

**СІВЕРСЬКИЙ ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
УКРАЇНСЬКИЙ ІНСТИТУТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ
СІВЕРСЬКИЙ ЦЕНТР ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ
ІНСТИТУТ КЕННАНА**

«Розумовські зустрічі»

МАТЕРІАЛИ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ

ВИПУСК 1.

Чернігів – 2012

УДК 94(092)Розумовський:3.07+35.071.5
ББК ТЗ(4УКР)51-8
Р65

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту законодавства Верховної Ради України
(Протокол №11 від 6 грудня 2012 року)*

Р-65 Розумовські зустрічі: матеріали науково-практичної конференції «Розумовські зустрічі» (28 листопада 2012 року) / Сіверський інститут регіональних досліджень; Інститут законодавства Верховної Ради України. — Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2012. — 222 с.

ISBN 978-617-7062-00-3

До збірки включено тези та доповіді учасників науково-практичної конференції «Розумовські зустрічі», яка відбулася в м. Чернігові 28 листопада 2012 року. Роботу конференції було спрямовано на роз'яснення серед громадськості низки питань адміністративної реформи та державного управління. В конференції взяли участь науковці та досвідчені фахівці в галузях державного управління, місцевого самоврядування, історії владних інституцій.

Книга призначена 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, адміністративно-територіального устрою України, оптимізацією системи органів місцевого самоврядування та перспективами розвитку територіальних громад населених пунктів.

Матеріали друкуються в авторській редакції українською та російською мовами з незначними коректорськими правками.

Видання здійснено за фінансової підтримки з обласного бюджету на виконання обласної Програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2012–2015 роки «Чернігівська громада».

Редакційна колегія:

В.М. Бойко, директор Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, кандидат історичних наук;

О.Л. Копиленко, директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, член-кореспондент Національної академії наук України;

С.А. Лепяк, директор Сіверського інституту регіональних досліджень, професор кафедри історії України та політології Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя, доктор історичних наук, професор;

Л.А. Чабак, учений секретар Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, кандидат філософських наук;

УДК 94(092)Розумовський:3.07+35.071.5
ББК ТЗ(4УКР)51-8

ISBN 978-617-7062-00-3

© Сіверський інститут регіональних досліджень, 2012
© Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012

ЗМІСТ

С.

Розділ І. Процес реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: український та світовий досвід

Апанасенко К.І. Щодо правового статусу державного адміністратора.....	5
Бойко В.М. Реформування державної служби України й очікувані зміни у сфері освіти: небезпеки та ризики для закладів післядипломної освіти.....	10
Войцеховський М.М. Сучасний стан та основні напрями реформування Державної служби України.....	18
Дітковська М.Ю. Проблеми впровадження системи електронного урядування на регіональному рівні.....	22
Ісаченко О.В. Функціональне обстеження органів виконавчої влади як інструмент вдосконалення управлінської діяльності.....	26
Копиленко О.Л. Конституційна трансформація в Україні (1990 – 2012 рр.).....	30
Мамичев Н.Г. Социологический анализ проблем формирования и развития института независимой экспертизы на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации.....	36
Мовчан Ю.В., Ворошилова І.В. Європейські стандарти державної служби та їх впровадження в Україні.....	38
Мужикова Н.М. Особливості відповідальності державних службовців місцевих державних адміністрацій в процесі здійснення ними управлінської діяльності в формі правотворчості.....	42
Олійченко І.М. Актуальні проблеми інформаційного забезпечення державного управління на регіональному рівні.....	49
Пилинський Я.М. Державна служба США: досвід для вивчення та наслідування.....	52
Підгайний П.М. Володіння й використання української мови як складова професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.....	57
Протченко І.Б. Модернізація державної служби та державного управління.....	60
Пузирна Н.С. Характеристика державної служби пов'язаної із діяльністю омбудсмена в Україні.....	66
Пузирний В.Ф. Державне управління в галузі охорони праці в Україні.....	68
Розпутенко І.В. Українські проблеми державної служби.....	71
Савонюк Р.Ю. Реформування державної служби та проблемні питання статусу державного службовця в Україні.....	73
Селецький О.В. Щодо визначення сутності дипломатичної служби як особливого різновиду суспільно-корисної праці.....	78
Соломаха І.Г. Емоційно-чуттєва складова релігійної віри.....	82
Сумин В.А. Паракоммуникации в профессиональной деятельности госслужащего.....	88
Толкач С.М. Розгляд земельних спорів органами державної влади.....	95
Удовиченко В.П. Інноваційні технології у системі муніципального менеджменту.....	100
Харченко Ю.П. Структура державних органів у сфері забезпечення соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.....	102
Чабак Л.А. Етичні аспекти діяльності державних службовців.....	105
Юрченко Ю.Д. Шляхи оптимізації структури Пенсійного фонду України.....	109

Розділ ІІ. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою в Україні

Бичков О.Ф. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою в Україні і перспективи міста Семенівка та Семенівського району.....	114
--	-----

Бузун О.В. Реформування органів місцевого самоврядування: акценти на районному рівні.....	120
Бутко М.П. Економічні та управлінські аспекти адміністративно-територіальної реформи.....	123
Вдовенко Ю.С. Коммуникационное обеспечение еврорегионального сотрудничества.....	126
Кухарук О.В. Оптимізація місцевого управління при необхідності адміністративно-територіальної реформи в Україні.....	129
Лоза Р.Р. Модернізація технологій управління в системі місцевого самоврядування в рамках реформування адміністративно-територіального устрою України.....	131
Падій В.В. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи.....	135
Пузан І.Б. Передумови реформування територіальних органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин.....	141
Рогова О.В. Публічно-приватний підхід до розвитку транскордонного співробітництва.....	143
Розпутенко І.В. Адміністративна реформа в Україні: мета чи засіб?.....	147

Розділ III. Історія владних інституцій в Україні

Бутко С.В. Спроба формування системи державного управління українським національно-визвольним рухом у 1943–1944 рр.....	151
Ващенко А.В. Реорганізація системи управління селянами у другій половині XIX ст.....	154
Воробей Р.Б. Сільські товариства та сільське громадське управління у системі державно-владних структур XIX – початку XX ст.....	159
Гринь Д.К. Розвиток міських поселень в Україні (1920 – 1930-ті рр.).....	166
Демченко Т.П. Жертви державного червоного терору початку 20-х рр. XX ст. на Чернігівщині.....	169
Еткіна І.І. До питання про територіальний устрій Чернігівської губернії за доби Української революції 1917 – 1921 рр.....	173
Желєзко Р.А. Адміністративний устрій Ніжинського полку сер. XVII – кін. XVIII ст.....	176
Казіміров Д.В. Структура правління Менської сотні середини XVII – XVIII ст.....	180
Козинець О.Г. Міське право Середньовічної Європи.....	184
Кондратьєв І.В. Нащадки любецької шляхти на службі Гетьманської держави у XVIII ст.....	187
Кривошея В.В. Органи влади Гетьманщини.....	192
Кузьменко Ю.В. Трансформації партійно-радянської номенклатури Української РСР у 1985 – 1991 рр.....	198
Половець В.М. Адміністративно-територіальний устрій Чернігівщини (у 20-х – на початку 30-х рр. XX ст.).....	202
Сердюк Н.Ф. Популяризація життя та діяльності гетьмана України К. Розумовського в роботі НКЗ «Гетьманська столиця».....	206
Толкач А.М. Правова процедура передачі Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР.....	209
Шара Л.М. Громадське управління Чернігова: розширення освітньої мережі в умовах воєнного 1916 р.....	213

Розділ I. Процес реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: український та світовий досвід

К.І. Апанасенко

ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРАТОРА

Особливої актуальності протягом останніх років набувають проблеми правовідносин з приводу видачі документів дозвільного характеру за участю місцевих і регіональних дозвільних органів, правові засади яких врегульовані Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. У таких правовідносинах обов'язковим учасником виступає державний адміністратор – посадова особа міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, яка організовує видачу (переоформлення, видачу дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих і регіональних дозвільних органів.

Дозвільна система (дозвільне провадження) як різновид адміністративних відносин, окремі її елементи досліджувались Гуменюком В.А. [1], Лихачовим С.В. [2], Харитоновим О.В. [3], Солошкіною І.В. [4], Бахрахом Д.М. [5], Подліневим С.Д. [6], Трушем І.В. [7; 8]. Однак не дослідженим залишається цілий ряд аспектів дозвільних відносин у сфері господарської діяльності. Зокрема, не аналізувався у науковій літературі правовий статус державного адміністратора, що і виступає метою даної роботи. Розглянемо специфіку правового становища державних адміністраторів у трудових відносинах, їх повноваження.

Державні адміністратори є посадовими особами органів місцевого самоврядування (якщо працюють у штаті міських рад) або державними службовцями (якщо працюють у штаті обласних, районних, районних у місті Києві, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (їх структурних підрозділів), уповноваженого органу виконавчої влади АРК). Правове становище державних адміністраторів як посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців визначається відповідно Законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. та «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.

Розпорядженням КМУ від 3 листопада 2010 р. №2063-р «Про віднесення посади державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районної і районної у м. Києві держадміністрації, Київської та Севастопольської міськдержадміністрації, облдержадміністрації, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування» посада державного адміністратора Київської та Севастопольської міськдержадміністрації, облдержадміністрації, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету віднесена до п'ятої категорії посад державних службовців, державного адміністратора районної і районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації – до сьомої категорії, а посада державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів) – до шостої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

Реквізити державних адміністраторів (прізвища, ім'я, по батькові, телефони, електронні адреси, поштові адреси дозвільних центрів тощо) станом на серпень 2012 р. містяться на офіційному веб-сайті Державної служби України з питань регуляторної

політики та розвитку підприємництва (далі – Держпідприємництва України) [9]. На початок 2012 р. в Україні працювало біля 900 державних адміністраторів [10].

На даний час Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу» не визначають будь-яких особливостей правового статусу державних адміністраторів порівняно з іншими посадовими особами органів місцевого самоврядування і державними службовцями. Водночас певні особливості правового становища державних адміністраторів встановлюються статтею 5 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закону). Так Закон встановлює специфічні вимоги до:

кваліфікаційного рівня державних адміністраторів,

порядку призначення на посаду та звільнення з посади, їх підпорядкування, порядку організації роботи державних адміністраторів,

а також визначає спеціальні завдання, права, порядок регулювання і діяльності державних адміністраторів.

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12 січня 2012 р. №28 затверджено Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання (далі – Положення про державного адміністратора). Це Положення регламентує діяльність державних адміністраторів і їх взаємодію з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання щодо видачі (переоформлення, видачі дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру, прийняття декларацій відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства за принципом організаційної єдності.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону державний адміністратор повинен мати вищу освіту та стаж роботи на державній службі або стаж роботи в органах місцевого самоврядування не менше двох років, або стаж роботи в інших сферах управління не менше трьох років. Наявність у особи (кандидата на зайняття посади державного адміністратора) освітньо-кваліфікаційного рівня вищої освіти «молодший спеціаліст» відповідає встановленим статтею 5 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» вимогам щодо вищої освіти (Лист Головного управління державної служби України від 16 лютого 2011 р. №1104/12-11).

Згідно з пунктом 2.5 Довідника типових кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затвердженого наказом Голодержслужби України від 1 вересня 1999 р. №65 (який відповідно до пункту 1 цього наказу має рекомендаційний характер), у розділі «Кваліфікаційні вимоги» відповідно до певної посади або групи посад визначено вимоги до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця і вимоги до післядипломної підготовки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків, мінімальні вимоги до стажу державної служби або загального стажу роботи, стажу наукової (науково-педагогічної) роботи.

Загальними положеннями Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців передбачено наступне: особи, які не мають відповідної освіти або стажу, встановлених кваліфікаційними вимогами, але мають достатній практичний досвід та успішно виконують у повному обсязі покладені на них завдання та обов'язки, можуть бути, як виняток, залишені на займаній посаді або допущені до її зайняття (крім керівних посад) за умови, якщо за результатами оголошеного на заміщення цих посад конкурсу неможливо підібрати кандидатуру, яка відповідає встановленим вимогам до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця.

Порядок призначення на посади та звільнення з посад державних адміністраторів у цілому не відрізняється від таких же процедур щодо інших посадових осіб органів місцевого самоврядування (державних службовців) і регулюється статтями 15 – 19 Закону України «Про державну службу», статтями 10 – 13 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Однак на відміну від решти посадових осіб відповідних міських рад та місцевих державних адміністрацій, уповноваженого органу виконавчої

влади Автономної Республіки Крим, призначення на посаду та звільнення з посади державних адміністраторів потребує погодження уповноваженого органу (Держпідприємництва України) (абз. 2 ч. 1 ст. 5 Закону). Згідно з пп. 37 п.4 Положення про Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, затвердженого Указом Президента України від 30 березня 2012 р. №237/2012, Держпідприємництво України погоджує кандидатури на призначення та звільнення з посади державних адміністраторів. Таке погодження призначення на посаду має відбуватись після проведення передбачених законом конкурсних (позаконкурсних) процедур призначення на посаду державного адміністратора, які визначаються законом по відношенню до будь-яких посадових осіб органів місцевого самоврядування (державних службовців).

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 26 грудня 2011 р. №419 затверджено Порядок погодження кандидатур на призначення та звільнення з посади державного адміністратора, яким регламентується процедура погодження Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) як спеціально уповноваженим органом з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності кандидатур, поданих міськими головами міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, головами Київської та Севастопольської міських, обласних, районних, районних у місті Києві державних адміністрацій та уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету на призначення та звільнення з посади державного адміністратора. Мінекономрозвитку на даний час уже не виконує функцій уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, однак вказаний Порядок погодження кандидатур на призначення та звільнення з посади державного адміністратора залишається чинним.

Як роз'яснило Міністерство юстиції України (Лист від 11 березня 2011 р. №3337-0-26-11-21), правових підстав для укладення контракту з державним адміністратором немає. Водночас згідно з ч. 5 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», ст. 23 Кодексу законів про працю України на час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом) (Лист Міністерства праці та соціальної політики України від 17 березня 2011 р. №91/06/196-11).

Держпідприємництво України як спеціально уповноважений орган з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності може ініціювати звільнення з посади державного адміністратора. У разі порушення державним адміністратором вимог законодавства з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності Держпідприємництво України за результатами перевірки та/або з інших підстав, передбачених законодавством, на підставі відповідних підтвердних документів готує лист-подання і надсилає його голові відповідного органу державного адміністратора. На підставі цього листа-подання голова відповідного органу державного адміністратора може видати розпорядження про звільнення з посади державного адміністратора відповідно до чинного законодавства. У такому разі процедура погодження звільнення не застосовується. Копія розпорядження протягом десяти календарних днів після його видання надсилається до Держпідприємництва України (п. 3.5 Порядку погодження кандидатур на призначення та звільнення з посади державного адміністратора).

На відміну від більшості посадових осіб органів місцевого самоврядування (державних службовців), державний адміністратор підпорядковується безпосередньо відповідному міському голові, голові обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, керівнику відповідного уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим (абз. 3 ч. 1 ст. 5 Закону).

Оплата праці державних адміністраторів, як і інших посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців, визначається постановою КМУ від 9 березня 2006 р. №268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів».

Державні адміністратори працюють у рамках дозвільних центрів, які створюються міськими радами міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчими органами), обласними, районними та районними у місті Києві державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, уповноваженим органом виконавчої влади АРК (ч. 10 ст. 5 Закону).

Статтями 10 та 11 Закону «Про державну службу», статтями 8 і 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», статтею 5 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» закріплені основні права і обов'язки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Конкретні обов'язки та права державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Згідно з ч. 4 ст. 5 Закону основними завданнями державного адміністратора є:

1) надання суб'єкту господарювання вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання документа дозвільного характеру;

2) прийняття від суб'єкта господарювання документів, необхідних для одержання документів дозвільного характеру, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним регіональним та/або місцевим дозвільним органам.

Заява та документи, що додаються до неї, передаються державним адміністратором до регіональних або місцевих дозвільних органів у день реєстрації заяви або протягом наступного робочого дня (ч. 8 ст. 7 Закону).

Державний адміністратор приймає у суб'єкта господарювання декларацію про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства. Реєстрація декларації здійснюється регіональним, місцевим дозвільним органом відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. №685 «Про затвердження Порядку повідомлення державного адміністратора або дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» та інших нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (п. 3.6 Положення про державного адміністратора);

3) видача суб'єкту господарювання оформлених регіональними та місцевими дозвільними органами документів дозвільного характеру.

Державний адміністратор не пізніше наступного робочого дня з дня отримання від регіонального, місцевого дозвільного органу відповідного документа дозвільного характеру (письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру) повідомляє заявника про час та місце видачі документа дозвільного характеру або письмової відмови у видачі документа дозвільного характеру (телефоном, факсом, поштовим повідомленням, електронною поштою), про що робить відповідний запис у журналі, який ведеться за довільною формою. У разі нез'явлення суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи для одержання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру протягом двох робочих днів з дня закінчення встановленого законом строку розгляду заяви про видачу документа дозвільного характеру та документів, що додаються до неї, державний адміністратор направляє письмове повідомлення регіонального або місцевого дозвільного органу про відмову у видачі документа дозвільного характеру суб'єкту господарювання поштовим відправленням з описом вкладення.

Державний адміністратор протягом одного робочого дня з дати отримання від регіонального або місцевого дозвільного органу дублікату документа дозвільного

характеру повідомляє суб'єкта господарювання про час та місце його видачі. Державний адміністратор протягом одного робочого дня з дати повідомлення регіональним або місцевим дозвільним органом про зупинення або поновлення розгляду документів, поданих для отримання документів дозвільного характеру, повідомляє про це суб'єкта господарювання (чч. 10 – 13 ст. 7 Закону).

Крім того, згідно з принципом організаційної єдності, на підставі чч. 2, 3 ст. 4, ч. 1 ст. 7 Закону, державний адміністратор видає в установлені строки суб'єкту господарювання рішення про анулювання документа дозвільного характеру, а також переоформлений документ дозвільного характеру (абз. 7 ч. 7, абз. 6 ч. 8 ст. 4-1 Закону);

4) забезпечення взаємодії регіональних та/або місцевих дозвільних органів та документообігу.

Реалізація цього завдання державного адміністратора здійснюється за правилами, викладеними у розд. III Положення про державного адміністратора;

5) організаційне та інформаційне забезпечення проведення представниками регіональних та/або місцевих дозвільних органів спільного обстеження об'єкта (регламентується п. 3.17 Положення про державного адміністратора);

6) контроль за додержанням посадовими особами регіональних та/або місцевих дозвільних органів строків розгляду та видачі документів дозвільного характеру.

12 вересня 2008 р. Держкомпідприємництвом України було затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення адміністратором контролю за додержанням посадовими особами місцевих дозвільних органів строків видачі документів дозвільного характеру;

8) інформування посадової особи, якій він підпорядковується, а також територіального органу уповноваженого органу про порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру посадовою особою регіонального та місцевого дозвільного органу;

9) підготовка пропозицій щодо удосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру.

Згідно з підп. 2.2.6 п. 2.2 Положення про державного адміністратора такі пропозиції надаються керівництву відповідних міських рад (їх виконавчих органів), відповідних обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у місті Києві державних адміністрацій та відповідного уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

10) ведення в мережі Інтернет веб-сторінки, що містить інформацію, необхідну для отримання документів дозвільного характеру;

11) координація діяльності дозвільного центру;

12) видача довідок з реєстру документів дозвільного характеру.

Державні адміністратори здійснюють ведення Реєстру документів дозвільного характеру (ч. 2 ст. 6 Закону). Згідно з пунктом 2.2 Тимчасового порядку формування, ведення та користування реєстром документів дозвільного характеру, затвердженого наказом Держкомпідприємництва від 18 квітня 2006 р. №39, підставою для видачі логіна та пароля користувачу реєстру документів дозвільного характеру є засвідчені в установленому порядку копії розпорядження про призначення на посаду державного адміністратора, паспорта та ідентифікаційного номера державного адміністратора. Варто зазначити, що логін та пароль для доступу до Реєстру документів дозвільного характеру видається персонально кожному державному адміністратору безкоштовно;

13) складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом (регулюється відповідними нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Таким чином, державні адміністратори є державними службовцями, посадовими особами органів місцевого самоврядування з особливим статусом в силу своїх повноважень у рамках дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Повноваження державних адміністраторів можна поділити на такі групи:

організаційні (координаційні) (наприклад, координація діяльності дозвільного центру, забезпечення взаємодії регіональних та/або місцевих дозвільних органів);

інформаційні (надання суб'єкту господарювання вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання документа дозвільного характеру, формування та ведення реєстру документів дозвільного характеру та ін.);

контрольні (зокрема, контроль за додержанням посадовими особами регіональних та/або місцевих дозвільних органів строків розгляду та видачі документів дозвільного характеру).

На даному етапі державотворення відбувається становлення інституту державних адміністраторів, напрацьовується правова база їх діяльності, практичний досвід взаємодії державних адміністраторів з іншими учасниками відносин у рамках дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Однак уже наявний досвід роботи державних адміністраторів засвідчує, що належна реалізація закріплених законом повноважень цих посадових осіб виступає важливою запорукою ефективної взаємодії державних інституцій та суб'єктів господарювання.

Список використаних джерел

1. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. – Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / В.А. Гуменюк. – Х.: УВС, 1999. – 202 с.
2. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі. – Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / С.В. Лихачов. – Х.: НУВС, 2001. – 177 с.
3. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні. Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / О.В. Харитонов. – Х.: Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2004. – 197 с.
4. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва. – Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / І.В. Солошкіна. – Х.: ХНУВС, 2006. – 195 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: «ИНФРА–М НОРМ», 2000. – 526 с.
6. Подлинев С.Д. Деятельность милиции по осуществлению разрешительной системы в условиях формирования рыночных отношений в Украине / С.Д. Подлинев. – Одесса, 1996. – 144 с.
7. Труш І. Дозвільні центри у сфері господарської діяльності та принцип організаційної єдності / І. Труш // Право України. – 2007. – № 5. – С. 112 – 115.
8. Труш І. Закон України про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: проблеми його запровадження / І. Труш // Право України. – 2006. – № 12. – С. 75 – 79.
9. Офіційний сайт державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dkpr.gov.ua/type/2/5/p3>.
10. Дацюк Л. У «єдиному вікні» затісно / Л. Дацюк // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 23. – 7 лютого. – С.7.

В.М. Бойко

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ Й ОЧІКУВАНІ ЗМІНИ У СФЕРІ ОСВІТИ: НЕБЕЗПЕКИ ТА РИЗИКИ ДЛЯ ЗАКЛАДІВ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

Насамперед, щодо кадрів. Відповідно до ст.1 нового Закону України «Про державну службу» державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної

служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим...» [1]. Тобто головна вимога – можливість проходження державної служби виключно в державних органах, органах влади, крім винятків, наведених у ст. 2, а саме: центри зайнятості Державної служби зайнятості, Національна академія державного управління при Президенті України (далі – НАДУ), Національний інститут стратегічних досліджень та Інститут законодавства Верховної Ради України.

Між тим, нинішні заклади післядипломної освіти державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (крім структурних підрозділів НАДУ) є комунальними за формою власності, деякі (на нашу думку, помилково) зареєстровані як державні, але все одно як заклади. Чому і як таке сталося, нами неодноразово висвітлювалося. Зараз лише відзначимо: наявність в їхньому штатному розписі державних службовців досі було обумовлено дією постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 1997 р. № 55 «Про оплату праці працівників центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» [2] та розпорядження уряду від 29 квітня 1996 р. № 321 (розпорядженням посади директора та його заступника і двох начальників відділів віднесені до посад державної служби) [3].

Згаданий документ ухвалений на виконання Указу Президента України від 5 квітня 1996 р. № 247 «Про доповнення ст. 6 Указу Президента України від 30 травня 1995 р. № 398», що передбачив входження центрів до системи місцевих органів державної виконавчої влади. Але цілком ймовірно, що з нового року зазначені нормативно-правові акти або втратять чинність, або їх доведеться переглядати, адже з часу їхнього ухвалення законодавство змінилося, суттєво вплинувши на організаційно-правовий статус центрів.

В такому разі першими втратять статус державних службовців не посадовці, що нині виконують функції з обслуговування, а працівники центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Статися таке може через процедуру затвердження та набуття чинності профілів професійної компетентності. П.1 розділу I Типового профілю професійної компетентності посад державної служби II, III, IV, V груп, що як додаток міститься в наказі Нацдержслужби України від 16 травня 2012 р. №92, розділ I «Характеристика посади» містить формулювання «найменування державного органу» [4]. У зв'язку з цим постає питання, як керівник державної служби затверджуватиме профіль, якщо у згаданій графі фігуруватиме термін «заклад».

В разі не затвердження профілів стосовно центрів та їхнього персоналу має бути застосований п. 20 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: обласні та районні ради виключно на пленарних засіданнях вирішують в установленому законом порядку питання «щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників» [5]. З огляду на те, що йдеться про навчальний заклад, управлінням ним можуть передати управлінню освіти і науки облдержадміністрації або ж прийматиметься інше рішення відповідно до бачення ситуації керівництвом облдержадміністрації та обласної ради. Досі зазначений пункт не застосовувався лише тому, що в центрах, попри суперечливість явища, на керівних посадах працювали державні службовці.

Якщо не буде ухвалено інших рішень (наприклад, діючі державні службовці зберігають свій статус на час роботи на нинішніх посадах, а наступники його вже не матимуть), то директори центрів після запровадження нового Закону України «Про державну службу» проходилитимуть процедуру затвердження на цій посаді сесіями обласних рад. Безвідносно персональних рішень, що ухвалюватимуться, очевидно, що статuti

центрів та посадові інструкції їхніх керівників доведеться приводити у відповідність до нового стану справ. В цілому, персонал центрів працюватиме на підставі законодавства України про освіту та дотичного до нього. До речі, це може призвести до того, що система зазнає чуттєвих кадрових втрат.

Одночасно може постати й інше питання – в чиєму оперативному управлінні надалі перебуватимуть центри. Нині, за фактом, його здійснюють облдержадміністрації. Однак не виключено, що в деяких випадках обласні ради схочуть цю функцію залишити за собою.

Таким чином ми зіткнемося з реальною загрозою можливості (принаймні, в правовій площині) координації роботи системи закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування зі сторони спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його участі у «межах своїх повноважень у здійсненні контролю за якістю навчання», впливу на процедуру ліцензування, зміст навчальних програм та деякі інші. Тобто, на зміну централізованій моделі може постати децентралізована. Зрештою методом проб і помилок сформується доволі типове для країн Європейського союзу конкурентне середовище у сфері підвищення кваліфікації. Це один із варіантів для розгляду, що відповідатиме чинному законодавству. Але зрозуміло, що він не передбачає збереження нинішньої системи. До речі, в Польщі мережа, подібна до нинішньої в Україні була, фактично знищена. Тепер йдеться про її відтворення.

Свого часу розглядалась пропозиція перетворення центри на підрозділи НАДУ при Президентові України. Вочевидь, що за нинішніх обставин таке рішення дозволило б в межах чинного законодавства вирішити позитивно питання щодо державної служби в центрах та впорядкування їхнього організаційно-правового статусу. Виникла б доволі жорстко централізована модель. Автор не належить до її прихильників, адже доцільніше питання місцевого значення вирішувати на відповідному рівні. Крім того, доведеться з'ясовувати відносини власності, що завжди проходить болюче й супроводжується неминучими втратами, аж до фактичного знищення існуючих структур та створення на їхніх руїнах нових. Виникатимуть й інші, меншого обсягу проблеми, пов'язані з поточним керівництвом такого роду закладами.

Наступні варіанти подолання проблеми передбачають внесення змін до законів. Насамперед, можна розглянути можливість розширення переліку виключень, наведених у ст. 2 Закону України «Про державну службу» за рахунок місцевих закладів післядипломної освіти, що належать до системи навчання працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. Однак такий крок, скоріш за все, виявиться неприйнятним через фактично комунальну форму власності центрів.

Порушене питання можна також розглянути в контексті підготовки нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Для цього за аналогією з Законом України «Про державну службу» у ст. 2 «Сфера дії закону» пропонуємо сформулювати винятки стосовно визначених законодавством посад у місцевих закладах післядипломної освіти, що належать до системи навчання працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

Надалі неврегульовані питання керівництва та координації можна виписати в Положенні про центри [6]. Серед них – стосовно погодження кандидатури директора центру, звітності, замовників навчальних послуг, участі в державних програмах, добору кандидатів до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» та ін. До речі, згадане Положення в будь-якому разі доведеться змінювати. Воно було ухвалене постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681 й, навіть після змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 809 [7], потребує перегляду (йдеться про питання застосування терміну «співзасновники» або «засновники» стосовно випадку центрів, появи нової термінології у законодавстві, насамперед появи терміну «підвищення рівня професійної компетентності»).

На жаль, набуття чинності новим законодавством про держслужбу та службу в органах місцевого самоврядування навіть після ухвалення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» не синхронізовано в часі. Саме на останній проблемі наголошувало Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України під час розгляду даного питання, відзначаючи таке: «Важливою перешкодою для впровадження зазначеного Закону є також неприйняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (законопроект №9673), що призведе до розбіжностей та суперечностей у правовому регулюванні суспільних відносин, що складаються в процесі проходження служби в органах місцевого самоврядування, оскільки таке проходження забезпечується певними нормами чинного Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [8].

Як наслідок, досі зберігається ризик неузгоджених дій. Скажімо, п. 6 розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. №480 «Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад» зобов'язує Нацдержслужбу України та низку інших центральних органів державної влади «розробити та здійснити заходи щодо упорядкування мережі навчальних закладів системи підвищення кваліфікації з урахуванням поліпшення їх освітньої і наукової діяльності, кадрового та методичного потенціалу» [9]. Термін – 2013 р.

Спробуймо сформулювати деякі з можливих варіантів упорядкування мережі, що так чи інакше обговорювалися (в тому числі на рівні обміну думками між колегами). Отже, центри можуть:

- бути ліквідованими, а їхні функції передані новоствореним Інститутам державного управління та місцевого самоврядування (робоча назва) у складі вищих навчальних закладів, де є спеціальності напряму підготовки «Державне управління»;
- зберегти статус окремих навчальних закладів післядипломної освіти;
- набути організаційно-правового статусу установи та вийти з сфери дії законодавства про освіту.

Існує й безліч перехідних варіантів.

Перший з наведених вважаємо абсолютно не прийнятним, адже він означає знищення діючої системи. При цьому неминуче постануть питання власності (передачі з комунальної до державної), джерела фінансування, кадрові. Таке рішення не передбачає існування конкурентного середовища. Крім того, виникне небезпека посилення академічності в навчальному процесі.

Автор належить до прихильників збереження за центрами статусу закладів післядипломної освіти. Виведення діяльності центрів за межі освітянського законодавства шляхом їх реорганізації в установи (третій варіант), в принципі, мало б призвести до більшої гнучкості в організації підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Насправді таке рішення призведе до низки прогнозованих негативних наслідків.

Ключовим питанням для створення установи як такої є визначення мети її діяльності. Але відповідно до ст. 101 Цивільного кодексу «засновники установи не беруть участь в управлінні нею». Нагляд за діяльністю установи здійснює її наглядова рада [10]. Отже, в принципі, може виникнути ризик заснування системи, на яку держава вливатиме опосередковано, а про пряме управління установами, що здійснюватимуть підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (зокрема, зі сторони керівників державної служби) взагалі доведеться забути.

Втім, насправді, ймовірніше станеться протилежне. Відповідно до п. 3.9 Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, що затверджений Наказом Нацдержслужби України від 6 квітня 2012 р. №65, центри мають здійснювати «спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги, інші форми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, що забезпечують виконання

загальнодержавних функцій та не є післядипломною освітою...» [11]. На перший погляд – нічого особливого. Але надалі пропоную звернутися до Бюджетного кодексу. Підпункт «д» п. 7 (освіта) ст. 87 містить таке формулювання: «Інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України». Тобто, доведеться розробляти та затверджувати перелік. Але справжня проблема в іншому – в згаданій статті йдеться про видатки з державного бюджету. Якщо ми розглянемо інші статті (90, 91, 92), що стосуються місцевих бюджетів, то там такого формулювання нема. Натомість в ст. 90 («Видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) у підпункті «г» п. 2 (освіта) мовиться про «післядипломну освіту (на оплату послуг із підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у навчальних закладах комунальної власності)», в ст. 91 («Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів») п. 20 – про «підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад» [12].

Законодавство читається буквально. З огляду на те, що прямого фінансування з двох різних бюджетів бути не може постає питання вибору: або державний бюджет, або один із місцевих. Чи це означатиме, що всі, хто здійснюватимуть такого роду заходи з виконання загальнодержавних функцій, в тому числі – центри, мають фінансуватися виключно з державного бюджету? В такому разі ми опосередковано прийдемо знову ж таки до трансферту комунальної власності до державної та централізації, якої нібито намагаємось уникнути. Принаймні, в результаті державні установи вирішуватимуть місцеві питання навчання, що, як вже наголошувалося, недоцільно.

Це одна з причин, чому, на наше переконання, в українських реаліях оптимальним все ж таки є збереження статусу комунальних закладів (вочевидь – навчальних, післядипломної освіти) як таких, що гарантує їхню керованість у межах всієї держави, а не окремого регіону, але водночас й досить значну ступінь автономності та децентралізації у питаннях місцевого значення.

На жаль, поки що нема однозначної відповіді на питання, як надалі розвиватиметься система. Згадана ст. 30 Закону України «Про державну службу» спирається на одне з ключових нововведень – рівень професійної компетентності, тобто характеристику особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками. Відповідно до такого підходу законодавець визначив, що підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться «...у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством».

Законодавець відрізняє власне навчання державних службовців (чого не було досі) та ширшу категорію «заходи з питань підвищення професійної компетентності державних службовців», що, вочевидь, включає навчання, а також інші можливі форми та види, наведені в переліку статті. Головна відмінність – застосовується чи не застосовується освітянське законодавство до тих чи інших випадків підвищення рівня професійної компетентності. Спосіб, у який розв'язуватиметься це питання значною мірою вплине на майбутнє діючої системи навчання державних службовців, насамперед в частині, що нині стосується підвищення кваліфікації.

Власне, пропозиція щодо можливості реорганізації центрів із навчальних закладів на установи пов'язана з формулюванням, що міститься у ст.30 Закону України «Про державну службу», адже вони займаються виключно підвищенням кваліфікації за видами, визначеними постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 [13]. Саме останні перераховані у вищезгаданій статті як такі, що не належать до навчання й,

відповідно, вже не вважатимуться підвищенням кваліфікації, на них не поширюватиметься освітянське законодавство. Буквальне застосування цієї норми на практиці позбавило б центри статусу навчальних закладів (післядипломної освіти), а далі – описаний вище шлях установи.

Втім Порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців все ж таки має компромісний характер. В «Загальних положеннях» Порядку фактично наведена ст. 30 Закону України «Про державну службу», але далі за текстом до підвищення кваліфікації віднесено й навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації, що відповідає освітянському законодавству, але, фактично, суперечить новому Закону України «Про державну службу». Водночас спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги трактуються як форми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Як вже зазначалося, вони не є формою післядипломної освіти.

Отже, Порядок намагається усунути явну помилку, що вкралася до ст. 30: серед форм підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, на які, вочевидь, не поширюватиметься процедура ліцензування Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, віднесені професійні програми. Але ж останні – складова ліцензування щодо надання освітніх послуг навчальними закладами, пов'язаними з одержанням освіти на рівні кваліфікаційних вимог до підвищення кваліфікації. І не лише за напрямом підготовки, галуззю знань «Державне управління», але й за всіма іншими. Тобто мовиться про наскрізну універсальну освітянську, а не галузеву категорію.

На нашу думку, остаточно зняти невідповідність можна лише за допомогою нової редакції ст. 30 Закону України «Про державну службу», яка б передбачала віднесення до підвищення кваліфікації й навчання за професійною програмою. До того ж не лише у вищих навчальних закладах, але і у закладах післядипломної освіти, до яких належать й центри перепідготовки та підвищення кваліфікації. Їхнє ліцензування має й надалі здійснюватися відповідно до процедури ліцензування підвищення кваліфікації як освітньої послуги, але його чинність, на нашу думку, повинна поширюватися виключно на навчання за професійними програмами (для цього має бути розроблена спеціальна процедура). Курсова ж підготовка (тренінги, семінари, стажування) надалі здійснюватиметься на інших засадах (як заходи). При чому, у випадку використання небюджетних коштів, до цієї справи могли б залучатися й громадські організації, що вже працюють у цій сфері й накопичили певний досвід. Таким чином, зрештою вдасться поєднати існуючу вітчизняну практику, діюче в Україні законодавство та підходи, притаманні країнам Європейського союзу.

Все викладене матиме сенс лише в тому разі, якщо під час розробки та ухвалення нового Закону України «Про вищу освіту» вдасться відстояти принципову позицію щодо можливості існування закладів післядипломної освіти як окремого виду навчальних закладів, що надають послуги у сфері вищої освіти, але не є закладами вищої освіти. В урядовому проекті таке формулювання існує, а саме – Інститути післядипломної освіти. Характер їхньої діяльності (переважна більшість надає навчальні послуги на рівні вимог до підвищення кваліфікації) нічим принципово не відрізняється від того, чим займаються центри (щоправда, інститути володіють більшими ресурсами). На нашу думку, нове формулювання в проекті згаданого закону має бути доповнено словом «центри». Або ж центри доведеться перейменовувати в Інститути післядипломної освіти державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, що необхідно передбачити під час розробки нового Положення про них. Надалі потребуватиме змін й ст. 48 Закону «Про освіту» («Заклади післядипломної освіти») [14]: там необхідно розділити заклади післядипломної освіти, що працюють у сфері вищої освіти та у сфері професійно-технічної освіти. До числа перших належатимуть інститути (центри) післядипломної освіти.

Крім того, наступним кроком стане розгляд та затвердження Положення про післядипломну освіту. Так склалося, що найбільший вплив на формування положень зазначеного документу справили Інститути післядипломної освіти вчителів. Між тим його

статті повинні мати універсальний характер – не залежно від напряму підготовки та галузі знань. В свою чергу галузеві документи, якими по-суті є питання підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, не повинні йому суперечити, а лише деталізувати та уточнювати рамковий документ. Нині проект Положення доступний на сайті Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Висновки.

Діюча мережа закладів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування безумовно вимагає модернізації та усунення протиріч, що накопичилися. В результаті, на нашу думку:

- засновниками центрів мають залишитися виключно обласні (міські – у Києві та Севастополі) ради, відповідно вони зберігають статус комунальних закладів, що забезпечить сталість фінансово-майнової бази;

- органами управління центри мають залишитися виключно обласні (міські – для Києва та Севастополя) державні адміністрації, що забезпечить цілісність та керованість системи;

- контроль та координацію роботи центрів, визначення пріоритетів їх діяльності, у тому числі – щодо обсягів, змісту та термінів навчання, здійснюватиме спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби;

- методичний та інформаційний супровід роботи центрів здійснюватиме НАДУ при Президентові України;

- центри збережуть статус закладів післядипломної освіти, що надають освітні послуги на рівні вимог до підвищення кваліфікації відповідно до визначених державою та іншими замовниками пріоритетів;

- ліцензування центрів у Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України має здійснюватися відповідно до процедури ліцензування підвищення кваліфікації як освітньої послуги, але його чинність поширюватиметься виключно на навчання за професійними програмами (для цього має бути розроблена спеціальна процедура); курсова підготовка (тренінги, семінари, стажування) здійснюватиметься на інших засадах;

Реформування діючої системи має запроваджуватись поетапно, відповідно до змін, які вноситимуться до законодавства України в контексті майбутньої адміністративно-територіальної реформи, до того ж реформування не лише державної служби, а й служби в органах місцевого самоврядування.

Для реалізації зазначеного необхідно зробити низку кроків:

1. Внести редакційні правки до ст. 30 («Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця») Закону України «Про державну службу»:

- виключити з переліку форм підвищення рівня професійної компетентності, що не належать до навчання (підвищення кваліфікації), термін «професійні програми» як такий, що застосований помилково (професійна програма – складова ліцензування в Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України освітніх послуг з підвищення кваліфікації, при чому – за всіма існуючими напрямами підготовки, галузями знань; отже, вона має наскрізний, а не вузькогалузевий характер);

- разом із вищими навчальними закладами III – IV рівнів акредитації як такими, що здійснюють навчання (підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації) додати термін «заклади післядипломної освіти» (таким чином, існуюча норма буде приведена у відповідність до освітянського законодавства та відповідатиме практиці, що існує);

2. Опрацювати питання щодо можливості й доцільності внесення змін та доповнень до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 2 «Сфера дії закону») стосовно віднесення зазначених закладів до таких, де керівні посади обіймають службовці органів місцевого самоврядування (за аналогією з ст. 2 Закону України «Про державну службу»).

3. Підготувати проект нового Положення про діючі центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (як робочий варіант інша назва – «Інститут післядипломної освіти державного управління та місцевого самоврядування»), з врахуванням проекту іншого нормативно-правового акту – Положення про післядипломну освіту.

4. Включити до проекту нового Закону України «Про вищу освіту» термін «центри» як синонім формулювання «інститути післядипломної освіти».

5. У зв'язку з підготовкою нового Закону України «Про вищу освіту» розглянути нову редакцію ст. 48 Закону України «Про освіту» в такі редакції:

Стаття 48. Заклади післядипломної освіти

1. До закладів післядипломної освіти належать:

1.1. у сфері вищої освіти:

академії, інститути (центри) післядипломної освіти;

підрозділи вищих навчальних закладів (філіали, факультети, відділення та інші);

1.2. у сфері професійно-технічної освіти:

професійно-технічні навчальні заклади;

науково-методичні центри професійно-технічної освіти;

відповідні підрозділи в організаціях та на підприємствах.

2. Заклади післядипломної освіти можуть працювати заочною, вечірньою, заочною (дистанційною) формами навчання, можуть мати філіали і вести наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність».

Модернізована таким чином система навчання зможе, максимально зберігши інституційну пам'ять, здобуті ресурси (людські та матеріальні) та наявну гнучкість, стати інструментом запровадження нового законодавства України стосовно державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративної та адміністративно-територіальної реформ.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=547847&cat_id=34595
2. Про оплату праці працівників центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1997 р. №55: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-97-%D0%BF>
3. Про віднесення деяких посад до четвертої і п'ятої категорії посад державних службовців: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1996 р. №321-р: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/321-96-%D1%80>.
4. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 16 травня 2012 р. № 92: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5%20%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>

6. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF>
7. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 809 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/809-2012-%D0%BF>
8. Про проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»: Висновок науково-експертного управління апарату Верховної Ради України до проекту Закону України № 11401-1 від 19.11.2012 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44835
9. Про затвердження плану заходів на період до 2014 р. щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/480-2012-%D1%80>
10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D1%86%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81>
11. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 4 травня 2012 р. за № 713: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194
12. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81>
13. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>
14. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D1%83>

М.М. Войцеховський

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Процеси організації функціонування органів державної служби сприяють розвитку системи суспільно-правових цінностей, здатних забезпечувати ефективне вирішення питань державного значення в Україні. Сучасну демократичну, соціальну, правову державу неможливо уявити без повноцінного функціонування системи державного управління та механізму реалізації завдань.

Світовий досвід спонукає до пошуку такої моделі організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права і свободи громадян, задоволення їх потреб.

Дотримання визначених пріоритетів у політиці, щодо реформ в сфері державного управління, дозволило протягом останнього часу напрацювати нормативно-правові засади з точки зору розвитку інституційної спроможності до їх втілення, наближення до стандартів функціонування адміністративного простору ЄС.

Досягнення цієї мети залежить від багатьох факторів, зокрема від наявного стану державного апарату, його достатності для вирішення поточних і стратегічних завдань.

З метою впровадження системних змін та модернізації моделі державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною, наприкінці 2010 р. в Україні розпочато адміністративну реформу [4]. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади є одним з напрямів стратегічних перетворень, визначених Президентською Програмою економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3].

Стартом адмінреформи послужив Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Для забезпечення координації здійснення адміністративної реформи в Україні було утворено:

- Робочу групу з питань оптимізації системи органів виконавчої влади;
- Координаційний центр з впровадження економічних реформ при Президентові України [4].

Отже, реформування системи управління персоналом на державній службі є пріоритетним напрямком модернізації державної служби України, визначеним Президентом України в контексті впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3].

Для вирішення поставлених завдань, а саме з набуттям чинності нової редакції Закону України «Про державну службу» виникає необхідність посилення стратегічної ролі служб персоналу (кадрових служб) у системі державного управління, зосередження їх на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, прогнозуванні розвитку персоналу, планування кар'єри державних службовців та забезпечення їх навчання з питань впровадження нового законодавства про державну службу. Оскільки переважна більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців, започатковано і реформу самої державної служби [2].

Указом Президента України від 18. липня 2011 р. №769 створено Національне агентство України з питань державної служби, як єдиний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби [5].

Варто зазначити, що всі завдання Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» на 2011 р. по напрямку «Реформа державної служби», за який відповідає Нацдержслужба, були виконані в повному обсязі.

Підготовлено і прийнято новий Закон «Про державну службу», прийняті нормативні документи, спрямовані на підвищення ефективності перепідготовки і підвищення кваліфікації держслужбовців та реформування Національної академії державного управління тощо.

Комплекс заходів щодо удосконалення системи державної служби було забезпечено через прийняття Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012–2016 роки.

У 2012 р. проведено основний етап реформування державної служби, базою для якої є новий Закон «Про державну службу», підписаний Президентом України 10 січня 2012 р.

Для впровадження нового Закону України «Про державну службу» Національним агентством України з питань державної служби розроблено нормативно-правові акти, які визначені в Національному плані дій на 2012 рік та забезпечено реалізацію підготовчих заходів щодо навчання з питань впровадження нового законодавства про державну службу

керівників державної служби, керівників служб персоналу в органах державної влади [9, 12].

На виконання підпункту 200.1 Національного плану дій на 2012 рік, щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Нацдержслужбою України у співпраці з Національною академією державного управління при Президентові України розроблено та затверджено програму короткострокового тематичного семінару, щодо підвищення рівня професійної компетентності керівників державної служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, або їх апараті, керівників і працівників служб персоналу державних органів з питань впровадження нового законодавства про державну службу [3].

На виконання підпункту 200.2 Національного плану дій на 2012 рік Нацдержслужбою України розроблено та затверджено профілі професійної компетентності посад державних службовців Нацдержслужби України. З метою забезпечення практичного застосування нового законодавства Наказом Нацдержслужби України № 148 від 20 липня 2012 р. було затверджено Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної республіки Крим або їх апараті, а також надано консультативно-методичну допомогу зацікавленим органам державної влади.

Відповідно до ст. 9 нового Закону України «Про державну службу» Національним агентством України з питань державної служби видано наказ від 5 березня 2012 р. № 45 «Про затвердження Типового положення про службу персоналу органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату». Нове законодавство про державну службу зміщує акценти з кадрового діловодства, яке наразі домінує у кадрових службах до управління персоналом. Зокрема, новими завданнями служби персоналу є здійснення 1 раз на 2 роки підготовки проекту програми іспиту (тестів) для проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; визначення спеціальних вимог до досвіду роботи та інших вимог до професійно-кваліфікаційного рівня осіб, які претендують на зайняття посад державної служби; здійснення планування кар'єри в органі державної влади [6].

Інноваціями нового Закону України «Про державну службу» стали положення про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби. Відповідно до статті 20 Нацдержслужбою України видано наказ від 5 березня 2012 р. № 43 «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби». Закон встановлює єдині процедури прийняття на державну службу незалежно від статусу органу та посади, за винятком особливостей призначення на посади державної служби групи I [8].

Передбачається якісна зміна підходу до проведення конкурсу шляхом складання іспитів (тестування) та проходження співбесіди, а не складання іспиту на знання Конституції України, Законів України «Про державну службу» та «Про засади запобігання і протидії корупції». Новий Закон України «Про державну службу» передбачає порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, прийом документів та їх попередній розгляд на відповідність, проведення тестування, співбесіда та відбір кандидатів, проведення спеціальної перевірки та оголошення повторного конкурсу.

Новими завданнями для керівників служб персоналу в органах державної влади є проведення тестування на знання законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та його структурного підрозділу а також проведення структурованої співбесіди з метою виявлення відповідності особи відповідним профілям професійної компетентності [11].

Відповідно до частини 2 статті 20 Закону України «Про державну службу» Нацдержслужбою України видано наказ від 5 березня 2012 р. № 44 «Про затвердження порядку ведення особових справ державних службовців», окрім документів, передбаченим

діючим Порядком, особова справа має містити письмову згоду на проведення спеціальної перевірки, довідку про результати спеціальної перевірки, медичну довідку про стан здоров'я, копію трудової книжки. Розглядаються пропозиції щодо удосконалення форми особової картки та системи обробки персональних даних [7].

Актуальними завданнями, покладеними на керівників і працівників служб персоналу органів державної влади стали:

- розроблення профілів професійної компетентності посад як нового покоління вимог до конкретної групи посад державної служби та осіб, які претендують на зайняття цих посад. На відміну від кваліфікаційних характеристик посад, профілі професійної компетентності посад державної служби та вимоги до осіб, які претендують на зайняття цих посад розробляються до конкретних посад державної служби, що унеможливило дублювання посадових обов'язків;

- проведення функціонального аналізу з метою розподілу професійної діяльності на структурні елементи – основні посадові обов'язки із визначенням вимог до знань, умінь, навичок та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби за кожною з них;

- застосування механізму оцінювання знань, умінь, навичок та інших вимог до рівня професійної компетентності державних службовців або осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в державних органах з боку суб'єктів призначення як засобу визначення параметрів вимог до кваліфікації [10].

Впровадження нового Закону України «Про державну службу» ставить нові завдання перед керівниками і працівниками служб персоналу, що дозволить службі персоналу (кадровій службі) планувати та організувати заходи, спрямовані на удосконалення правового регулювання державної служби, організувати заходи щодо вступу на державну службу, проходження та припинення державної служби, володіти інструментами оцінювання рівня професійної компетентності та інструментами оцінювання рівня результатів службової діяльності державних службовців; прогнозувати розвиток персоналу, планування кар'єри державних службовців, забезпечувати їх навчання та здійснення постійного моніторингу ефективності роботи.

Запровадження сучасних практик і технологій управління персоналом в системі державної служби та обов'язкове підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державної служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, керівників і працівників служб персоналу державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апараті дозволить вдосконалити систему управління персоналом на державній службі, забезпечить об'єктивний процес прийняття та проходження державної служби та зміцнить професійну спроможність державної служби.

Таким чином, метою Закону є удосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України.

До засадничих принципів державної служби, на відміну від попередньої редакції Закону, віднесено також верховенство права, політичну неупередженість та прозорість діяльності.

Законом визначено основи державної служби, умови вступу на державну службу, порядок її проходження та припинення, правовий статус державних службовців, засади їх соціального і правового захисту.

Наведені завдання послідовно розв'язуються у положеннях Закону, якими передбачається створення правових передумов для:

- створення політично нейтрального інституту державної служби;
- підвищення престижності державної служби;
- врегулювання статусу державного службовця;
- підвищення якості послуг, які надають державні службовці;
- введення в дію прозорого механізму прийняття на державну службу;

- введення в дію ефективного механізму запобігання корупції;
 - створення умов прозорої діяльності органів державної влади;
 - підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців.
- Необхідно підкреслити, що норми Закону містять низку принципів новел, серед яких:

- чітке розмежування між адміністративним публічним правом та приватним правом;

- введення системної класифікації посад залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків;
- єдині стандарти прийняття на службу;
- нові підходи до управління персоналом та оцінювання службової діяльності;
- новели щодо професійного навчання державного службовця, оплати його праці, преміювання та заохочення, а також дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що основними інноваційними положеннями нового Закону є чітке розмежування державної служби з політичною діяльністю. Ним визначається вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу (зокрема, політичні посади, працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини, суддів, працівників, що виконують в органах державної влади допоміжні та обслуговуючі функції, працівників державних підприємств, установ і організацій, а також військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання).

Це дозволить запобігти наданню статусу державного службовця посадовим особам, ознаки посад яких не відповідають критеріям, визначеним цим Законом, скоротити чисельність державних службовців, зупинити її подальше необґрунтоване зростання, а також досягти чіткої ідентифікації кола державних службовців у сприйнятті суспільства.

Список використаних джерел

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с.
2. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №26. – Ст.273.
3. Указ Президента України, №504 від 27.04.2011 р. «Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – №33. – Ст. 1375.
4. Указ Президента України, №1085 від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – №32. – Ст. 156.
5. Указ Президента України, №198 від 15.03.2012 р. «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – №22. – Ст. 827.
6. Указ Президента України, №769 від 18.07.2011 р. «Про питання управління державною службою в Україні» // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – №22. – Ст. 926.
7. «Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату» (наказ від 05.03.2012 №45, зареєстрований в Мін'юсті 28.04.2012 за №699/21012);

8. «Про затвердження порядку ведення, обліку та зберігання особових справ державних службовців» (наказ від 05.03.2012 №44, зареєстрований в Мін'юсті 27.04.2012 за №651/20964);
9. «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» (наказ від 05.03.2012 №43, зареєстрований в Мін'юсті 28.04.2012 за №709/21022);
10. «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» (наказ від 30.03.2012 №61, зареєстрований в Мін'юсті 18.04.2012 за №580/20893);
11. «Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади» (наказ від 16.05.2012 №91, зареєстрований в Мін'юсті 31.05.2012 за №872/21184);
12. «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V» (наказ від 16.05.2012 №92, зареєстрований в Мін'юсті 31.05.2012 за №873/21185);
13. «Про затвердження порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» (наказ від 06.04.2012 №65, зареєстрований в Мін'юсті 04.05.2012 за №713/21026).

М.Ю. Дітковська

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Сучасний суспільний розвиток характеризується формуванням «Інформаційного суспільства», яке створюється в результаті нової глобальної соціальної революції, породженої розвитком інформаційних і комунікаційних технологій, воно є суспільством знання, головною умовою благополуччя держави стає знання; це глобальне суспільство, в якому обмін інформацією не матиме ні часових, ні просторових, ні політичних меж.

Є ряд умов побудови інформаційного суспільства: формування єдиного світового інформаційного простору; становлення в економіці нових технологічних устроїв, що базуються на масовому використанні перспективних інформаційних технологій; створення ринку інформації і знань як чинників виробництва, перехід інформаційних ресурсів суспільства в реальні ресурси соціально-економічного розвитку; розвиток телекомунікаційної, транспортної, організаційної інфраструктури; підвищення рівня освіти, науково-технічного і культурного розвитку; забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства і держави; створення ефективної системи забезпечення прав громадян і соціальних інститутів на вільне здобуття, поширення інформації [1].

Основним способом поширення інформаційних технологій і здійснення ідей інформаційного суспільства є Електронний уряд, або eGovernment, який розглядається як нова тенденція використання мережі Інтернет і підвищує ефективність роботи системи державного управління. Використовуючи такі технології як Інтернет, з'являється можливість реформувати вертикальну структуру державної влади і надавати послуги взаємодії: між державними службами і громадянами (G2C – government-to-citizen); державою і приватними компаніями (G2B – government-to-business); між різними державними органами і рівнями державного управління (G2G – government-to-government).

Послуга «держава – громадяни» (G2C – government-to-citizen) надає наступні можливості: скорочення часу звернення за послугами і часу надання послуг з боку держорганів; користування комплексними послугами завдяки ефективнішій взаємодії

різних урядових організацій; населення зможе отримувати повнішу інформацію про державні закони, правила, політику і послуги; електронний уряд реалізує концепцію прозорого уряду, або так званій електронній демократії (e-democracy); люди, що живуть за кордоном, зможуть брати участь в справах своєї країни. Велику роль відіграє застосування єдиної точки доступу завдяки якій люди можуть активніше брати участь в місцевому суспільному житті і демократичних процесах.

Стосовно органів влади в нашій країні, найбільш суттєвими є три основні моделі зв'язків з громадськістю.

1) полягає в односторонньому інформуванні громадськості про діяльність організації. Органи влади відкривають прес-служби, відділи по зв'язках з громадськістю, які поширюють інформацію через засоби масової інформації. Через односторонність поширення інформації цю модель називають «асиметричною», і направлена вона виключно на створення позитивного іміджу органів державного управління. Вона не може повною мірою задовольнити очікування демократичного суспільства.

2) включає використання пропагандистських методів і технологій в області паблік рілейшнз. Цю модель називають «двосторонньою асиметричною», оскільки до уваги береться реакція сторони, на яку здійснюється дія, але лише у тому напрямку, який може бути вигідним або невигідним для органу державного управління, що здійснює зв'язки з громадськістю. Ця модель все частіше використовується сьогодні органами влади і управління в нашій країні, особливо в періоди виборчих кампаній і в моменти ухвалення непопулярних рішень.

3) «двостороння симетрична», передбачає систематичне інформування з боку організації про свою діяльність громадян для поліпшення взаєморозуміння між організацією і громадськістю. Також передбачає постійну координацію діяльності органів управління відповідно до інтересів громадськості за допомогою вивчення потреб і очікувань суспільства. Відповідно, ця модель є найбільш ефективною для соціальної держави і, що важливо, – найбільш етичною.

Мета функціонування «двосторонньої симетричної» моделі полягає у взаємодії всіх сил суспільства, зацікавлених в його розвитку, на основі ухвалення взаємоприйнятних рішень і їх своєчасного коректування.

На рівні «держава – бізнес» (G2B – government-to-business) впровадження електронного уряду дозволить скоротити витрати державних органів за рахунок використання технологій аутсорсинга і створити прозорішу систему державних закупівель (eProcurement).

Послуга «держава – держава» (G2G – government-to-government) дозволить за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій встановити внутрішні і зовнішні зв'язки між державними органами, а також: поліпшити взаємодію між урядовими установами; підвищити ефективність обміну інформацією; поліпшити планування і управління на місцях; надати об'єктивну інформацію про громадську думку; формувати сприятливу для уряду громадську думку.

Основні функції «електронного уряду»: зміцнення співпраці суспільства і держави, розширення безпосередньої участі громадян в соціальному управлінні і поліпшення електронного доступу до органів управління; розширення спектру і поліпшення якості державних послуг, що надаються громадянам; оптимізація діяльності державних органів; оптимізація бюджетних витрат на управління.

Першим кроком у реалізації концепції «електронного уряду» є впровадження системи автоматизованого документообігу, яка дозволить: скоротити час на підготовку документів за рахунок можливості спільної роботи над документом, в т.ч. і видаленою; скоротити час руху документів і підвищити оперативність їх виконання; ідентифікувати відповідального за виконання документа в кожен момент часу життя документа і визначити, скільки часу виконавцеві було потрібно на обробку документа; ефективно організувати пошук документів; формувати звіти і контролювати рух документів по

процесах документообігу і приймати управлінські рішення, ґрунтуючись на даних із звітів; привести документообіг у відповідність з державними стандартами України; організувати взаємодію з громадянами і сторонніми організаціями за принципом «єдиного вікна» [2].

Електронний уряд регіону повинен включати наступні основні елементи: інформаційно-аналітичну підсистему, яка забезпечує можливість моніторингу, аналізу, прогнозування і планування діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування по досягненню цілей соціально-економічного розвитку регіону; функціональні підсистеми, що забезпечують потреби населення і органів державної влади в інформаційному обміні, а також контроль і нагляд; інтеграційні підсистеми, які забезпечують можливість організації і забезпечення електронної інформаційної взаємодії підсистем електронного уряду регіону як між собою, так і з державними інформаційними системами загальнонаціонального значення; загальна інформаційно-технологічна інфраструктура, яка забезпечує можливість спільного функціонування окремих підсистем електронного уряду регіону [3].

Крім можливостей, які надають системи електронного урядування є ряд обмежень, що виникають при їх впровадженні. До них відносяться: складність і масштабність деяких проектів не дозволяє їх опрацювати до кінця, а абстрактність очікуваних результатів створює як фінансові, так і політичні ризики; недостатність кваліфікованих кадрів для здійснення проектів інформатизації; пріоритетність рекомендацій органів державного управління загальнонаціонального рівня, які конфліктують з цілями регіональних програм; недостатність фінансових інвестицій, що пов'язана з браком умов для фінансової привабливості ІТ-проектів для бізнесу; брак розвинутого ринку інформаційних технологій для підтримки реалізації проектів інформатизації; слабка обізнаність громадян про проекти електронного уряду і концентрація уваги в цих проектах переважно на внутрішніх проблемах державного сектора [4].

Електронне урядування є не простим технологічним рішенням, а інноваційною концепцією управління державою як важелем масштабного перетворення суспільства. Зміна нормативно-правової бази, принципів формування і бюджетного фінансування, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, оновлення та розширення ціннісних парадигм суспільства, освітніх акцентів є підґрунтям для реінжинірингу державного управління через створення і розвиток електронного уряду [5]. Зміни мають торкнутися також виборчої системи, принципів законодавчої діяльності, схем здійснення контролю та підвищення відповідальності всіх гілок влади перед громадянами, їх об'єднаннями і суб'єктами економічної діяльності. Основою відповідних перетворень у державних та урядових структурах є готовність громадян використати можливості інформаційних технологій, оцінити їх переваги, застосувати у своєму житті, бізнесі, громадській та науковій діяльності, навчанні тощо. Цей процес має ініціюватися спільно трьома секторами – державним, громадським і бізнесовим.

Список використаних джерел

1. Груниг Дж.Е. Управляя паблик рилейшнз / Дж.Е. Груниг, Е. Хант. – М., Прогресс, 2000.
2. Дітковська М.Ю. Впровадження новітніх інформаційних технологій в органах державної влади і місцевого самоврядування / М.Ю. Дітковська // Теорія та практика державного управління – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 3. – С. 139–143.
3. Інформаційні технології в регіональному управлінні: [навч. посіб.] / М.П. Бутко, І.М. Бутко, М.Ю. Дітковська та ін. – К.: Знання України, 2006. – 281 с.
4. Прохоров А. Електронное правительство в цифрах и фактах / А. Прохоров // КомпьютерПресс. – 2006. – №5. – С.144–150.

5. Стырин Е.М. Региональное электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития / Е.М. Стырин. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aspe.spb.ru/reports/stirin.doc>

О.В. Ісаченко

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Державна служба є ключовою ланкою в системі державного управління. Ефективність державного механізму безпосередньо залежить від діяльності державної служби, тому виникає необхідність впровадження дієвого інструменту аналізу функцій діяльності органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, який би був спрямований на створення умов для їх модернізації у напрямі більш ефективного функціонування у довгостроковій перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження функцій органів виконавчої влади та їх функціонального обстеження присвячено роботи таких науковців як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, І. Бачило, К. Бельський, В. Вишняков, Ю. Козлов, Б. Курашвілі, Б. Лазарєв, В. Мельниченко, М. Піскотін, Н. Плахотнюк, Ц. Ямпольська та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. У 2010 р. Президентом України В. Януковичем ініційовано проведення ряду системних реформ, спрямованих на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян. З цією метою розроблено програму економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Невід'ємною складовою побудови професійної та ефективної системи державного управління є реформування системи органів виконавчої влади.

Першим кроком з реформування системи органів виконавчої влади в Україні стало підписання Президентом України Указу від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Цей Указ видано з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління.

Другим кроком з реформування системи органів виконавчої влади можна вважати прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. №606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій», якою затверджені рекомендаційні переліки структурних підрозділів районних адміністрацій з метою усунення дублювання функцій, в тому числі з територіальними управліннями центральних органів виконавчої влади.

У рамках системних змін, які відбуваються в органах виконавчої влади, триває реформування державної служби, зокрема Указом Президента України від 18 липня 2011 р. №769 створено Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба) як єдиний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби. Прийнято новий Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, основною метою якого є професіоналізація державної служби шляхом удосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. №411-р схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р., яка має забезпечити створення ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі.

В контексті проведення реформи системи органів виконавчої влади своєчасним вбачається отримання вичерпної інформації про її теперішній стан, з метою виявлення наявних проблемних питань та пошуку шляхів їх подолання.

Як інструмент аналізу функцій та оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів світова практика пропонує аналітичну методiku, яка отримала назву «функціональне обстеження».

З кінця 80-х років минулого століття і до сьогодні функціональні обстеження постійно проводяться в країнах Західної Європи, Північної Америки, Австралії та Нової Зеландії. Реформи системи державного управління країн Центральної та Східної Європи також супроводжувалися проведенням різних типів функціональних обстежень [1].

Функціональне обстеження спрямовується на систематичні інституційні зміни та передбачає створення умов для модернізації адміністрації у напрямі більш ефективного функціонування у довгостроковій перспективі. Як правило, для аналізу багатокритеріального комплексу результатів діяльності органів виконавчої влади застосовується системний аналіз, з теорії якого випливає, що у будь-якій інституціоналізованій системі закладене прагнення до самозбереження і, відповідно, опір радикальним змінам. Водночас зміни пріоритетів діяльності органів виконавчої влади, що акумулюють суспільні зміни, обумовлені зростанням різноманітних потреб суспільства при обмеженості ресурсного потенціалу для їх забезпечення. Це змушує удосконалювати структури органів, відмовлятися від одних функцій та вводити інші, підвищувати ефективність управлінської діяльності.

Найбільш поширеними є три основні типи функціонального обстеження:

1) вертикальне функціональне обстеження – призначене для аналізу та оцінювання організації окремих органів або сукупності органів в одній сфері державного управління. Під час такого обстеження співвідносяться визначені функції та задіяні ресурси. Вертикальне обстеження спрямоване на аналіз діяльності однієї інституції. Основною його метою є визначення, в якій мірі ця інституція виконує функції, необхідні для досягнення її цілей та наскільки організаційна структура інституції відповідає (без дублювання або пробілів) вимогам щодо виконання необхідних функцій;

2) горизонтальне функціональне обстеження – здійснює аналіз всієї системи органів виконавчої влади на предмет надлишковості та дублювання повноважень і відповідальності. Таке обстеження дає змогу виявити проблеми та виробити пропозиції щодо реформування та впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації окремих органів, зміни їх підпорядкування, спрямування та координації. Горизонтальне обстеження сконцентроване на порівняльному аналізі однієї або більше функцій між декількома інституціями. Здебільшого це загальні або спільні функції, які здійснюються всіма інституціями (управління персоналом, внутрішнє адміністрування);

3) системне функціональне обстеження, зосереджене на розподілі функцій між інституціями (системою органів виконавчої влади) з метою визначення, наскільки на рівні системи, якщо розглядати її як єдине ціле, розподіл повноважень є раціональним, без надмірного дублювання та пробілів.

Для досягнення мети функціонального обстеження, а саме: оптимізації органів виконавчої влади, підвищення їх ефективності та впорядкування діяльності пропонується використання змішаного типу функціонального обстеження, що поєднує в собі комплексний аналіз державних цільових і бюджетних програм та інституційний функціональний аналіз.

На думку міжнародних експертів, одним з першочергових завдань на шляху реформування державної служби є подолання корупції у діяльності державних службовців.

Група держав Ради Європи проти корупції (далі – GRECO) у своєму аналітичному звіті, щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні, визначила загальні для всієї системи публічної адміністрації корупційні ризики. Експерти GRECO вважають, що одним з основних корупційних ризиків для системи публічної адміністрації є поєднання в одній інституції (одному органі) функцій з надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій.

Тому на основі аналізу ситуації, пов'язаної з різними проявами корупції в державі, з використанням світового досвіду та рекомендацій міжнародних організацій за результатами моніторингу й оцінки стану запобігання і протидії корупції в Україні був прийнятий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI та розроблена Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. №1001.

Державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. №1240, відповідно до Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки, передбачено проведення функціонального обстеження органів державної влади у 2012 році як одного з основних заходів по виконанню завдання щодо завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій.

Нацдержслужбою на виконання вищезазначеної державної програми організовано проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади України у 2012 р., яке відбулося у два етапи:

- 1) на регіональному рівні (обласні та районні державні адміністрації);
- 2) на центральному рівні (центральні органи виконавчої влади).

Функціональне обстеження було проведено відповідно до календарного плану та методичних рекомендацій щодо проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затверджених наказом Нацдержслужби від 27 липня 2012 р. №155.

Основною метою проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади у 2012 році визначено здійснення підготовки пропозицій щодо розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій при поєднанні їх в одному державному органі та виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання аутсорсам.

До основних завдань функціонального обстеження у 2012 р. віднесено здійснення аналізу конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності органів державної влади, проведення класифікації нормативно визначених функцій органів державної влади за типологічними групами, підготовка пропозицій щодо уточнення функцій органів державної влади за результатами функціонального обстеження.

На регіональному рівні обстежено 24 обласні державні адміністрації, 490 районних державних адміністрацій, Автономна республіка Крим, міста Київ та Севастополь.

На центральному рівні функціональне обстеження відбулось у 16 міністерствах, 55 центральних органах виконавчої влади, 5 центральних органах виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади у 2012 р. включало в себе наступні етапи:

- 1) затвердження складу робочої групи з проведення функціонального обстеження, визначення об'єктів обстеження, складання плану-графіку проведення функціонального обстеження;
- 2) визначення об'єктів для проведення функціонального обстеження;
- 3) затвердження плану-графіку проведення функціонального обстеження;

- 4) проведення робочих нарад в органах виконавчої влади;
- 5) проведення функціонального обстеження;
- 6) попереднє опрацювання переліків функцій, підготовка питань для співбесід з працівниками органів виконавчої влади;
- 7) проведення співбесід з працівниками органів виконавчої влади;
- 8) аналіз результатів функціонального обстеження;
- 9) узагальнення інформації, формування звіту;
- 10) направлення остаточних звітів до Нацдержслужби;
- 11) аналіз отриманих звітів;
- 12) подання пропозицій Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до законодавства за результатами функціонального обстеження.

З метою забезпечення експертно-консультаційного та методичного супроводу проведення функціонального обстеження, Нацдержслужбою організовано проведення навчальних семінарів у 76 центральних органах виконавчої влади, 24 обласних державних адміністраціях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі для державних службовців, залучених до проведення функціонального обстеження, в яких взяли участь близько 1700 осіб.

Одночасно Нацдержслужбою розроблено навчальну програму короткострокового семінару «Методика проведення функціонального обстеження органів державної влади», яку презентовано представникам органів виконавчої влади, вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців у галузі знань «Державне управління» та центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

На цей час Нацдержслужбою спільно з Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу проводиться аналіз отриманих звітів робочих груп та комісій з проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади у 2012 р.

За результатами проведеної роботи пропонується визначити функціональне обстеження як системний процес та проводити його постійно згідно зі складеним та затвердженим календарним планом (найбільш доцільно було б організувати щорічне функціональне обстеження. Періодом проведення пропонується обрати другий квартал відповідного року, до затвердження бюджету на наступний рік).

Підводячи попередні підсумки, варто зазначити, що проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади у 2012 р., крім досягнення основної мети, а саме: підготовки пропозицій щодо розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій при поєднанні їх в одному державному органі, виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання аутсорсам, дало можливість додатково виявити надмірні, дублюючі та уточнити існуючі функції.

Висновки. Функціональне обстеження є дієвим інструментом аналізу функцій та оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів.

Таким чином, проведене функціональне обстеження органів виконавчої влади України у 2012 р. дозволило вивчити особливості чинної на цей час організаційної структури, завдань, повноважень і функцій органів виконавчої влади як на центральному, так і регіональному рівнях, окреслити коло проблемних питань, які потребують вирішення у процесі проведення реформи органів виконавчої влади. Результати функціонального обстеження мають стати базою для визначення основних напрямів оптимізації функціональної та організаційної структури, удосконалення діяльності структурних підрозділів та служб, підвищення рівня відповідальності працівників за виконанням покладених на них службових обов'язків.

Список використаних джерел

1. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: Международный опыт / Пер. с англ. / Н.Мэннинг, Н. Парисон. – М.: Весь мир, 2003. – 495 с.
2. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затверджений Указом Президента України від 12 березня 2012 р. №187/2012.
3. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012р. №606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
5. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. №4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. №3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
7. Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. №1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
8. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. №1240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
9. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 27 липня 2012 р. №155 «Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році».
10. Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене Указом Президента України від 18 липня 2011 р. №769/2011 «Питання управління державною службою в Україні».
11. Положення про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. №528 «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби».

О.Л. Копиленко

КОНСТИТУЦІЙНА ТРАНСФОРМАЦІЯ В УКРАЇНІ (1990 – 2012 рр.)

Аналіз конституційної трансформації неможливий без періодизації цього процесу, оскільки саме він наочно відображає її зовнішню динаміку та вказує на певні тенденції. Найбільш оптимальним критерієм періодизації конституційної трансформації в Україні є ухвалення та дії конституцій і змін до них.

Насамперед слід відзначити високий рівень нестабільності української Конституції, а отже її надзвичайно високу динаміку. З моменту проголошення незалежності в Україні діяли дві конституції (1978 та 1996 років) та один акт конституційного характеру (Конституційний Договір). При цьому в конституційний ландшафт України двічі вносилися кардинальні зміни: 2004 р. – шляхом системних змін форми державного правління, та 2010 р. – коли Конституційний Суд України визнав процедуру внесення змін до Конституції 1996 р., порушеною, а, отже, відповідний закон – неконституційним. У чому ж причини такої високої динаміки, і яким чином конституційна трансформація буде визначати майбутній «конституційний пейзаж» України? Чого слід чекати в майбутньому

від Конституційної Асамблеї, яка щойно почала працювати, та яким чином досвід конституційної трансформації буде детермінувати майбутні конституційні зміни? З такого роду питаннями слід визначитися вже сьогодні для уникнення помилок минулого та оптимізації конституційної трансформації в майбутньому.

Загальна особливість конституційного розвитку України визначається двома тенденціями – паралельністю етапів і процесів та відсутністю консенсусу політичних еліт на більшості етапів (за незначними винятками). Так, зокрема, адаптація Конституції УРСР 1978 р. відбувалася упродовж п'яти років незалежності паралельно з роботою конституційних комісій та прийняттям Конституційного договору 1995 р. Функціонування Конституції 1996 р. супроводжувалося появою ряду проектів конституцій та проектів законів конституційних змін, аж до намагання змінити її редакцію у 2000 та 2004 роках. Інша тенденція полягає в тому, що всі конституційні акти або конституційні зміни були продуктами політичного компромісу. Звідси органічні недоліки діючих конституцій – від архітектоніки до диспозицій окремих норм. Зрештою, ще одна особливість української конституційної трансформації полягає в тому, що вже від самого початку практичної роботи зі створення української конституції (а саме, з 1990 р., тобто вже понад 20 років) цей процес відзначається прозорістю та відкритістю, тобто високим рівнем демократичності, що стало своєрідною традицією.

Не можна оминати увагою той факт, що легітимізації України як самостійної незалежної держави передувало створення перших суверенних актів вищого порядку – Декларації про державний суверенітет України 1991 р. та Акта проголошення незалежності, які стали першими кроками практичної реалізації конституційного будівництва, що започаткували практику сучасного конституційного творення.

Декларація у своїх нормах заклала основний дискурс для подальшої конституційної трансформації України. Це стосується найважливішої конституційної сфери – форми державного правління. Декларація проголосила основоположний принцип організації демократичної верховної влади – її поділ. Із цієї точки зору цей документ став першим у сучасній Україні демократичним конституційним актом. Декларація ж разом із Актом проголошення незалежності України фактично відкрила шлях для конституційної трансформації в умовах самостійності.

Практика політичних протистоянь під час прийняття подібних актів, що надалі набула поширення, виявилася вже під час прийняття Декларації, якої було подано до Верховної Ради України сім різних проектів.

Зважаючи на природу Декларації та характер її норм, частина народних депутатів ще в 1990 р. пропонувала прийняти її як «малу конституцію». Цей факт укотре підкреслює революційне для України та конституційне для її правової системи значення цього документа. Все ж слід визнати слушність позицій народних депутатів, які заперечували проти надання Декларації статусу Конституції. Адже вона за змістом не була юридичним документом, а, крім того, містила положення, зумовлені перебуванням України на той час у складі СРСР. Реалізуючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада 24 серпня 1991 р. в Акті проголошення незалежності проголосила незалежність України та створення самостійної держави – України. В однойменній постанові парламент призначив – на підтвердження акта проголошення незалежності – проведення республіканського референдуму.

Повчальною в контексті роботи Конституційної Асамблеї є історія з розробкою першої концепції Конституції України. Ця Концепція була повністю позбавлена ідеологічної складової, характерної для радянських конституцій, чим символізувала принципово нову якість для такого роду актів. Концепція визначала основне завдання майбутньої Конституції – закріплення і гарантування прав і свобод людини і громадянина. На жаль, практика прирівнювання категорій закріплення і гарантування не найкращим чином позначилась на останньому. Форма державного правління пропонувалась у мейнстрімі тогочасних уявлень про ефективність управління – президентська республіка,

причому передбачалась посада віце-президента, з двопалатним парламентом, Державною Радою, яка складалась із Народної палати і Палати представників. Уряд пропонувалось замінити державною адміністрацією, яка об'єднувала центральну та місцеві державні адміністрації. Таким чином, пропонувались чи не найбільш революційні зміни за всю історію конституційної трансформації України. Пізніше проект було скориговано в бік невизначеності в принципових питаннях: форма державного правління – від радянської до президентської, Верховна Рада як єдиний законодавчий орган, обмеження влади глави держави, радянська система місцевого самоврядування, довільна форма територіального устрою (унітаризм з АР Крим або без неї).

Остаточний варіант, що розглядався в Верховній Раді в травні 1991 р., визнавав недоцільним визначення України як національної держави. Було запропоновано можливість альтернативи для вибору назви держави, строків повноважень вищих органів державної влади, модель місцевого самоврядування. Такі питання як статус прокуратури взагалі не були вирішені. Однак із формою державного правління та формою територіального устрою вдалося визначитися. Передбачалася президентська республіка із двопалатним парламентом та унітарна держава з окремим територіальним суб'єктом – АР Крим. Однак наукова концептуальність вже тоді мало впливала на законотворчу реальність. Прийнятий 5 липня 1991 р. Закон «Про Президента Української РСР» не згадував посаду віце-президента.

Значний інтерес становить законопроект ЦК Компартії України (червень 1991 р.), оскільки він фактично відображав бачення майбутнього незалежної України з точки зору правлячої більшості того часу. Насамперед зауважимо, що з точки зору наукового забезпечення він був чи не найпрезентабельнішим. До його створення долучились такі відомі науковці, як В. Тацій, В. Денисов, Ю. Тодика, В. Погорілко, В. Копейчиков та ін.

Незважаючи на те, що проект у цілому конструював Україну в Союзі Радянських Суверенних Республік (оновлений СРСР), він містив ряд концептуальних ідей, що залишились актуальними й донині. Цікавою деталлю законопроекту є перелік конституційних та звичайних законів, які необхідно було прийняти для деталізації конституційних норм. Очевидно, що ігнорування такої ідеї негативно позначилось на реалізації Конституції України 1996 р. Проблема мови, що залишилась актуальною й до сьогодні, вирішувалась шляхом розділення державної мови та мов міжнародного спілкування. Проект конституції містив норми, що деталізували принципи адміністративно-територіального устрою, зокрема природно-географічні, економічні, національно-культурні й історичні фактори. Архітектоніка проекту містила важливий для розуміння сучасної держави та суспільства момент – виділення в окремі розділи засад функціонування держави та суспільства (суспільний устрій), де під останнім фактично розумілись відносини у сфері громадянського суспільства.

Значення цього етапу полягає насамперед у тому, що мрії про суверенну Конституцію перенесли у площину практичної реалізації, були також означені параметри та межі конституційного проектування й організовано процес конституційно-проектних робіт.

Проект Конституції України – доопрацьований відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» від 8 жовтня 1993 р. за результатами всенародного обговорення та обговорення у Верховній Раді України і опублікований у засобах масової інформації 26 жовтня 1993 р. Цей проект значною мірою відобразив трансформацію уявлень про те, якою повинна бути українська Конституція. Він був змінений за результатами дискусії щодо проекту Конституції 1992 р. в умовах наростаючої політичної та економічної кризи, що призвели до тимчасового припинення конституційного процесу та його відновлення на нових засадах. Таким чином, було створено консолідований проект конституційного бачення України, доведений до стадії можливого прийняття.

Механізмом виходу із конституційної та політичної кризи внаслідок неприйняття Верховною Радою поданого Президентом України проекту Конституційного закону про державну владу і місцеве самоврядування в Україні став Конституційний Договір. Творений з використанням позитивного досвіду Польщі із врегулювання відносин вищого порядку Договір, без сумніву, став наступною революцією в конституційній трансформації України після прийняття Декларації про державний суверенітет України. З точки зору фундаментальної природи він започаткував практику консенсуального вирішення політичних криз. З функціонально-правового боку Договір став віхою в контексті відмови від радянської моделі організації верховної влади із верховенством парламенту, відкривши таким чином шлях до заснування змішаної (напівпрезидентської) республіки. Революційним він став і щодо зовнішньої форми конституції, започаткувавши створення системи повноцінних конституційних актів (Декларацію про державний суверенітет України та Акт проголошення незалежності України можна вважати такими зі значними зауваженнями), на зразок тієї, що діє у Франції чи Швеції. За умов невизначеності із формою державного правління це був чи не єдино правильний крок. Договір урегулював питання організації державної влади та місцевого самоврядування в окремому акті, як це, наприклад, має місце у Швеції, виділивши і чітко окресливши проблематику. Він же певною мірою став утіленням концепції Л. Юзькова про писані та неписані конституції, де під останніми розумілася збірка основоположних законів.

Оцінюючи важливість цього етапу конституційної трансформації, знову ж таки доречно послатися на думку Венеціанської комісії про те, що «укладення Договору та беззастережне визнання його положень в умовах політичної боротьби у перехідний період, що відзначається конфронтацією між виконавчою і законодавчою владою, є прикладом спроби досягти цивілізованого правового розв'язання проблеми в інтересах цілей, визначених у преамбулі». Можна додати, що важливість укладення Договору полягає також у винайденні специфічного засобу для врегулювання суспільних відносин вищого порядку (договір) та способу такого врегулювання (консенсус). Нарешті, подібний приклад був і в нашій історії, коли у січні 1917 р. Директорія скликала Трудовий конгрес України, що ухвалив Закон про владу як тимчасовий конституційний закон.

Постановою Верховної Ради України від 10 листопада 1994 р. № 231/94-ВР була створена Комісія з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційна комісія), а 19 червня 1995 р. спільним Розпорядженням співголів Конституційної комісії була утворена її Робоча група, що найбільше попрацювала над розробкою відповідного проекту. Підготовлений нею проект Конституції в редакції від 15 листопада 1995 р. концептуально не відрізнявся від проекту в редакції 26 жовтня 1993 р. Водночас у проекті 1995 р. була спрощена структура, змінено назви його розділів, що відповідали основним конституційним інститутам. Схвалений Конституційною комісією проект був внесений на розгляд парламенту і доопрацьований Тимчасовою спеціальною комісією з опрацювання проекту Конституції України, створеною із представників парламентських фракцій і депутатських груп.

Прийняття Конституції 1996 р. стало принциповим моментом в українському конституційному процесі. З одного боку Україна отримала нову Конституцію та завершила період конституційного проектування, а з другого – здобула матеріал для подальшого удосконалення, насамперед з огляду на форму державного правління та форму територіального устрою.

Лишаючи поза рамками доповіді патетичні оцінки Конституції, зазначимо, що вона значною мірою втілила досягнення вітчизняної та світової конституційної науки та практики конституційного будівництва, врахувала європейські стандарти демократичної держави і стан розвитку українського суспільства, що притаманні українському конституціоналізму. Свого часу М. Грушевський, оцінюючи Конституцію УНР від 29 квітня 1918 р., вказував на те, що вона має посередній характер між готовими

шаблонами західноєвропейської демократії та українськими реаліями. Ці слова повною мірою можна поширити і на Конституцію України 1996 р.

При цьому виявилися й перші проблемні «сюжети» змісту конституції. Правозахисні групи критикують Розділ II Конституції, зокрема, вказується на відсутність його внутрішньої структурованості. Крім того, ставиться під сумнів визнання людини «найвищою соціальною цінністю», тоді як це формулювання повинно зводитись до її визнання просто «вищою цінністю». На це вказує також Венеціанська комісія: «людина розглядається в аспекті функції суспільства, а не у притаманній їй цінності та гідності, які мають перевагу над державою, є унікальними, незмінними і незрівнянними».

Разом з тим Конституція України 1996 р. отримала високу оцінку міжнародної спільноти. Водночас вона, як уже зазначалося, мала відбиток перехідного періоду і була результатом ситуаційного політичного компромісу, що не могло не вплинути негативно на досконалість деяких її положень, особливо тих, що стосувалися розподілу владних повноважень між державними інститутами, й у зв'язку з цим не задовольняла жодну з гілок влади та Президента України, який перебуває поза ними.

16 квітня 2000 р. відбувся Всеукраїнський референдум за народною ініціативою з питань щодо змін до Конституції. Зазначений референдум став першою реальною спробою змінити текст Конституції 1996 р. Серед запропонованих новацій – двопалатний парламент, обмеження імунітету народного депутата, зменшення персонального складу парламенту на третину, додаткові підстави для розпуску парламенту тощо. Винесені на обговорення основні положення були під час референдуму підтримані.

Парламентська Асамблея Ради Європи, у свою чергу, вказувала на те, що імплементація результатів референдуму призведе до розбалансування влади, особливо в контексті відносин Президент – парламент, і застерігала від будь-яких спроб неконституційної реалізації його рішень.

У січні 2001 р. законопроект, підготовлений Комісією з підготовки змін до Конституції за результатами референдуму, парламент розглянув але не підтримав. Проте референдум та подальші дії в площині його практичної реалізації стали першою системною спробою змінити чинний Основний Закон.

Найсуперечливіші новації в автентичний текст Конституції внесла так звана політреформа 2004 р. Прийняття зазначеного Закону мало на меті вдосконалення механізму функціонування державної влади, розподілу повноважень між Президентом України та органами державної влади, забезпечення балансу між усіма гілками влади, ефективної співпраці парламенту та уряду, їхньої взаємної відповідальності за здійснення державної політики, насамперед у соціально-економічній сфері. Основні суспільні очікування від реалізації конституційної реформи зводилися до суттєвого підвищення дієвості влади і всебічної демократизації суспільства. Прийнятий пакетним голосуванням з іншими законами із порушенням процедури конституційних змін (остаточний текст проекту Конституційний Суд не розглядав), як політичний компроміс (результат кризи під час виборів Президента), вказаний Закон зосередився на питаннях форми державного правління, що містили не принципово змінений варіант пропозицій законопроекту №4180, який в цілому нагадував парламентську республіку зі всенародно обраним президентом. У практичному плані вони остаточно розбалансували систему стримувань і противаг у трикутнику Президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів.

Вказані зміни стали ще одним прикладом політичної кон'юнктури в умовах кризи управління. Як наслідок погано гармонізовані зміни, створені без урахування наукового підходу в організації форми державного правління, за специфічної політичної системи стали вочевидь недієздатними.

Результатом намаганням системно оновити Конституцію України стали Указ Президента України від 27 грудня 2007 р. №1294/2207 «Про Національну конституційну раду» та проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений Президентом України до Верховної Ради України 31 березня 2009 р. Потреба у внесенні

комплексних зміни до Конституції України пояснювалася, зокрема, практикою застосування її положень, виявленням та необхідністю усунення у її змісті певних недоліків, зокрема, недостатності гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, вад в організації та функціонуванні державного механізму, недосконалості системи стримувань і противаг, які мала б забезпечувати збалансованість та єдність цього механізму. 22 жовтня 2010 р. законопроект безрезультатно розглянула Верховна Рада України і не прийняла.

Зазначений проект аналізувала Венеціанська комісія, яка, зокрема у висновку від 15 червня 2009 р. №534/2009 зазначила, що проект описує повноваження державних органів влади більш точно та нівелює ряд причин, які викликають напруження між ними. Попри це, незрозуміло, чи досягне законопроект своєї головної мети – покласти кінець постійним інституційним конфліктам між головними державними органами влади. Проект зберігає напівпрезидентську систему з подвійною виконавчою владою і залишає зони потенційного конфлікту між Президентом і Кабінетом Міністрів.

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252-х народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) ознаменувало поворотний момент у процесах конституційної трансформації. У мотивувальній частині Рішення Суду зазначається, що визнання неконституційним зазначеного Закону у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були ним змінені, доповнені та виключені.

Очевидно, що повернення до оригінального тексту Конституції 1996 р. стало намаганням відновити керованість системою публічної влади, оскільки певний позитивний досвід функціонування такої системи вже був.

Новітньою тенденцією конституційних процесів в Україні стало створення та початок роботи Конституційної Асамблеї. Рішення глави держави про утворення Конституційної Асамблеї має на меті напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України з урахуванням досягнень і тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій.

З початком своєї роботи Конституційна Асамблея висунула ідею системного конституційного оновлення із залученням наукового потенціалу та ресурсів громадянського суспільства. Основні елементи нової стійкої політичної системи визначив Президент України В. Янукович у виступі під час святкування 19-ї річниці незалежності України. Ними мають стати:

- сильний Президент, у якого є практичні важелі координації та контролю над реалізацією ключових питань реформ і стратегічного курсу держави;
- компетентний і політично структурований парламент із сильною більшістю та впливовою опозицією;
- відповідальна та професійна виконавча влада, в якій немає «недоторканих» міністрів чи глав адміністрацій.

Початок сучасної роботи Конституційної Асамблеї має втілитись у виведенні конституційного процесу на новий етап – вихід за межі політичних домовленостей (що частково досягнуто широким представництвом у її складі), створення якнайширших передумов для отримання довіри суспільства до тих актів, які будуть нею розроблені. Тільки ті конституційні напрацювання, які легітимізовані всім або переважною частиною соціуму, можуть лягти в основу ефективного та дієвого конституційного оновлення.

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В реализации принципа открытости и доступности государственной службы общественному контролю возрастает роль комиссий, которые призваны на деле стать эффективными социальными механизмами формирования кадрового состава государственной службы, профессионального и карьерного развития государственных служащих.

Общественный контроль на государственной гражданской службе обеспечивается участием независимых экспертов в конкурсных аттестационных, и комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Законодательство Российской Федерации определяет, что в качестве экспертов выступают представители научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой, специалисты других организаций [1; 2; 3].

Опрос государственных гражданских служащих на предмет, кому они больше доверяют в качестве независимого эксперта на государственной гражданской службе показал, что 91,8% респондентов видят в качестве независимого эксперта «представителя научного или образовательного учреждения, специалиста по вопросам государственной службы», 67,3% «представителя государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ», а 34,6% респондентов высказались за привлечение в качестве эксперта «представителя некоммерческой (общественной) организации». В качестве эксперта 26,5% респондентов рассматривают «представителя общественного совета государственного органа», а 18,3% опрошенных «представителей средств массовой информации». Таким образом, респонденты выступают за расширение представительства субъектов независимой экспертизы на государственной гражданской службе.

Важной составляющей организации работы независимых экспертов является разработка четких механизмов подбора, включения экспертов в деятельности кадровых комиссий. Относительно *порядка подбора и включения в состав комиссий государственных органов экспертов*, исследование показало, что только 24,4% респондентов знакомы с процедурой подбора и включения в состав комиссий государственных органов экспертов, при этом 57,1% государственным гражданским служащим порядок «известен, в общих чертах», а для 26,5% респондентов данный механизм не известен. При этом, 71,4% участников опроса назвали среди приоритетных мер по совершенствованию подбора экспертов, способствующих повышению роли независимых экспертов на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации, «необходимость формирования независимого экспертного сообщества по проблемам государственной гражданской службы», 53% респондентов видят выход в «исключение влияния руководителя государственного органа на подбор экспертов», 46,9% респондентов предлагают «повышение ответственности образовательного учреждения (организации) за подбор, подготовку и работу экспертов», 22,4% опрошенных отметили необходимость «установить отчетность экспертов перед образовательными учреждениями (организациями), направившими их в качестве эксперта» и столько же предлагают «установить отчетность экспертов перед экспертным сообществом».

В ходе опроса респонденты высказались за расширение социальной базы, при формировании экспертного сообщества, так 57,1% респондентов отметили необходимость *приглашать в качестве экспертов для повышения эффективности экспертной деятельности* «представителей общественных объединений», 46,9% – «представителей

органов местного самоуправления», 36,7% – «сотрудников аудиторских и консалтинговых фирм», а 32,6% опрошенных предложили в качестве экспертов «ветеранов государственного органа», чья профессиональная деятельность была связана с государственной гражданской службой.

Доверие к экспертизе на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации достигается обеспечением соответствующего уровня «независимости эксперта» в *принятии решений*. Исследование показало, что 53% государственных гражданских служащих, считают экспертов, представленных в комиссиях их государственного органа в «достаточной степени независимыми» в принятии решений, 24,4% опрошенных затруднились ответить на данный вопрос, а «полностью независимыми в процессе принятия решений» считают только 12,2% респондентов.

Важным при формировании экспертизы на государственной гражданской службе является анализ *основных причин необъективных оценок эксперта*. Причинами, по мнению 71,4% респондентов является «недостаточный уровень профессионализма эксперта», 59,1% респондентов отмечают «слабые волевые качества эксперта, голосующего «как все», столько же респондентов отметили «зависимостью от руководителя государственного органа», а 30,6% участников опроса ссылаются на «нарушение принципа независимости при формировании комиссий».

Участникам исследования предложено было оценить так же и степень влияния независимых экспертов на решение задач прохождения государственной гражданской службы, через личную удовлетворенность *деятельностью экспертов в комиссиях*. Для 61,2% респондентов является «зависимость экспертов от руководителя государственного органа», для 38,7% «низкий уровень знаний в сфере государственной гражданской службы», примерно столько же государственных служащих 36,7% отметили такую проблему как «низкий уровень ответственности эксперта за принятое решение». Для 24,4% респондентов острой остается проблема «отсутствия контроля за работой эксперта со стороны экспертного сообщества». Примечательно, что контроль за работой эксперта со стороны образовательного учреждения (организации) существует лишь для 10,2% респондентов.

В ходе опроса участникам исследования предложено было оценить *качества независимых экспертов*. Как следует из характера ответов респондентов, наиболее высоко государственные служащие оценили такое качество как «квалификационная компетентность» 59,1% и «внимание к людям» 51%, респонденты довольно низко оценили «справедливость» 18,3%, «авторитет» 22,4%.

Респонденты выделили в своих ответах *компетенции необходимые эксперту*, при этом 100% отметили, что независимый эксперт должен обладать такой компетенцией, как «профессионализм», «гражданская и социальная ответственность» 85,7%, «высокий уровень самоорганизации и самодисциплины» 36,7%, «творческий подход к делу, инновационное мышление» 28,5%, «стремление к профессиональному росту» 12,2%.

Оценки *правового положения эксперта на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации* показала, что 44,8% респондентов считают, что «необходим правовой механизм обеспечения статуса эксперта», 42,8% «необходимы незначительные коррективы», 28,5% «правовое закрепление статуса независимого эксперта нуждается в существенной доработке» 18,3% «правовой статус эксперта определен достаточно». В развитии института независимой экспертизы на государственной гражданской службе крайне важна правовая база экспертизы. В настоящее время, по мнению экспертов, правовое обеспечение института независимой экспертизы недостаточно. Результаты опроса показывают, что в современное время не создано необходимых организационно-правовых условий для развития института независимых экспертов, принимающих участие в работе комиссий государственных органов.

По мнению участников опроса, *следует повысить информированность общественности о деятельности экспертного сообщества, этому будет способствовать*

«создание страницы экспертного сообщества на сайте государственного органа по управлению государственной гражданской службой субъекта РФ», уверены 63,2% респондентов, 53% респондента считают «создание сайта экспертного сообщества».

Не исключая важности для совершенствования деятельности экспертов на государственной гражданской службе субъекта РФ составляющей мотивационного характера опрос показал необходимости, по мнению 46,9% участвующих в опросе государственных служащих, что следует «увязать оплату труда эксперта с учетом опыта экспертной деятельности», 38,7% респондентов считают «увеличение оплаты труда эксперта до уровня почасовой оплаты в учебном учреждении (организации) по месту основной работы».

Мнение участников опроса в определении влияния института независимой экспертизы на социальную среду государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, показало, что 65,3% респондентов отмечают, что развитие экспертизы повлияет на «укрепление системы государственной гражданской службы», 55,1% респондентов усматривают влияние института независимой экспертизы на «взаимодействие гражданского общества и органов государственной власти», 36,7% респондентов уверены, что это скажется на «формировании и повышении уровня доверия к органам государственной власти», а 14,2% респондентов считают, что это скажется на «повышении уровня нравственности, укрепление морали».

Список использованных источников

1. О порядке рассмотрения обращения граждан РФ: Федер. закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ // Парламентская газета. –2006. – №70, 71.
2. О системе государственной службы РФ: Федер. закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. –№22. – Ст. 2063.
3. Об Общественной палате РФ: Федер. закон от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – №15. – Ст. 1277.

Ю.В. Мовчан, І.В. Ворошилова

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Переосмислення різних аспектів модернізації державної служби має починатися з оцінки стандартів поведінки державних службовців, які мають ґрунтуватися на загальноприйнятих нормах етики, адже державні службовці є ключовим елементом державного управління. При цьому в основі будь-якої етичної норми лежать певні цінності, які є частиною культури та свідомості людської спільноти, що, своєю чергою, позначаються на функціонуванні механізму владних інституцій будь-якої держави.

У масштабах Європи існує ряд цінностей, які є спільними для більшості держав регіону та відображені у правових інструментах найбільшої організації, членами якої є майже всі європейські держави, – Ради Європи. Саме такі ключові стандарти як верховенство права, демократія та повага до прав людини і є частиною європейської правової спадщини та визначальними орієнтирами для формування етичних стандартів поведінки державних службовців у державах Європи.

Найважливішим документом, ухваленим у рамках Ради Європи, що формує комплекс стандартів для державної служби, є Модельний кодекс поведінки державних службовців (далі – Модельний кодекс РС), прийнятий Комітетом міністрів Ради Європи 11 травня 2000 р. у вигляді Додатка до Рекомендації №R(2000)10 «Про кодекси поведінки державних службовців» [1]. Метою цього Кодексу є визначення стандартів добросовісності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці, надання їм допомоги у

дотриманні цих стандартів, а також інформування громадськості про поведінку, на яку вона має право очікувати від державних службовців.

Цим документом Комітет міністрів рекомендував державам-членам, з урахуванням національного законодавства і принципів державного управління, якнайшвидше ухвалити національні кодекси етичної поведінки для працівників державної служби.

Регламентація питання етичної поведінки державного службовця в Україні частково передбачена у ст. 5 «Етика поведінки державного службовця» Закону України «Про державну службу», яка передбачає базові обов'язки державного службовця щодо дотримання етичних стандартів поведінки [2]. Так, зазначеним положенням встановлено, що державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Зазначений перелік обов'язків лежить переважно у площині аксіологічного виміру і є доволі умовною та суб'єктивною категорією, в основу якої закладено морально-етичні вимоги до допустимих проявів поведінки державних службовців. Такий суб'єктивізм, на нашу думку, зумовлює складність тлумачення та практичної реалізації цих категорій, зокрема їх морально-етичних приписів.

Системне моделювання стандартів поведінки державного службовця в Україні розпочалося з прийняттям Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. №214 [3], які набули чинності 3 грудня 2010 р. Цей документ має силу нормативно-правового акта та обов'язковий для виконання усіма державними службовцями. Він передбачає конкретні моделі поведінки державного службовця в ситуації, що може призвести до конфлікту інтересів та корупційних проявів.

По суті, Загальні правила є кодексом етики державного службовця в Україні, що містить у собі стандарти етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців, а також пропонує шляхи для врегулювання конфлікту інтересів. Стандарти, включені до Загальних правил, ґрунтуються на Конституції України та визначених ст. 3 Закону України «Про державну службу» принципах державної служби, спрямованих на підвищення авторитету державної служби та зміцнення репутації державних службовців. Передбачено, що за порушення зазначених правил держслужбовці притягуватимуться до дисциплінарної відповідальності, якщо у цих діях не буде встановлено складу адміністративного проступку чи злочину.

Разом із тим, основною проблемою як загальноєвропейських, так і будь-яких національних етичних стандартів є суб'єктивність більшості включених до них категорій. Безумовно суб'єктивною є категорія «вимоги пристойності». Так, норма п. 2.7. Загальних правил встановлює, що одяг державного службовця повинен бути офіційно-ділового стилю і не суперечити загальноприйнятим вимогам пристойності.

Однак при розробці й законодавчому закріпленні такого роду норм необхідно також враховувати й інші категорії осіб (крім державних службовців), які мають безпосереднє відношення до виконання державних функцій. У цьому контексті варто згадати Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи №R(2000)6 «Про статус державних службовців в Європі» [4], у якій під державними службовцями розуміються працівники органів державної влади, працевлаштовані на постійній основі або за контрактом та зарплата яким виплачується з державного бюджету, за винятком виборних представників та окремих категорій співробітників, на яких поширюються особливі правила.

При цьому в країнах Європи існує дві моделі державної служби – договірна та кар'єрна. Згідно з першою на державних посадових осіб, працевлаштованих за договором, поширюються умови, аналогічні регламентації зайнятості у приватному секторі. Друга модель передбачає особливий статус державних посадових осіб, встановлений на законодавчому рівні. Вибір моделі залежить від конкретних обставин кожної країни.

Водночас, незалежно від обраної моделі, ключовим елементом ефективності державної служби є забезпечення виконання ряду основних принципів найкращої практики, таких як: уникнення можливого конфлікту повноважень між різними органами, відповідальними за державну службу; диференціація категорій і рівнів державної служби з урахуванням виконуваних службовцями функцій; забезпечення рівного доступу до державної служби, зокрема прозорість та відкритість процедур відбору та прийняття; просування по службі на основі особистих досягнень; недискримінація тощо. Саме ці принципи складають основу ефективної і орієнтованої на громадянина державної служби в державах Європи.

В Україні стандарти етичної поведінки передбачені як для державних службовців, так і для інших категорій осіб, які виконують державні функції. Розширення суб'єктного складу осіб, на яких поширюються стандарти етичної поведінки, на законодавчому рівні в Україні відбулося з прийняттям Закону України «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 №4722-VI [5], що набрав чинності 12 липня 2012 р. Цей Закон визначає основні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Причому категорія «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» включає у себе дев'ять окремих підкатегорій, до яких, крім державних службовців, належать також особи, які обіймають виборні посади.

Положеннями цього Закону передбачено, що закріплені в ньому правила етичної поведінки є правовою основою для кодексів чи стандартів поведінки. Крім того, згідно зі ст. 6 Закону, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальноновизнаних етичних норм поведінки. При цьому «загальноновизнані етичні норми поведінки» не знайшли свого визначення у переліку дефініцій до Закону, а їх критерії – чіткого закріплення у його положеннях. До того ж найбільш неоднозначним, на нашу думку, є критерій «загальноновизнаності», який містить у собі ознаки суб'єктивно оціночної категорії і відповідно може мати різні тлумачення.

Водночас Закон містить ряд базових норм, що передбачені у Модельному кодексі РЄ, зокрема це положення щодо утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви) та інші.

Крім того, Закон містить норму, якою встановлено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), незважаючи на особисті інтереси, невідкладно письмово повідомляють про таку пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або відповідний виборний чи колегіальний орган та/або одного з визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [6] спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Ця норма цілком кореспондується з положеннями Модельного кодексу РЄ. Разом із тим, останній має більш широкий підхід до запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка, оскільки передбачає, що державний службовець, який відповідно до закону повідомив про відповідні випадки, але вважає, що у зв'язку з його зверненням не було вжито відповідних заходів, може повідомити про це у письмовій формі відповідному голові державної служби.

В українському законодавстві також не передбачено одну з найважливіших норм Модельного кодексу РЄ про те, що державна адміністрація повинна забезпечувати, щоб державному службовцю, який добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомив про будь-який із випадків порушення етичних норм, не було заподіяно шкоди. Запровадження такої превентивної норми сприяло б ефективності процесу виявлення та доведення до відома компетентних осіб випадків зловживань службовим становищем.

Слід також зазначити, що положення Модельного кодексу РЄ щодо політичної або публічної діяльності державного службовця мають більш гнучкий характер, порівняно з українським законодавством. Зокрема, Закон України передбачає, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. На нашу думку, це положення дещо звужує можливості державного службовця щодо реалізації права на вираження думок та поглядів. Водночас, положення Модельного кодексу сформульовані таким чином, аби обумовити дотримання основних і конституційних прав: «державний службовець повинен опікуватися тим, щоб будь-яка його політична діяльність або участь у політичних чи громадських дебатах не знижувала рівень довіри суспільства і його роботодавців до його здатності неупереджено і чесно виконувати свої обов'язки».

Доволі неоднозначними є також положення ст. 18 Закону, які через відсилочну норму встановлюють відповідальність за порушення правил етичної поведінки. У статті передбачено, що порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, правил етичної поведінки, визначених цим Законом, тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність з урахуванням особливостей правового статусу таких осіб, визначених Конституцією і законами України. Водночас відповідні норми досі не закріплено у національному законодавстві, за винятком відповідальності за корупційні діяння.

Таким чином, сучасний стан нормативного регулювання етичної поведінки державних службовців свідчить про певні прогалини у законодавчому закріпленні відповідних стандартів. Саме тому має бути вжито належних заходів щодо запровадження в українське законодавство найкращих європейських стандартів у цій сфері, що значно сприятиме ефективності функціонування державної служби в Україні.

Список використаних джерел

1. Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conducts for Public Officials [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
2. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3723-12>.
3. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. – Головдержслужба України; Наказ, Правила від 04.08.2010 № 214. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/z1089-10>.
4. Recommendation No. R(2000)6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=340693&Site=CM>.
5. Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 № 4722-VI XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/4722-17>.
6. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3206-17/paran3#n3>.

ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ НИМИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ФОРМІ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Місцеві державні адміністрації та їх посадові особи в процесі здійснення правотворчої діяльності зобов'язані діяти в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [1]. За невиконання або неналежне виконання цієї конституційної вимоги для вказаних вище суб'єктів повинна наставати юридична відповідальність.

За загальним правилом юридична відповідальність розглядається як передбачений правовими нормами обов'язок суб'єкта права зазнати несприятливих для нього наслідків правопорушення та встановлена державою міра державного примусу та вчинене правопорушення [7, с.425]. Юридична відповідальність настає лише в разі наявності необхідних фактичних та юридичних підстав, зокрема:

наявності відповідної правової норми, що передбачає можливість накладення відповідних мір відповідальності за вчинене протиправне діяння;

вчинення правопорушення з відповідним його складом або окремими його елементами;

наявності правозастосовного акту, яким конкретизується охоронна норма права, визначається конкретний вид та міра юридичної відповідальності.

Чинне законодавство окремо не передбачає відповідальності у сфері правотворчості ні для посадових осіб місцевих державних адміністрацій, ні для жодних інших суб'єктів права. Більше того, в Україні питання правотворчості врегульовано на рівні закону лише в частині процедури прийняття актів Верховної Ради України – в її регламенті, що прийнятий як закон України, на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що приймають окремі органи виконавчої влади з метою унормування прийняття власних актів, наприклад постанова Кабміну «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України», зокрема, та рекомендацій Мінюсту. Щодо діяльності місцевих державних адміністрацій, то питання їх правотворчості фрагментарно регламентовано у законах України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про основні засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» [2–4], Типовому регламенті місцевої державної адміністрації [5], а також – нормативно-правовими актами, що регламентують питання державної реєстрації нормативно-правових актів центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Не вдаючись до детального аналізу вказаних нормативно-правових актів, варто відмітити, що в них містяться правові норми, які вимагають від суб'єкта правотворчості при підготовці проекту нормативно-правового акту забезпечувати певні вимоги. Так, якщо цей документ є проектом регуляторного акту, то місцева державна адміністрація зобов'язана в установлені строки довести його до відома населення для обговорення [4], проаналізувати пропозиції, що надійшли від громадськості в процесі обговорення та включити їх до проекту акта або повідомити суб'єкта звернення про причини не включення, підготувати аналіз регуляторного впливу та оприлюднити його; після прийняття документу (підписання його головою місцевої адміністрації) – забезпечити його офіційне оприлюднення в друкованих засобах масової інформації. Порушення хоча б однієї з вказаних дій тягне за собою можливість скасування вказаного нормативно-правового акту в судовому порядку.

Законодавство про державну реєстрацію говорить про те, що нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, що містять нові правові норми, які зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян, або носять міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції. Неподання на реєстрацію нормативно-

правого акта місцевої державної адміністрації тягне за собою можливість його скасування органами юстиції у встановленому порядку.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні та районні ради делегують місцевим державним адміністраціям для реалізації певні повноваження. Місцеві адміністрації забезпечують реалізацію вказаних повноважень та звітують перед радами про їх виконання. В ході реалізації таких повноважень може виникнути необхідність прийняття місцевими державними адміністраціями певних нормативно-правових актів, які теж повинні відповідати певним критеріям. При цьому рівень правотворчості буде впливати на якість самого акта та на результати реалізації делегованих радою повноважень, що в свою чергу може тягнути юридичні наслідки, про які ми будемо говорити нижче.

На жаль, в Україні не розроблено на теоретичному рівні питання щодо основних видів помилок в правотворчості, що є підставою для юридичної відповідальності. Разом з тим, такі розробки започатковано в Росії. Так, А.П. Мазуренко стверджує, що навіть незначні відхилення від правил юридичної техніки, формальної логіки та граматики істотно погіршують якість прийнятого акта. В результаті виникають прогалини та протиріччя, нечіткі, під час неможливі для однозначного тлумачення положення; санкції, що містяться в документах, не відповідають суспільній небезпеці правопорушення; виникають невідповідності всередині єдиної правової системи [9]. На думку А.В. Лукашева, за умисне допускання правотворчих помилок або за їх умисне не виявлення необхідно передбачити найсуворіші санкції [8.].

Тобто санкція як міра відповідальності в сфері здійснення місцевими державними адміністраціями державного управління у формі правотворчості може мати місце в разі вчинення протиправних діянь в сфері правотворчості. Тут доцільно до сказаного вище додати наступне.

Порядок підготовки та розгляду проектів нормативно-правових актів в обласній державній адміністрації має свої особливості.

Процес правотворчості при прийнятті та зміні нормативно-правових актів обласних державних адміністрацій становить собою систему певних, пов'язаних між собою та взаємозалежних, процедур (стадій).

Умовно ці стадії можна розбити на ряд етапів.

В результаті діяльності визначається стан середовища, що сприймається місцевою державною адміністрацією. Стан середовища вивчається відповідним структурним підрозділом місцевої державної адміністрації, що відповідно до його компетенції забезпечує реалізацію державної влади на місцевому рівні у певній сфері (наприклад управління або відділ освіти місцевої державної адміністрації – у сфері освіти, управління економіки – у сфері економічних відносин т. ін.) Далі відбувається формулювання загального бачення щодо тенденцій розвитку даного середовища в часі та просторі (в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці залежно від рівня місцевої державної адміністрації: область, район), визначається специфіка керованого об'єкта. Потім здійснюється моделювання ситуації та визначення параметрів моделі суспільного розвитку. Таким чином, відбувається перша, допроектна, стадія процесу правотворчості. Для обласних державних адміністрацій мотивом прийняття управлінського рішення нормативного характеру можуть бути потреби соціального життя області (наприклад, в Чернігівській області рівень смертності серед інших областей в Україні найвищий, що потребує життя додаткових заходів, та є мотивом для розробки відповідних управлінських рішень).

Суб'єкти діяльності, які вносять проекти розпоряджень голові місцевої державної адміністрації – управління, відділи та інші структурні підрозділи обласної державної адміністрації.

У разі коли розроблення проекту розпорядження доручено кільком структурним підрозділам місцевої державної адміністрації, виконавець, зазначений першим, є головним

розробником. Тут теж часто постає питання – що означає термін «головний розробник», яким є його правовий статус, які він має права, обов'язки та яку несе відповідальність за належну (неналежну) підготовку проектів нормативних актів.

Проекти розпоряджень до їх внесення місцевій державній адміністрації підлягають обов'язковому погодженню із зацікавленими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації, у разі потреби – з іншими зацікавленими органами та організаціями. Якщо ж мова йде про підготовку проекту нормативно-правового акта регуляторного характеру, вказаний акт має бути внесений у відповідний плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний календарний рік та оприлюднений.

Стосовно кожного проекту розпорядження регуляторного характеру його розробником готується аналіз регуляторного впливу. Кожен проект такого акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у встановлені законом строки та способом. Закон України «Про основні засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» [4] визначає, що повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності – у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

При визначенні регуляторними органами друкованих засобів масової інформації, в яких публікуються зазначені документи, надається перевага офіційним друкованим засобам масової інформації.

Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а місцеві органи виконавчої влади не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, зазначені документи можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням проектів розпоряджень, які є регуляторними, фінансуються за рахунок розробників проектів регуляторних актів або регуляторних органів, які оприлюднюють ці документи.

Погоджений проект розпорядження візується керівниками зазначених структурних підрозділів, органів та організацій.

Проект розпорядження вноситься головним розробником разом з довідкою про погодження проекту розпорядження, де зазначаються зацікавлені структурні підрозділи, органи та організації, які:

погодили проект;

висловили зауваження та пропозиції, враховані головним розробником;

висловили зауваження та пропозиції, не враховані головним розробником;

не висловили своїх позицій щодо проекту розпорядження.

Проект розпорядження вноситься після проведення зацікавленими структурними підрозділами, органами та організаціями відповідної експертизи з пояснювальною запискою, що містить необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших наслідків його реалізації, до якої у разі потреби може додаватися інформаційно-довідковий матеріал (таблиці, графіки тощо).

Якщо розпорядження, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, то ці зміни або доповнення включаються до проекту розпорядження, що готується або подаються окремим актом одночасно з проектом.

За наявності розбіжностей у пропозиціях, які висловлені щодо проекту розпорядження, керівник органу, який вносить проект, повинен забезпечити їх обговорення із зацікавленими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйнятної рішення.

Щодо подальшої долі проекту Тимчасовий регламент передбачає наступне: «У разі внесення проекту розпорядження з розбіжностями до нього додається протокол розбіжностей, в якому повинна міститися редакція спірного пункту (норми) проекту, варіант редакції, запропонований заінтересованим структурним підрозділом, органом, організацією, відхилений або врахований головним розробником частково, мотиви відхилення головним розробником зауважень та пропозицій, а також стисло повідомляється про проведену головним розробником роботу з ліквідації цих розбіжностей та про посадових осіб, які брали у ній участь» Щодо вказаної норми, на наш погляд, варто зауважити наступне: проект не може вноситись «з розбіжностями», він вноситься з положеннями, щодо яких є розбіжності в позиціях суб'єктів, що беруть участь у підготовці проекту нормативно-правового акту.

У разі проведення публічного обговорення проекту розпорядження головний розробник вносить проект розпорядження разом з довідкою про проведення публічного обговорення, в якій зазначаються коло осіб, які були залучені до публічного обговорення, результати цього обговорення, рішення щодо врахування пропозицій, мотиви та обґрунтування їх відхилення (в цілому або частково).

Головний розробник разом з проектом розпорядження може вносити до обласної державної адміністрації текст інформаційного повідомлення про цей проект.

Текст інформаційного повідомлення обсягом до 200 слів готується головним розробником на окремому аркуші і повинен містити обґрунтування необхідності прийняття проекту нормативно-правового акта, його мету та розкривати зміст цього проекту, соціально-економічні та інші істотні наслідки його прийняття.

У разі прийняття головою обласної державної адміністрації рішення про інформування населення стосовно проекту текст інформаційного повідомлення передається прес-службі місцевої державної адміністрації для доведення його до відома населення.

Проекти розпоряджень із соціально-економічних питань повинні, як правило, мати преамбулу, в якій викладається аналіз стану справ і причин недоліків у розв'язанні відповідних проблем, визначається мета видання розпорядження.

Встановлювані завдання повинні бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший термін мети, визначеної розпорядженням, з переліком виконавців і визначенням термінів виконання завдань.

У необхідних випадках у проекті розпорядження можуть передбачатися проміжні контрольні терміни інформування місцевої державної адміністрації про хід виконання встановлених завдань.

Головний розробник разом з проектом розпорядження, яке є регуляторним актом, також подає:

копію рішення територіального органу Держпідприємництва про його погодження або копію рішення апеляційної регуляторної комісії про задоволення скарги головного розробника щодо відмови зазначеного органу в погодженні проекту цього акта;

висновок про результати аналізу впливу регуляторного акта;

копію повідомлення про оприлюднення цього проекту.

У разі, коли проект розпорядження внесено до місцевої державної адміністрації з порушенням визначених у її Регламенті вимог, юридична служба апарату місцевої державної адміністрації у дводенний термін повертає головному розробникові проект розпорядження та матеріали до нього із супровідним листом за підписом заступника голови місцевої державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків) або керівника апарату місцевої державної адміністрації.

Внесений проект розпорядження доповідається голові місцевої державної адміністрації або його заступнику (відповідно до розподілу обов'язків), за дорученням якого апаратом місцевої державної адміністрації (далі – апарат) проводиться опрацювання проекту, а також редагування тексту.

Тривалість опрацювання проекту розпорядження в апараті не повинна перевищувати 10 робочих днів (у разі необхідності цей термін може бути продовжено заступником голови за обґрунтованим проханням посадової особи апарату).

Якщо під час опрацювання проекту розпорядження виявлено необхідність внесення до нього істотних змін, проект повертається для доопрацювання та повторного візування керівниками заінтересованих органів та організацій.

Неврегульовані розбіжності щодо проекту розпорядження розглядає заступник голови місцевої державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків), який приймає рішення про врахування або відхилення зауважень. При цьому заступник голови може внести на розгляд голови місцевої державної адміністрації проект розпорядження з розбіжностями з додаванням довідки про такі розбіжності та пропозиціями щодо їх усунення.

Проект розпорядження візується працівниками апарату, які здійснювали його опрацювання (в обов'язковому порядку працівником юридичної служби), заступником голови місцевої державної адміністрації, який відповідає за його підготовку, та, у разі необхідності, іншими заступниками голови і передається керівнику апарату для доповіді його голові місцевої державної адміністрації.

У разі невідповідності проекту розпорядження законодавству юридична служба апарату місцевої державної адміністрації, не візуючи проект, готує висновок з пропозиціями щодо законного вирішення відповідного питання для прийняття остаточного рішення головою облдержадміністрації, заступником голови, керівником апарату облдержадміністрації. Проекти розпоряджень з питань соціально-економічного розвитку відповідної території у разі необхідності попередньо обговорюються на засіданнях колегії місцевої державної адміністрації.

Підписані головою місцевої державної адміністрації розпорядження реєструються в установленому порядку і надсилаються заінтересованим органам та організаціям згідно з розрахунком розсилання (за відповідним списком).

Додатки до розпоряджень підписуються керівником апарату (заступником голови – керівником апарату) місцевої державної адміністрації.

Тобто правопорушеннями у сфері правотворчості місцевих державних адміністрацій можуть бути:

1. Діяння, що полягають в неякісній підготовці документів, що лягають в основу нормативно-правового акта (на передпроектній стадії його розробки): неправильно підібрана статистична інформація, не вірно визначено необхідність та ефективність пропонованого шляху регулювання ситуації, неналежний аналіз регуляторного впливу т. ін.). Вказані діяння можуть бути вчинені у формі дії (неправильно підрахована статистична інформація) або бездіяльності (відсутність належного обґрунтування в аналізі регуляторного впливу); вони можуть бути умисними, коли особа бажає або свідомо допускає наслідки у формі правотворчих помилок різного роду або необережності, коли особа не передбачає таких наслідків, хоча могла і повинна була їх передбачити або ж легковажно розраховувала на відвернення таких наслідків. На практиці трапляються всі ці випадки, умисел частіше буває, коли відбувається прийняття нормативно-правового акту під тиском (вищестоящих органів, громадськості, правоохоронних структур т. ін.), прояви необережності пов'язані з неналежною кваліфікацією або повною відсутністю кваліфікації у осіб, що готують проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій, а також з недостатністю ресурсів, необхідних для підготовки нормативно-правового акту, зокрема доручення вищестоящих органів про необхідність врегулювання ситуації «вчора», відсутність фахівців, відсутність коштів (наприклад, публікація регуляторного акта середнього за розміром коштує в Чернігівській обласній газеті «Деснянська правда» приблизно 10 тис. грн. Ці кошти в кошторис видатків на тримання адміністрації не закладаються взагалі або ж закладаються в недостатній кількості. А не опублікування

такого документу, як вже зазначалося, є безумовною підставою для його скасування в судовому порядку.

2. Діяння, що здійснюються в процесі підготовки та написання тексту нормативно-правового акта.

Так, зокрема, норми права, які будуть міститися в документі, повинні узгоджуватися з нормами актів, що є вищими за юридичною силою, та основним принципом, що закріплені в Конституції та Законі України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема принципу законності. Окрім того, нормативно-правовий акт має бути прийнятим в межах компетенції місцевої державної адміністрації, яка закріплена в різних нормативно-правових актах.

І якщо невідповідність принципам нормативно-правового акта місцевої державної адміністрації іноді довести досить складно, особливо якщо така невідповідність не тягне для інших суб'єктів юридичних наслідків, то прийняття нормативно-правового акта поза межами компетенції є підставою для його скасування в судовому та адміністративному порядку, причому законодавство передбачає можливість відшкодування шкоди завданої незаконними діями органу влади.

Аналогічно до діянь, що вчиняються на передпроектній стадії – для вказаних порушень у сфері правотворчості може бути характерний як умисел, так і необережність.

3. Діяння, що полягають в неякісній підготовці тексту нормативно-правового акта: логічні помилки, стилістичні помилки, граматичні помилки, технічні помилки і т. ін. Розповсюдженими є помилки про зміни до існуючих документів (внесення змін до змін, виключення із тексту документа не його складових частин: слів, словосполучень, пунктів, абзаців, а окремих частин мови: іменники, займенники, дієслова.

Наслідком такого правового недбальства стає неможливість в майбутньому зрозуміти чинний текст нормативно-правового акта, а, відповідно, і реалізувати його.

4. В ході проектної стадії можуть бути порушення в недотриманні процедури проходження документу (наприклад, того ж регуляторного акта, про що говорилось вище). Підготовка супровідних документів, пропуск строків, відсутність погоджень з органами, що мають погоджувати документ відповідно до норм чинного законодавства (наприклад, органи Антимонопольного комітету, Держкомпідприємництва т. ін.).

5. Після підписання порушення можливі при доведенні нормативно-правового акта до відома населення (наприклад, передбачено в обласній через друковані ЗМІ, а доведення відбувається по радіо або телебаченню; не у встановлений строк, без посилання на реквізити, які є обов'язковими для даного документа.).

Суб'єктами у сфері правотворчості місцевих державних адміністрацій можуть бути:

Голова облдержадміністрації. Саме голова несе одноосібно відповідальність за прийняті ним розпорядження. Відповідальність голови може бути політичною (наслідком такої відповідальності може бути на сьогодні лише звільнення голови з посади Президентом України за ініціативою Президента або відповідного подання Уряду) за неналежну реалізацію наданих повноважень як голови місцевої державної адміністрації. Ця відповідальність є порівняно новим та дискусійним видом юридичної відповідальності, і при її застосуванні виникають певні колізії, зокрема з трудовим правом (дисциплінарна відповідальність), адже голова адміністрації фактично перебуває з адміністрацією в трудових правовідносинах і його звільнити можна лише за конкретне порушення трудового законодавства. Разом з тим, сьогодні посада голови місцевої державної адміністрації має особливий статус. Він пов'язаний як з порядком призначення на посаду, перебування на ній, масивом прав, обов'язків та відповідальності, що, на наш погляд, звільнення за неналежну реалізацію наданих повноважень можна розглядати як політичну відповідальність, за умови, що неналежна реалізація повноважень є мотивованою (доведеною). Інакше така відповідальність, на наш погляд, зводиться до політичних маніпуляцій Президента, Уряду та його посадових осіб, а, в окремих випадках, посадових осіб інших структур, які хоч юридично і не наділені управлінськими функціями, але

мають фактичний вплив на вирішення того або іншого питання (наприклад Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України т. ін.).

Окрім того, залежно від виду правопорушення, що трапилося внаслідок неналежної правотворчої діяльності, голова адміністрації може бути притягнутий до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності. Хоча аналіз роботи та розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій з 2004 р. показує, що такі випадки в нашій державі не траплялися.

Іншим суб'єктом, що може вчинити юридичну помилку в ході процесу правотворчості, є відповідний заступник голови місцевої державної адміністрації. При формуванні складу адміністрації після призначення голова юридично має право сам обрати собі заступників. Технічно ця процедура ускладнена необхідністю різного роду погоджень на рівні Уряду та Президента України. Заступники відповідають за доручену їм ділянку роботи відповідно до своїх посадових обов'язків, та, відповідно до цього розподілу, беруть участь у підготовці нормативно-правових актів. На відміну від голови, заступники несуть відповідальність не перед Президентом України, а безпосередньо перед головою, тому вважаємо, що за порушення у сфері правотворчості заступник не може бути притягнутий до політичної відповідальності, ця відповідальність в основному може бути дисциплінарною, рідше – адміністративною або кримінальною, і ще рідше – майновою (матеріальною).

Окремого статусу заслуговує такий структурний підрозділ апарату місцевої державної адміністрації як юридичний відділ. Справа в тому, що до повноважень юридичного відділу відноситься здійснення правової експертизи розпоряджень голови адміністрації, юридичний відділ перевіряє розпорядження на відповідність вимог Конституції та чинного законодавства України, а також юридичної техніки. Як керівник, так і працівники відділу за неналежне виконання своїх обов'язків, можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності.

Головні розробники (фактично – керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій) за неналежну розробку нормативно-правових актів відповідають перед головою адміністрації та можуть бути притягнені до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, сьогодні питання щодо юридичної відповідальності за неналежне здійснення правотворчості на рівні місцевої виконавчої влади є прихованою проблемою. Про неї не говорять. Її не помічають, але ця проблема існує. Наслідком цієї проблеми є відсутність єдиних підходів до підготовки нормативно-правових актів, «списування» актів у інших адміністрацій, замість розробки на основі аналізу та фактичних даних – власних, що призводить до скасування таких актів в судовому та адміністративному порядку, а також – необґрунтованого витрачання часових, фінансових, людських та інформаційних ресурсів. Основними причинами такої проблеми є практично повне самоусування держави від здійснення регламентації у сфері правотворчості, відсутність кваліфікованих кадрів та необґрунтовані вимоги щодо процедур прийняття окремих нормативно-правових актів в чинному законодавстві. Разом з тим, правової вимоги немає там, де немає засобів, що забезпечують її виконання.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Юрінком, 1996
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – №20–21. – Ст.190 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997 №24. – Ст.170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua

4. «Про основні засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – №1. – Ст.17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. N 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. N 1270) // Офіційний вісник України від 12.11.2007. – 2007. – №83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. N 870 «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» // Офіційний вісник України від 23.09.2005. – 2005. – №36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
7. Лазарев В.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – 3–е изд., испр. и доп. / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М.: Спартак, 2004. – 528 с.
8. Лукашева А.В. Законотворческие ошибки / А.В. Лукашева // Гражданин и право. – 2000. – № 3. – С. 17
9. Мазуренко А.П. Ответственность за правотворческие ошибки как одна из проблем правотворческой политики / А.П. Мазуренко // Материалы XII региональной научно-технической конференции «Вузовская наука – Северо-Кавказскому региону» Том второй. Общественные науки. – Ставрополь: СавКавГТУ, 2008, – 194 с.

І.М. Олійченко

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Прискорення темпів соціально-економічного розвитку держави пов'язано з ефективним державним управлінням, котре базується на сучасних інформаційних технологіях.

Інформаційне забезпечення органів державної влади є базою, на якій ґрунтується управлінська діяльність системи державного управління. Інформаційний ресурс є одним з найбільш вагомих ресурсів в управлінні державою. Інформація застосовується для прийняття ефективних рішень, вона проходить обробку в автоматизованих системах і у вигляді необхідних даних і знань надається керівникам в структурі органів влади [1].

До інформаційних ресурсів, які використовуються в державному управлінні, доцільно зберегти всю інформацію, що циркулює, або знаходиться на зберіганні в органах державної влади. В законі України «Про інформацію» закріплені основні види інформаційних ресурсів: статистична інформація, адміністративна, масова, про діяльність органів влади та місцевого самоврядування, правова, про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна [2].

Можна визначити поняття інформаційного ресурсу в державному управлінні, як сукупність документів, фактів, знань людей, спеціальних видів інформації в інформаційних системах органів державної влади, яка доступна для безпосереднього використання і зібрана на законних підставах з метою інформаційного забезпечення державного управління [3].

Важливо досягнути високої якості інформації. Якість визначається її властивостями. Свою специфіку має і сфера державного управління. Інформацію в державному управлінні можна визначити як документовані відомості про події та явища у суспільстві, державі, природному середовищі, які відповідають вимогам таких властивостей як

репрезентативність, своєчасність, точність, актуальність, достатність, дієвість і відібрані для забезпечення державно-управлінських функцій.

Інформацією систему державного управління і місцевого самоврядування забезпечують інформаційно-комп'ютерні системи. Системи дозволяють автоматизувати дії зі збирання, передачі інформації про об'єкт управління, обробки інформації, а також дозволяють здійснювати управлінські впливи.

Структурно інформаційна система має дві групи підсистем: функціональні підсистеми і підсистеми забезпечення. Функціональні підсистеми створюються шляхом декомпозиції системи управління за функціональною ознакою. Підсистеми забезпечення призначені для підтримки тих функціональних задач, що розв'язує інформаційна система.

На рисунку показана узагальнена схема функціонування інформаційної системи в органах державної влади на регіональному рівні. Схема відображає процедури роботи з інформацією, що відбуваються в автоматизованій інформаційній системі, яка забезпечує керівників інформацією для прийняття рішень для здійснення впливів на об'єкт управління будь-якого рівня.

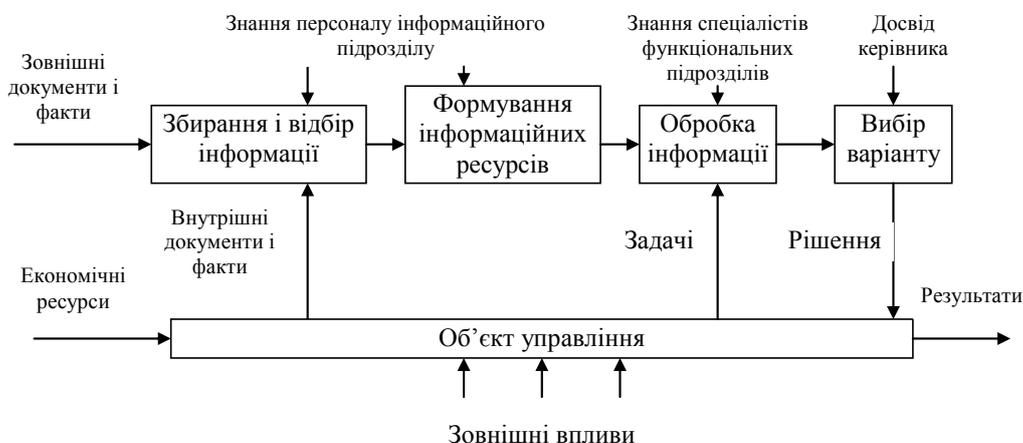


Рис. 1. Узагальнена схема функціонування інформаційної системи в органах державного управління

Для державного управління характерно застосування ієрархічних інформаційних систем. Це пояснюється структурою органів державного управління. Інформаційні системи забезпечують процеси прийняття рішень на всіх рівнях виконавчої влади: центр – область – місто – район – населений пункт. Інформаційні системи розташовані на трьох рівнях: державному, регіональному і районному. Через ці рівні також проходять інформаційні потоки, якими обмінюються підсистеми галузевих інформаційних систем, систем організацій і установ, органів державного управління.

Державні і галузеві системи вирішують завдання, які стосуються функціонування органів державного управління, підприємств, установ, організацій в масштабах всієї країни. Ієрархічна будова дозволяє організувати рух інформації з нижчих ланок системи державного управління до центральних органів виконавчої влади і в зворотному напрямі [4].

Важливою проблемою, що вимагає застосування сучасних інформаційних технологій є взаємоузгодження рішень і дій на різних рівнях державного управління. Взаємоузгодження повинно відбуватися на всіх рівнях, в тому числі на місцевому. Застосування надійних каналів зв'язку в регіональних інформаційних системах дозволяє зменшити розбіжності в підходах до вирішення однієї проблеми на різних рівнях ієрархії. Інформаційні системи в органах державного управління входять до складу більших інформаційних систем, які формують регіональні, галузеві і загальнодержавну інформаційну систему.

Однією з найбільш суттєвих проблем у документообігу між органами державного управління різних рівнів ієрархії є дублювання інформації. Причиною цього явища є схема передачі інформації від одного органу державного управління до іншого, що вимагає розміщення однакових даних у повідомленнях, які прямують до різних адресатів. Для вирішення цієї проблеми необхідно створення інтегрованих розподілених баз даних на регіональному рівні, які доступні всім користувачам, що мають відповідний доступ.

Важливою складовою інформаційного забезпечення державного управління та місцевого самоврядування є регіональні інформаційні системи. Застосування типових регіональних інформаційних систем дає можливість формувати єдиний інформаційний простір на рівні держави і створює передумови для входження в світовий інформаційний простір. Єдиний інформаційний простір в свою чергу дає можливість ефективно функціонувати органам державного управління на всіх його рівнях. Розвиток цих систем проявляється у появі нових інформаційних технологій та їх впровадженні в існуючих системах; розширенні кола джерел інформації та користувачів; використанні типових структур інформаційної системи; появі нових функціональних підсистем, впровадження яких вимагають задачі ефективного використання ресурсів регіону, охорони оточуючого середовища та ін [5].

Корпоративні системи, як і більші за них регіональні мають в своїй структурі ядро і функціональні підсистеми, систему електронного документообігу, системи безпеки, електронну пошту, засоби віддаленого доступу, можливості роботи з різними базами і банками даних, офісні системи та спеціальне забезпечення для вирішення специфічних задач, які стоять перед органами державного управління. Кожен з районних центрів повинен мати прямий зв'язок з Обласною державною адміністрацією. Організація каналів зв'язку може здійснюватися за технологією індивідуальної приватної мережі, яка створюється поверх мережі Інтернет. Для закриття каналів від несанкціонованого доступу використовується шифрування інформації. Створення такої мережі дозволяє реалізувати ряд функцій, які повинна виконувати система інформаційно-аналітичного забезпечення регіональних органів управління. Це стосується автоматизації документообігу, надання оперативної інформації і узгодження дій при прийнятті рішень на різних рівнях регіонального управління.

Список використаних джерел

1. Дітковська М.Ю. Впровадження новітніх інформаційних технологій в органах державної влади і місцевого самоврядування / М.Ю. Дітковська // Теорія та практика державного управління – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 3. – С. 139–143.
2. Закон України «Про інформацію» N 2657-XII від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650–669 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
3. Закон України «Про Національну програму інформатизації» №74/98–ВР від 04.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – С.181 – 193 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Інформаційні технології в регіональному управлінні: [навч. посіб.] / М.П. Бутко, І.М. Бутко, М.Ю. Дітковська та ін. – К.: Знання України, 2006. – 281 с.
5. Олійченко І.М. Впровадження систем управління якістю в корпоративних, регіональних, галузевих та державних інформаційних системах / І.М. Олійченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – №7. – С 64–66.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА США: ДОСВІД ДЛЯ ВИВЧЕННЯ ТА НАСЛІДУВАННЯ

Вже багато десятиліть Сполучені Штати незмінно залишаються лідером західного світу та своєрідним магнітом, що продовжує притягувати до себе людей, які, хоча і народжені у різних країнах, з різним рівнем добробуту та політичним ладом, проте прагнуть жити і працювати саме у США. Якщо вдатися до певної економічної метафори і вважати кожную окрему людину капіталом, то виявляється, що інвестувати себе як капітал чимало людей прагнуть саме у США, де правила його обігу і можливості примноження є найбільш сприятливими, зрозумілими і захищають його від різноманітних несподіванок, сваволі державних чиновників та непередбачуваних змін. Саме ці правила-закони та їх безумовне дотримання як громадянами, так і державними чинниками забезпечують цьому людському капіталу постійне примноження, а країні – розвиток і процвітання. Тому не зайвим буде наголосити, що там, де умови функціонування людського капіталу не сприятливі, відбувається його деградація та втрата конкурентоспроможності, і тому він залишає несприятливу галузь чи країну у пошуках кращих умов для свого розвитку і примноження.

Державна служба у США як частина їх політичної та адміністративної системи саме і покликана забезпечувати постійне зростання, примноження і вільний обіг людського капіталу, створення для його розвитку, та наступного інвестування, максимально сприятливих умов.

Історія виникнення американської держслужби досить суттєво відрізняється від історії виникнення цього інституту у країнах Європи. Вона виникла як логічне продовження розвитку американського суспільства та американської політичної системи, які з моменту свого зародження мали значні відмінності від країн і суспільств Старого Світу [1]. Також важливо зазначити, що прагнення звільнитися від контролю з боку будь-якої влади, і світської і духовної, було основою «ідеальної» позаекономічної мотивації діяльності і перших колоністів, і їх наступників та нащадків. Ідеал самоврядування «вільних людей на вільній землі» став основою того ладу, який ще досі називають «великим американським експериментом» [2].

Як відомо, десь через 150 років після початку заселення нового континенту у центральній владі у Лондоні нарешті дійшли руки до колоній (за цей час Британія пережила громадянську війну, диктатуру Кромвеля, реставрацію Стюартів, і, нарешті, прихід до влади ганOVERської династії, що і донині владарює у країні). Отже парламент і король заходилися запроваджувати у колоніях свою владу, яка не хотіла жодним чином враховувати ані економічні, ані політичні інтереси колоністів, які звикли на той час жити в умовах повного або часткового місцевого самоврядування. Колонії вимушено повстали проти сваволі центральної влади, основні зловживання якої перераховуються у Декларації про незалежність і становлять, так би мовити правову базу повстання американських колоній. Під час війни за незалежність американці остаточно переосмислили природу політичної влади, в наслідок чого у них сформувалася стійка недовіра до будь-якого уряду, особливо центрального і відповідно до його виконавчих органів. Ця недовіра і сьогодні залишається важливою складовою американської політичної культури.

Як показують опитування, американці загалом схильні менше довіряти уряду, ніж певним індивідам чи групам, хоча при цьому розраховують на його чесність. Опитування виявили цікавий парадокс – коли більшість населення цілком задоволена власним досвідом спілкування з урядовцями, проте загалом уряду не довіряє. Так, згідно із опитуваннями понад 60% громадян, які мали досвід спілкування з урядовцями залишилися цілковито задоволеними тим, як було вирішено їхню проблему, а 40% були навіть «дуже задоволені». Незадоволеними виявилися лише 14% опитаних. Проте особистий позитивний досвід громадян не впливає на їхню загальну упередженість. Так, 71% опитаних визнали, що до їх

проблеми поставилися з належною увагою, лише 30% вважає, що загалом урядові установи уважно ставляться до проблем громадян, 80% вважає, що їх проблему було справедливо вирішено, але лише 42% вірять у загальну справедливість системи. Таким чином, громадяни оцінюють власний загалом позитивний досвід швидше як виняток ніж як правило, а тому роблять негативний висновок [3].

Відповідь на питання, чому так відбувається, закорінена в історії розвитку державної бюрократії в США, яка на відміну від більшості країн виникла і сформувалася набагато пізніше за демократію [4].

Спершу американці взагалі не хотіли мати професійних постійних державних службовців, передавши всі владні повноваження зборам громадян і обраним особам, передусім так званим легіслатурам (місцевим парламентам). Проте досить швидко вони переконалися, що обрані розпорядники так само схильні до зловживань, як і постійні працівники, а відмова від послуг професійних адміністраторів спричиняє постійний хаос у веденні справ. Як наслідок, уже у Конституції у Статті 2, Розділ 2 є згадка про призначених посадових осіб, проте ні про уряд, ні про інші державні служби, там немає навіть згадки [5]. Справа в тому, що для батьків-засновників чиновники, як і для більшості громадян американських колоній, асоціювалися передусім із сваволею і утисками з боку парламенту і короля, який «заснував безліч нових установ і наслав сюди хмари урядовців, щоб непокоїти наш народ і висмоктувати з нього останні соки» [6]. Крім того, створення повноцінної державної служби гальмувалося тривалою суперечкою між Томасом Джеферсоном, який дотримувався егалітаристських поглядів на урядування та його опонентами – Александром Гамільтоном та Джоном Медісоном, які вважали, що правувати у державі має еліта [7].

Крім того, батьки-засновники вважали, що необхідно доручати управлінські функції людям, які особисто незацікавлені, водночас – саме особистий інтерес вони вважали рушійною силою політики і тому були переконані, що неможливо розділити політику і управління. Водночас вони вважали, що доля суспільства не повинна залежати від особистих моральних чеснот керівників, були глибоко переконані, що лише моральні громадяни можуть бути залучені до виконання ролі «природної аристократії». Тому намагалися узгодити ці суперечності за допомогою створення системи різноманітних стримувань і противаг, які мали б обмежити можливості посадовців зловживати владою, а також висувати на відповідальні посади людей високоморальних, які будуть керуватися принципами суспільного блага, та заохочувати ці якості у своїх підлеглих.

Звичайно, протягом наступних десятиліть кількість державних службовців у США постійно зростала, однак цікавим буде відзначити, що відбувалося це попервах дуже непропорційно. Так, протягом 1816 – 1861 років кількість державних службовців зросла майже 8 разів з приблизно 4,5 тис. до 37 тис., проте 86% цього зростання припадало на Федеральну пошту, і не було пов'язано із зростанням управлінського апарату.

Ситуація докорінно змінилася після обрання у 1829 р. президентом Ендрю Джексона, який запровадив так звану *victor's spoil system* (що буквально означає «здобич – переможцю»), згідно з якою посадами наділялися однопартійці, активісти президентської кампанії незалежно від їх кваліфікації. На противагу *merit system*, коли на посади призначають за особисті заслуги і виявлені професійні якості у певній галузі. Таким чином, принцип компетентності було замінено принципом партійності та особистої відданості «босу», що суттєво знизило ефективність державних служб. Водночас саме при Джексоні було суттєво спрощено адміністративні операції для того щоб їх міг здійснювати практично кожний освічений громадянин. У такий спосіб державну службу було переорієнтовано з якихось «вищих державних інтересів» на задоволення інтересів громадян, тобто переорієнтовано на «клієнта». Це відразу створило принципово нові основи у стосунках між громадянами і державою. Незабаром (1833 р.) було створено чи не найбільш потужну державну Пенсійну службу, яка і досі є одним із найбільших урядових підрозділів. Вже наприкінці 19-го ст. у ній працювало понад 6000 штатних службовців які

забезпечували роботу з понад півмільйоном пенсійних справ. Отже чином партикуляристська і локалістська природа американської демократії покликана до життя партикуляристську та обслуговуючу клієнтів адміністрацію [8].

Головні зміни почали відбуватися наприкінці 19-го ст., коли у 1883 р. було прийнято так званий Закон Пендлетона з реформування громадської служби. Він запровадив систему кваліфікаційних екзаменів для держслужбовців, а також єдину систему посад і оплати праці. Саме цей закон, як вважають, започаткував сучасну систему державної служби у країні, суттєво підірвавши дію *spoiled system*, яка на той час вже досить суттєво зіпсувала американську систему державного управління, зробивши її надто корумпованою. Прийняття цього закону суттєво прискорило і убивство у 1881 р. новообраного президента Гарфілда, який відмовив у призначенні послом до Франції одному із активних учасників своєї президентської кампанії, оскільки той, на думку президента, не мав для цього належної кваліфікації.

Важливий внесок у вдосконалення американської адміністративної системи зробив майбутній президент США Вудро Вілсон, який у 1887 р. опублікував працю «Вивчення адміністрації», що заклала основи для розвитку урядових служб на кілька наступних десятиліть. Основу його теорії склали формальні принципи, нині добре відомі із теорії організації: єдність управління, чітке організаційне підпорядкування, професіоналізм, контроль.

У 1923 р. було прийнято Класифікаційний акт, який поділив службовців на категорії відповідно до роботи, яку вони виконували. Саме тоді було прийнято американський принцип відповідності рангу роботі (*rank in job*), на відміну домінуючого в Європі принципу надання рангу особі (*rank in person*). На 1932 р. сітка класифікацій охоплювала вже понад 80% посад. У її розробці активну участь брала профспілка держслужбовців, яка активно почала функціонувати з 1912 р.

Важливою подією для американської держслужби і її практично повної деполітизації було прийняття у 1939 р. і Закону Хетча. Цей Закон забороняв держслужбовцям брати аби яку участь у виборчих кампаніях, зокрема збирати кошти і вести пропаганду, а також використовувати службове становище на підтримку будь-якої політичної партії, чи публічний статус з приватною метою. Попри видиму логічність і корисність, цей Закон багато разів зазнавав критики як такий, що порушує громадянські права держслужбовців – виборців. Проте після слухань у Верховному суді, та розгляду на спеціальній комісії Конгресу Закон залишився без змін. Хоча його намагалися обійти президенти Ніксон, Картер, Рейган які прагнули під різними приводами інкорпорувати у найважливіші відомства своїх відданих соратників, аби створити таким чином своєрідну «анти-бюрократію» [9].

З часом прийшло розуміння, що традиційне протиставлення політиків та адміністраторів є обмеженим і застарілим, адже кар'єрні бюрократи, які займають важливі посади не можуть бути деполітизованими і неминуче впливають на ухвалення і впровадження важливих політичних рішень. Крім того, через свою високу професійну компетентність вони, мають і інші переваги перед політиками: середній термін перебування політика в апараті – два роки, тому він зацікавлений щось швиденько зробити, одержати результат і рухатися далі – або вгору по кар'єрній драбині, або у приватний сектор, «за грошима». Тим часом мотивація кар'єрного чиновника пов'язана з перспективою постійної роботи в апараті, що передбачає не лише «бюрократичну інерцію», але і такі корисні для справи якості як здатність прорахувати довготривалі наслідки тих або інших рішень чи дій, поступовість, обережність, намагання підтримувати ділові контакти тощо.

Бюрократи зацікавлені у підтримуванні стабільного розвитку інститутів, з яким пов'язана їх подальша кар'єра, а політики вважають їх зручним знаряддям для досягнення власної політичної мети. Водночас політики більш залежні від думки виборців і тому більш схильні прислухатися до їх побажань і враховувати їхні потреби. Таким чином,

необхідно прагнути, щоб у адміністраторів гармонійно поєднувалися і політична «чутливість» до потреб громадян і до політичного курсу обраного президента, і водночас високий професійний рівень у виконанні своїх службових обов'язків.

Саме з цією метою у 1978 р. було прийнято Закон про реформу державної служби, основою якого стала систему відбору і просування службовців залежно від їх професійних та ділових якостей (merit system).

Однак уже наприкінці 1980-х стало зрозуміло, що американська держслужба потребує реформування. Загальний вектор удосконалення держслужби США було спрямовано у бік «нового менеджеризму», тобто зорієнтовано на наближення форм і методів діяльності адміністрації до ринкових принципів і механізмів, у напрямку до «дерегуляції» і приватизації. Це збігається також із відомою американською традицією: при вирішенні проблем менше звертатися до бюрократії, а більше діяти самому чи залучаючи інших громадян на основі самоорганізації та кооперації, тобто спираючись на інститути громадянського суспільства. Зокрема для адміністрації це означає зміну її орієнтації у своїй відповідальності перед законодавцями на відповідальність перед громадянами – «споживачами» її послуг. Так, Комісія віце-президента А. Гора, створена для розробки нових підходів у реформуванні державного управління у 1993 р., у своїй доповіді констатувала, що необхідно створити уряд, який працює краще, а вартує менше, який має відповідати не за процес, а за результат. Провідною була думка про те, що необхідно радикально змінити сам принцип діяльності уряду: від діяльності бюрократичної системи по вертикалі згори до низу, на «підприємницький» уряд, чия робота буде заснована на повноваженнях, що їх надають громадяни чи їхні спільноти і головним завданням якого буде – удосконалювати країну знизу до гори. Важливо відзначити, що комісія Гора напрацювала понад 1000 рекомендацій, 40 % із них надійшло від державних службовців. Проте, коли у 1994 р. більшість у Конгресі та Сенаті здобули республіканці реформа держслужби загальмувалася, а згодом частково була згорнута. Водночас, прийнятий у 1993 р. Закон про оцінку результатів діяльності державних органів, через три роки – Закон про електронну свободу інформації відкрили нові можливості для громадськості для контролю за діяльністю органів державної влади, а отже, і для впливу на них. Як наслідок проведених реформ, кількість держслужбовців зменшилася на 15,5%, тобто їх стало менше ніж 2 млн як за часів президенства Дж. Кеннеді. Загалом 59% службовців відзначили зростання продуктивності своєї праці [10].

Як вважають нині експерти, однією з причин невдач реформ, започаткованих адміністрацією Клінтона, була недостатня поінформованість громадян про зміст і спрямування цих реформ. Як показали опитування під час виборів 2000 р., 50% громадян навіть не чули про роботу Комісії Гора. Понад 60 % вважали, що кількість держслужбовців при Клінтоні зросла в той час як вона досить відчутно скоротилася.

Після перемоги на виборах Дж. Буш-молодший у 2001 р. оприлюднив свою програму реформ, яка мала п'ять головних напрямків: 1) стратегічне керування людським капіталом; 2) конкуренція між державним і приватним секторами; 3) піднесення фінансової результативності; 4) розвиток електронного уряду; 5) фінансування з держбюджету відповідно до результатів.

Цей перелік реформ, на нашу думку, треба також доповнити згадкою про важливий Закон про реформу етичних норм від 1989 р., посилений у 1990 р. указом Президента «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату».

Чинний президент Барак Обама також виступив з кількома важливими ініціативами намагаючись реформувати систему охорони здоров'я та соціального забезпечення, робить важливі кроки для подальшого реформування системи освіти. Всі ці реформи вимагають певних змін і у державній службі, тим самим демонструючи їх здатність до швидкого і адресного переналаштування і націлення на результат.

Отже, американська бюрократія, як зрештою і вся американська держава, зорієнтовані на громадянина на споживача. Так, її завданням є не просто формально,

декларативно, а реально і практично задовольняти потреби громадян. Причому вимогливість громадян постійно зростає. Цьому сприяє згадана практика стимулювання конкуренції між державними організаціями і приватними компаніями за право надання громадянам послуг, що дає можливість не лише зекономити державні кошти, але і поліпшує їх якість. Цьому сприяє відкритість для громадян держслужби. Можливість одержати без жодного мотивування будь-які несекретні документи, право бути присутніми на важливих для громадськості робочих нарадах, якість сайтів та широка публікація всіх документів, включно із аналітичними оглядами і звітами «рахункової палати».

Вони змогли максимально відділити адміністрування від політики. Залишаючись реалістами, вони віддають собі звіт, що, принаймні адміністратори найвищого рівня, не можуть бути цілковито політично нейтральними. Тому обмежено практикують політичні призначення, як наприклад, під час зміни курсу з часів президента Р. Рейгана. Важливим джерелом оновлення державної служби є заохочення міграції працівників між різними структурами і підрозділами державного апарату, та між державним та приватним секторами ринку праці. Це не лише збільшує можливість для залучення нових людей із новими ідеями, не переобтяженими неминучими за умов тривалої роботи в держапараті бюрократичними стереотипами та зв'язками і залежностями. Чіткі і конкретні формулювання merit system та етичні норми і стандарти є добрим знаряддям для формування дієвого і морального бюрократичного апарату.

Важливо також наголосити на дієвості механізму захисту як службовців, які працюють, так і претендентів на посади, від можливих порушень їхніх прав з боку адміністрації. По-перше, це створює у службовців відчуття захищеності від дискримінації і сваволі керівництва, а без цього неможливо об'єктивно і чесно виконувати свої обов'язки. По-друге, це посилює у суспільстві загальне відчуття соціальної справедливості і впевненості в існуванні реальних можливостей захистити себе від вірогідних порушень.

Успішність розвитку, яку демонструють США від дня свого заснування як держави, їх постійна привабливість для людського капіталу, який продовжує надходити до цієї країни із різних куточків планети, лише засвідчує ефективність та спрямованість на громадян державної служби цієї країни.

Список використаних джерел

1. Шелдон Г.У. Политическая философия Томаса Джефферсона: пер. с англ. / Вступ. ст. и общ. ред. Н.Е. Покровского. – М.: Республика, 1996. – 255 с.
2. Токвиль Алексіс де. Про демократію в Америці. У двох томах. – К.: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. – 481 с.
3. Eugene Bardach, A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving, CQ Press College; 4th edition, 2011. 176 p.
4. Jeynes William. American educational history: school, society and the common good/ Sage Publications, Inc. 2007 p. 54.
5. Про Америку. Конституція Сполучених Штатів Америки з коментарями. «World Bank Encyclopedia» 2004 p. С. 26
6. Декларація незалежності. Див докладніше: <http://khp.org/index.php?id=946555693>
7. Історія Америки. – Львів: Літопис, 2010. – 904 с.
8. James Q. Wilson, The Rise of the Bureaucratic State: <http://www.siue.edu/~dhostet/classes/501/assign/wilson.htm>
9. Jason C. Miller The Unwise and Unconstitutional Hatch Act: Why State and Local Government Employees Should Be Free to Run for Public Office. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1444192
10. National Partnership for Reinventing Government: http://en.wikipedia.org/wiki/National_Partnership_for_Reinventing_Government.

ВОЛОДІННЯ Й ВИКОРИСТАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ ЯК СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Жодне суспільство, на якому б рівні розвитку воно не знаходилося не може існувати без мови. Це стосується всіх народів, усіх шарів і прошарків суспільства і кожної окремої людини [1, с.82].

Перетривавши довгий період бездержавності, українська нація в постійному протистоянні асиміляційному тискові зуміла зберегти свою мову – основу національної культури й ідентичності, а відтак не втратила найголовнішого засобу консолідації населення в межах своєї держави [2, с.157].

Одним із найвищих виявів самоутвердження нації є державний статус її мови, яка законодавчо забезпечує її функціонування в усіх без винятку сферах суспільного життя [1, с.160].

10-та стаття Конституції України надала українській мові статусу державної та відкрила перспективу поступового подолання тяжких наслідків радянської мовної політики, що призвела до винародовлення частини українців, яке в порубіжних із Росією областях сягнуло критичної межі.

Відповідно до статті 11 Основного Закону, держава «сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури...» [3, с.8]. Саме державна мова є ключовим інструментом не лише консолідації, а й забезпечення політичної єдності суспільства і зміцнення державності.

Державний статус української мови підняв її престиж і зупинив процес денационалізації українців. На початку 90-х років було чимало зроблено для розширення функцій державної мови, її було впроваджено в адміністративно-управлінську сферу, систему освіти, децю активізувалося її вживання в інших галузях суспільного життя. Однак непослідовність влади у ставленні до української мови, відсутність програми мовно-культурної політики і механізмів контролю за виконанням 10-ї статті Конституції України призвели до послаблення її позицій [2, с.157].

У рамках реформування державної служби, постала настійна потреба зміцнення статусу української мови, забезпечення використання її в усіх сферах громадського і державного життя.

Процес опанування мови державними службовцями та посадовими особами, в першу чергу, пов'язаний зі здобуттям навичок правильно розмовляти й писати, точно висловлювати свою думку, активно використовувати мовні знання, грамотно застосовувати їх. Досконале володіння та використання мови стає важливим компонентом підготовки фахівців у сфері державної служби та державного управління, оскільки саме творче використання засобів мовлення повною мірою виявляє професійні обдарування державного службовця та посадової особи, сприяє їх самотворенню та самовираженню.

До важливих завдань вивчення української мови на сучасному етапі розвитку мовної освіти автори «Методичних рекомендацій щодо вивчення української (рідної) мови» відносять: урахування виняткової ролі державної мови в суспільному й особистісному розвитку кожного громадянина й потреби належною мірою оволодіти нею; необхідність збереження й подальшого її розвитку як безцінного культурного надбання попередніх поколінь українського народу; розвиток пізнавального інтересу до української мови як до феномена; формування потреби різнобічного розвитку власних здібностей і нахилів, оволодіння сучасними методами оперування знаннями, уміннями використовувати сучасні інформаційні й комунікаційні технології (Інтернет, дистанційні форми навчання та ін.); потреба дотримання загальнолюдських моральних норм як необхідної передумови уникнення конфліктних ситуацій та оптимального розв'язання їх у

разі назрівання; розвиток уміння вести діалог, висловлювати власні думки й переконливо аргументувати їх; формування потреби в удосконаленні власної мовленнєвої здатності впродовж усього життя тощо.

Дійсно, практика сучасних інтеграційних процесів в Україні, входження її в систему міжнародних економічних, політичних і культурних зв'язків потребують конкурентноспроможних державних управлінців світового рівня. Діяльність державного управлінця вимагає від нього не тільки професійної майстерності, а й широкої загальної освіти, оскільки вона пов'язана з інтенсивним усним і писемним спілкуванням, передбачає широку мовленнєву практику, потребує точного вираження понять і категорій у різних сферах державного управління.

Державний службовець та посадова особа відповідного рангу під час виконання своїх безпосередніх обов'язків виступає в різних комунікативних ролях: веде ділове листування, складає законопроекти та накази, проекти постанов, розпоряджень, рішень, договори й угоди, спілкується з іншими посадовцями та громадянами різного рівня культури. Недотримання та порушення державним службовцем та посадовою особою місцевого самоврядування мовних норм може стати причиною непорозуміння, викликати заперечну реакцію у співрозмовника і негативно позначитися на його подальшій кар'єрі. Крім того, державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування може бути й оратором, якщо виступає з доповіддю під час проведення ділових нарад, засідань, на пленарних засіданнях у сесійному залі ради або перед аудиторією в лекційних залах. Уміння правильно, ясно й чітко літературною мовою висловити свої думки, володіння мистецтвом публічної мови, які визначають його рейтинг і сприяють професійному й особистому становленню, є складовими іміджу державного службовця.

Не секрет, що деякі державні службовці до нині не володіють українською мовою на достатньому рівні, оскільки законодавчо про нього ніде не визначено. Так, у новому Законі України «Про засади державної мовної політики», ухваленому у червні 2012 р., неприпустимим, на думку українських науковців у галузі мовознавства, етнології, філологічних наук, є формулювання, що проходить наскрізно через текст усього закону та означає пряму підміну української мови російською. Наприклад, у розділі II «Мова роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судочинства, економічної і соціальної діяльності» у ст. 9 «Мова ведення засідань Верховної Ради України» читаємо: «Засідання Верховної Ради України, її комітетів і комісій ведуться державною мовою». У наступному реченні написано: «Промовець може виступати іншою мовою». У ст. 12. «Мова документів про вибори та референдуми» у п. 5 читаємо: «Матеріали передвиборної агітації виконуються державною мовою або регіональною мовою (мовами) на розсуд самого кандидата, політичної партії чи її місцевої організації – суб'єктів виборчого процесу». П.2 ст.10: Акти місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування приймаються і публікуються державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова, або мова меншини, акти місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування приймаються державною мовою або цією регіональною мовою, або мовою меншини та офіційно публікуються на цих мовах [4, с.5 – 7].

Як бачимо, частина проаналізованих положень закону не узгоджується з відповідними положеннями Конституції України та міжнародних документів, ратифікованих Україною, зокрема «Європейської хартії регіональних мов і мов меншин».

Таким чином, відповідно до вищезазначеного закону, державну мову державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування можна використовувати, але не обов'язково, оскільки для цього є регіональні мови [5, с.3].

Окрім того, «новоспечений» мовний закон суперечить рішенням Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. №10рп/99 у справі про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції щодо застосування державної мови, яке встановлює, що «українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування

(мова актів, роботи, діловодства, документації тощо)...». У своєму рішенні Конституційний Суд України підкреслює, що статус української мови як державної повністю відповідає державотворчій ролі української нації, яка історично проживає на території України, становить абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі, та є однією з основ конституційного ладу в Україні [6, с.109].

Слід зауважити, що Конституційний Суд України наблизив практику до одностайного розуміння та однакового застосування мовного законодавства, і, що не менш важливо, фактично визнав обов'язковість не лише володіння, але й використання української мови державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування під час виконання ними службових повноважень.

На жаль, не виокремлюється положення про володіння державною мовою, і звісно, і не визначається рівень володіння нею у Законі України «Про державну службу» (1993) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001). У пункті 1 статті 15 нового Закону України «Про державну службу» (2011), набрання чинності якого відбудеться 1 січня 2014 р., йдеться про те, що право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряду підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених цим Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою [7, с.9].

Попри те, що сьогодні українська мова стала перманентним знаряддям політичної боротьби, що аж ніяк не може сприяти ні розвитку мови, ні нормальним стосункам між носіями української та російської мов, не згадуючи вже про мовно-політичне протистояння між політичними партіями країни – деякі політики постійно розмахують мовною проблемою, як голублю, на нашу думку, святий обов'язок усіх державних посадовців – вивчати, володіти й використовувати українську мову як мову офіційного спілкування під час виконання ними службових обов'язків.

Сьогодні, не заперечним є той факт, що українська мова відіграє виняткову роль у житті суспільства, у розвитку науки, культури й освіти. Проблеми підвищення рівня культури мовлення як важливого чинника формування цілісної культурно-національної ідентичності, ролі державних інститутів, що беруть участь в управлінні процесом становлення і подальшого розвитку державної української мови, та її співіснування з мовами національних меншин обговорюються на засіданнях за «круглим столом», семінарах, конференціях. Ці питання досліджуються та розглядаються в працях українських мовознавців та фахівців у галузі державного управління. Вони доводять, що досконале володіння мовленням гарантує спеціалістові будь-якого фаху відчутний успіх у професійно-ділових стосунках.

Підтримуємо слушну думку науковця І. Плотницької, яка пропонує такі поетапні дії щодо визначення рівня володіння українською мовою, що буде в свою чергу сприяти формуванню національно свідомих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування:

1. Опрацювання кваліфікаційних вимог і створення методики проведення тестування.
2. Підготовка тестових завдань із ділової української мови.
3. Проведення тестування державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
4. Аналіз результатів тестування.
5. Створення Центру тестування з ділової української мови державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
6. Запровадження системи тестування з ділової української мови для осіб, які претендують на посади державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

7. Ліцензування сертифікатів з української мови управлінського спілкування для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Результати тестування враховувалися б під час атестації державних службовців, що стимулювало б працівників підвищувати свій рівень мовної та мовленнєвої компетенції. У межах конкурсних іспитів на заміщення вакантних посад варто було б запровадити тестування з української мови управлінського спілкування або передбачити подання сертифікату про володіння мовою відповідного до функціональних обов'язків [8, с.4].

Складна нинішня мовна ситуація у країні вимагає системних заходів, спрямованих на підвищення рівня володіння мовою державних службовців і запровадження державного контролю щодо використання інших мов у державних установах.

Список використаних джерел

1. Іванишин В. Мова і нація / В. Іванишин, Я. Радевич-Винницький. – Дрогобич: Відродження, 1994. – 218 с.
2. Масенко Л.Т. Мова і суспільство. Постколоніальний вимір / Л.Т. Масенко. – К.: КМ Академія, 2004. – 162 с.
3. Конституція України. – К., 2006. – 127 с.
4. Закон України «Про засади державної мовної політики» // Голос України – 2012 – 10 серпня. – №146.
5. Науковці оцінюють закон про засади мовної політики // День. – 2012 – 13 червня. – №100.
6. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. №10рп/99 у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) // Офіційний вісник України від 11.02.2000. – № 4. – С. 109, стаття 125.
7. Закон України «Про державну службу» // Офіційний вісник України. – 2012. – 23 січня – № 4. – С. 9.
8. Плотницька І.М. Ділова українська мова у сфері державного управління: Навч. посіб. / І.М. Плотницька. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 192 с.
9. Козієвська О.І. Особливості формування культури мовлення у професійній діяльності державних службовців: Автореф. дис. ... канд. наук: 25.00.03 / О.І. Козієвська – К., 2003. – 20 с.
10. Сербенська О.А. Культура усного мовлення / О.А. Сербенська. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 216 с.
11. Гриценко Т.Б. Українська мова за професійним спрямуванням. Навч. пос. /Т.Б. Гриценко – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 624 с.

І.Б. Протченко

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

З моменту здобуття Україною незалежності, ми чуємо про необхідність докорінних реформ. Сьогодні пересічному громадянину протиставляється україн запутаний механізм розв'язання його наболілих проблем.

Саме націленість на стратегічні перетворення, втілення у життя ідеї сервісної держави, основним завданням якої є задоволення потреб громадян – і є запропоновані на сьогодні ініціативи Президента України Віктора Федоровича Януковича.

Одними з чинників покращення ситуації є модернізація державної служби та профпідготовки державних службовців, зосереджені на шести головних напрямках реформування.

Перший – модернізація системи органів виконавчої влади – найбільш важливий, з нього слід починати, оскільки він є структурною основою для реформи.

Саме впорядкування системи органів виконавчої влади відкриє резерви для суттєвого скорочення видатків на державне управління. При цьому найбільш важливим є не механічне скорочення чисельності органів та державних службовців, а правильний перерозподіл державних службовців та оптимальна організація людського ресурсу, необхідного для їх виконання.

Загальна кількість працівників Чернігівської області, які працюють в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування та в інших підрозділах органів управління (без працівників митної служби, МВС тощо) та мають статус державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, дорівнює 11,8 тис. осіб, що менше на 3,1%, ніж у 2010 р. та на 3,6% – ніж у 2009р.

Загальне зменшення персоналу області, на який поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», відбулося за рахунок як спеціалістів, яких за останній рік поменшало на 4,2%, так і керівників – на 1,0%.

При цьому кількість осіб, що обіймають посади спеціалістів в установах виконавчої влади зменшилася майже на 5%, в органах місцевого самоврядування – на 1,4%.

Кількість керівників установ виконавчої влади впродовж року зменшилася на 1,9%, а кількість керівників органів місцевого самоврядування зросла на 0,6%.

У територіальному розрізі найбільше державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в містах Чернігів (4,1 тис. осіб), Ніжин та Прилуки (по 0,5 тис. осіб), Чернігівському, Козелецькому (по 0,5 тис. осіб) та Бахмацькому (0,4 тис. осіб) районах.

Спостерігається нерівномірне їх навантаження на кількість працюючих. У розрахунку на тисячу найманих працівників найвищий рівень зареєстровано в Талалаївському (85 осіб), Носівському (81 особа), Срібнянському (79 осіб), Куликівському (78 осіб), Сосницькому (76 осіб), Ріпкинському (75 осіб), Семенівському (74 особи), Чернігівському (72 особи) та Коропському (71 особа) районах.

Менше навантаження, порівняно із середнім в області (52 особи), у Бобровицькому та Менському (по 51 особи), Варвинському та Корюківському (по 49 осіб), Ічнянському (48 осіб), Бахмацькому (42 особи), Прилуцькому (38 осіб) та Ніжинському (36 осіб) районах, містах Чернігів (49 осіб), Ніжин (36 осіб) і Прилуки (32 особи).

Однією з особливостей функціонування державної служби в області є переважаюча зайнятість нею жінок. У 2011 р. проти попереднього року кількість жінок-державних службовців зменшилася на 3,4% і склала 6,6 тис. осіб. Кількість чоловіків стала меншою на 5,9% і становить 2,1 тис. осіб.

Проте, кількість жінок-керівників відносно 2010 р. майже не змінилася та становила 1,7 тис. осіб, а кількість жінок-спеціалістів зменшилася на 4,5% і становила 4,9 тис. осіб.

У 2011 р. співвідношення чоловіків і жінок серед керівників було 34,1% і 65,9%, серед спеціалістів – 19,9% і 80,1% відповідно.

Проблемним питанням в області залишається залучення молоді до державної служби. На жаль, упродовж 2010–2011 рр. зберігалася тенденція до зменшення кількості молодих працівників на державній службі.

Порівняно з 2009 р. їх кількість зменшилася на 7,7%, відносно минулого року – на 5,9%.

Кожен шостий державний службовець має вік до 27 років, причому, з них 86 осіб (6,0%) – керівники; кожен четвертий державний службовець – від 28 до 34 років.

Збільшилася кількість жінок у віці 55 років і старше та чоловіків у віці 60 років і старше .

Для установ та організацій, де працюють державні службовці, притаманний досить стабільний кадровий склад.

Кожен третій працює на державній службі від 5 до 10 років, кожен шостий має стаж державної служби від 10 до 15 років, а 5,6% – понад 25 років, причому більше половини – керівники.

У 2011 р. на державну службу було прийнято 0,8 тис. осіб (9,7% середньооблікової кількості), що менше на 9,8% – ніж у 2009 р. та на 23,9%, ніж у 2010.

Наступна проблема на сьогодні – відсутність управління кар'єрним зростанням державних службовців, що іноді дискримінує певні категорії державних службовців і разом із матеріальною незацікавленістю стає причиною значної плинності кадрів.

Протягом 2011 р. вибули з державної служби 1,1 тис. осіб (13,8% середньо-облікової кількості державних службовців), з них кожен третій займав посаду керівника. Однією з причин, через яку державні службовці залишають роботу, було звільнення за власним бажанням. При цьому впродовж останнього року таких випадків побільшало майже на 25%.

Порівняно з 2010 р. середньомісячна заробітна плата державних службовців за 2011 р. збільшилася на 9,7% і становила 2757 грн., що в 1,4 раза більше середнього рівня в економіці області.

При цьому спостерігається значне коливання розмірів оплати праці в установах різного рівня управління. Наприклад, у районних державних адміністраціях та відділах середня заробітна плата становила 2026 грн., в органах судової влади – 2456 грн., у територіальних органах виконавчої влади – 3109 грн.

Хочу зазначити, що на виконання Указів та Розпоряджень Президента України, постанов КМУ в області продовжується робота щодо оптимізації органів виконавчої влади.

Так, на виконання Наказу Національного агентства України з питань державної служби, розпорядження голови Чернігівської облдержадміністрації в області проведена робота щодо функціональних обстежень облдержадміністрації та райдержадміністрацій.

Робота проводилася відповідно до затвердженого Календарного плану заходів.

Наступним кроком, який повинен завершитися до кінця 2012 р. – є проведення реорганізації облдержадміністрації та райдержадміністрацій у відповідності до рекомендаційних переліків структурних підрозділів, затверджених ПКМ України від 18 квітня 2012 р. №606.

Другий напрям – модернізація державної служби. Першочерговим завданням тут – є імплементація Закону України «Про державну службу» (нова редакція), який спрямований на деполітизацію державної служби: розмежування політичних і адміністративних посад, тобто відділення професійної державної служби від політичної діяльності.

Новий закон передбачає запровадження жорсткої системи дисциплінарної відповідальності державних службовців, виведення державних службовців з під дії Кодексу Законів про працю України (крім загальних положень), введення наскрізного управління державною службою.

Впровадження нового Закону «Про державну службу» передусім потребує модернізації технічного законодавства, що регулюватиме процедурні моменти його застосування.

Водночас ми повинні навчити керівників державної служби, керівників і працівників служб персоналу в державних органах практики застосування нового закону. А особи, які претендують на обіймання посад керівників державної служби в державних органах, мусять оволодіти інструментами оцінювання рівня професійної компетентності та інструментами оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Управління державної служби Голодержслужби України спільно з облдержадміністрацією, ЦППК постійно проводить заходи з надання методично – консультативної допомоги органам державної влади щодо реформування державної служби.

За результатами моніторингу діяльності та в процесі надання методично-консультативної допомоги органам виконавчої влади та місцевого самоврядування визначаються проблеми, які потребують більш детального роз'яснення та приймаються рішення щодо необхідності розробки відповідних рекомендацій.

В області, під час надання методично-консультативної допомоги, проведення тренінгів, семінарів, лекцій, розповсюджуються методичні матеріали з питань проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та її модернізації.

З метою підвищення рівня правової освіти, удосконалення професійних знань посадовців проводяться навчання з правових питань.

Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби і виконавчої влади є одним із стратегічних напрямів, визначених Президентською Програмою економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Для забезпечення реалізації цього стратегічного напрямку та координації здійснення адміністративної реформи в Україні щороку в Національному плані дій щодо впровадження Програми економічних реформ визначається детальний перелік завдань та заходів адмінреформи, а також строки їх виконання.

Так, до листопада поточного року, в області завершена робота щодо розробки та затвердження профілів професійної компетентності посад.

Третій напрям – модернізація системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним із основних напрямів реформування державного управління, яке має розглядатися як головний чинник ефективності соціально-економічних реформ.

Сучасний стан професійного навчання державних службовців свідчить, що діюча система носить скоріш за все інформаційний або академічний характер і меншою мірою характеризується динамічністю та практичною цілеспрямованістю щодо здобуття певних навичок, необхідних для виконання службових обов'язків.

Зазначені види навчання лише частково компенсують недостатній теоретичний рівень знань і умінь працівників органів влади, а динаміка показників за різними формами професійного навчання підтверджує про зростання потреб у оперативному наданні необхідних знань та більш масштабним охопленням різних категорій державних службовців та посадових осіб мобільними формами професійного навчання.

Що стосується освіти державних службовців в області, то показники були й залишаються досить високими, оскільки однією з умов прийому на роботу є наявність певного рівня освіти.

Разом з тим, 13,3% керівників органів виконавчої влади не мають повної вищої освіти, а в органах місцевого самоврядування цей показник складає 46,6%.

Окремо мені б хотілося виділити таку сферу діяльності як реалізація проектів розвитку персоналу.

Починаючи з 2008 р., на виконання постанови Кабінету Міністрів України, в державі проводиться щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», який відбувається у три тури у номінаціях «Кращий керівник» і «Кращий спеціаліст».

Участь у Конкурсі віднесено до видів підвищення кваліфікації державних службовців.

Цьогоріч п'ятий ювілейний конкурс за звання кращого державного службовця проводився у контексті виконання Національного плану дій на 2012 р. щодо впровадження

Президентської програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Саме на новаціях законодавства про державну службу в Україні робився акцент при проведенні конкурсу у цьому році.

Підвищення кваліфікації державних службовців має стати одним із пріоритетів державної кадрової політики, адже без фахівців високого рівня неможливо досягти прогресу у здійсненні радикальних перетворень, проголошених Президентом України.

Всього за 2009–2012 рр. в конкурсі «Кращий державний службовець» взяло участь 793 державних службовців Чернігівської обласної та районних державних адміністрацій.

Необхідно зазначити, що за час існування Конкурсу представники Чернігівщини вже двічі були відзначені Всеукраїнським оргкомітетом за підсумками проведення III туру і ці перемоги наших земляків є визнанням того, що робота з кадрами в області визначена одним із головним пріоритетів.

Разом з тим, проаналізувавши результати роботи в даному напрямі з 2008 р. по 2012 р. – хочеться наголосити на низькому відсотку просування по службі переможців та лауреатів Конкурсів. Із 47 осіб – 13 (27,6%) призначені на вищі посади, 1 особа переведена на нижчу, 6 осіб (12,7%) звільнено з державної служби.

Тісно межує з цією проблемою й інша – витрати державного бюджету на так зване підвищення кваліфікації, які у зв'язку з порушенням ЗУ «Про державну службу» в частині відпрацювання протягом п'яти років на державній службі випускниками ЧДТУ та НАДУ при Президентіві України, які навчалися за державним замовленням у галузі знань «Державна служба» та «Державне управління».

Моніторинг, який проводиться щокварталу, показує, що за період з 2010 р. по 2012 р. непрацевлаштовано 6,6% випускників ЧДТУ, а випускників НАДУ за період з 2009 по 2011 р. – 30,5%.

Четвертий напрям – розвиток вищого корпусу державної служби, забезпечення ефективного лідерства у впровадженні реформ, формуванні та реалізації державної політики.

5 квітня цього року в рамках реалізації Стратегії державної кадрової політики видано Указ Президента України №246/2012 «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації».

Цей резерв започатковано з метою підтримки професійної кар'єри найбільш обдарованих громадян України, залучення їх до впровадження реформ у сферах державного управління, формування нової державницької управлінської еліти, здатної усвідомлювати національні інтереси і брати на себе відповідальність за їх реалізацію, готової не лише приймати вольові рішення, а й ефективно надавати управлінські послуги.

Робочою групою Управління державної служби в області було прийнято документи від 35 осіб, що дозволило області перебувати на 12 місці з 27 по Україні.

Реформа державної служби України складається із трьох складових, однією з якої є Президентський кадровий резерв.

Отже, Президентський кадровий резерв – це програма з пошуку та залучення талановитих, прогресивно мислячих і цілеспрямованих людей до роботи в пріоритетних проектах державного сектору України.

П'ятий напрям – врегулювання конфлікту інтересів і запобігання проявам корупції.

Заходи, спрямовані на запобігання проявам корупції, принесли певні результати. Внаслідок прийняття низки указів Президента України, Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» антикорупційна стратегія стала важливою складовою державної політики в сфері державної служби.

Проблемним залишається питання – невиконання статті 4 ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» деякими посадовими особами юридичних осіб публічного права щодо подання декларації фінансового контролю.

Також, у зв'язку з проведенням спеціальної перевірки при вступі на посаду, відповідно до чинного законодавства, мають місце факти подання кандидатами на посади державних службовців неправдивих відомостей щодо себе.

Шостий напрям пов'язаний з упровадженням електронного урядування. Масштабне впровадження інформаційних технологій в державному управлінні дасть змогу розв'язати проблему дефіциту двох основних ресурсів — часового і фінансового. Саме це і є основним резервом для скорочення видатків на державне управління.

Пропонується конкретний план дій зі створення «електронної державної служби», який містить три головних компоненти: 1) безпаперові технології відомчої та міжвідомчої комунікації (електронний документообіг); 2) єдина інформаційно-комунікаційна система підтримки управління персоналом на державній службі, основою якої стане Національна база електронних особових справ державних службовців; 3) переведення надання державних послуг у режим он-лайн як кінцева мета і основний зміст «електронної державної служби».

Отже, запропоновано якісно новий підхід, який відповідає європейським стандартам державного менеджменту і наближає державу до статусу інституту, що обслуговує громадян.

Іншими питаннями, над якими ще потрібно працювати залишаються:

- підвищення рівня організаційно-кадрової роботи в органах державної влади;
- аналіз завдань і функцій органів державної виконавчої влади, ефективності їх структури, регламентів роботи на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства;
- якісне надання адміністративних послуг;
- здійснення контрольної – наглядової діяльності і ліквідування зайвої бюрократії та ін.

Реформи потребують, безумовно, компетенції, дисципліни, оскільки це здатність керівників до своєчасних рішень у своїй сфері відповідальності.

Ми всі маємо зрозуміти, що на державній службі нам потрібні менеджери державного сектору, аналітики політики, озброєні сучасними вміннями до управління часом, управління змінами, аналізом вигод і витрат.

Тільки такі фахівці зможуть забезпечити два основних вектори реформи державного управління: збільшення його ефективності та зменшення державних витрат на його утримання.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 №4050-VI – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
2. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-XII – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
3. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 №3206-VI – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
4. Офіційний веб – сайт Національного агентства України з питань державної служби – <http://www.nads.gov.ua/control/uk/index>
5. Виступ Начальника Головдержслужби Тимофія Мотренка під час відкриття дводенного міжнародного форуму «На шляху до сервісної держави». // www.guds.gov.ua/article/262580?annId=262581
6. Статистичні матеріали головного управління статистики в Чернігівській області, «Державна служба Чернігівщини у цифрах».

ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ПОВ'ЯЗАНОЇ ІЗ ДІЯЛЬНІСТЮ ОМБУДСМАНА В УКРАЇНІ

Чинне законодавство, яке визначає організаційно-правові засади функціонування омбудсмана розглядає його в якості посадової особи статус якої визначається Конституцією України, Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Законом України «Про державну службу», іншими законами України. Аналіз наукових робіт засвідчує, що статус омбудсмана розглядався крізь призму його конституційно-правового статусу, натомість в контексті нашого дослідження вважаємо за потрібне визначити ті положення, які стосуються діяльності державних службовців – представників та працівників Секретаріату.

Показово, що Закон України «Про державну службу», прийнятий у 1993 р. не містить згадки про Уповноваженого та його представників та працівників Секретаріату в якості державних службовців, на противагу цьому, новий Закон України «Про державну службу», зазначає, що дія цього закону не поширюється на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Однак чітко розтлумачує, на яких працівників інституту Уповноваженого розповсюджуються його положення. Спочатку проаналізуємо загальні положення, які стосуються державної служби в Україні.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» передбачає, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [1]. У новому законі «Про державну службу» передбачається, що державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

Позитивним моментом нового законодавства про державну службу є те, що в ньому по-новому визначено поняття державного службовця як громадянина України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проєктів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [2].

Організаційно-правовий статус самого Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини урегульований Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», статус працівників визначається Законом України «Про державну службу». Таким чином, працівників Секретаріату та представників є державними службовцями, оскільки піддаються під ознаки передбачені відповідним законодавством і виконують свої функції від імені держави.

Державна служба організується і здійснюється з урахуванням специфіки сфер і галузей державної діяльності [3, с.63].

Керуючись цією тезою, державною службою пов'язаною з діяльністю інституту омбудсмана ми розуміємо професійну діяльність посадових осіб, на яких згідно із законодавством розповсюджується правовий статус державних службовців з підготовки

пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг у сфері здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод громадян, захисту прав кожного громадянина, іноземця, особи без громадянства на території України та у межах її юрисдикції, а також організаційного, правового, наукового, консультативного, інформаційно-аналітичного, експертного, контрольного, матеріально-технічного, фінансового та іншого забезпечення діяльності Уповноваженого.

Як зазначалось вище, Закон України «Про державну службу» визначає, що посади представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, посади державної служби в секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини належать до підгруп I-1, II-1, III-1, IV-1, V-1 (стаття 6. Класифікація посад державної служби).

Проаналізуємо правове становище представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Стаття 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України. Організація діяльності та межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим [4].

Безпосереднім правовим актом, який регулює їх діяльність є Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (затвержене 19 липня 2005 р.).

Основною метою діяльності Представника є: участь у захисті прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України і міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України; дотримання і повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, а також службовими особами підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності; запобігання порушенням прав і свобод людини та сприяння їх поновленню; запобігання будь-яким формам дискримінації і привілеям у процесі реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовому інформуванню населення [5].

З огляду на зазначене, відзначаємо, що мета діяльності представників чомусь, збігається з метою парламентського контролю (стаття 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»), що в принципі, є неприпустимим, адже представник – не є ідентичним суб'єктом за власним правовим статусом з омбудсманом. Фактично мова йде про те, що державний службовець виконує завдання незалежного від інших державних та політичних структур, інституту. Через це, вважаємо, що сформульована мета діяльності представників омбудсмана повинна бути скорегована у бік їх спрямування на допоміжні, до основної діяльності омбудсмана, функції.

Якщо проаналізувати повноваження представників відповідно до Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то можемо відзначити в деяких випадках перевищення у правових нормах «внутрішнього» характеру повноважень, наданих законодавчими актами. Наприклад, стаття 24 Кримінально-виконавчого кодексу України «Відвідування установ виконання покарань» передбачає, що серед інших, без спеціального дозволу відвідувати установи виконання покарань для здійснення контролю мають право Уповноважений Верховної Ради України з прав людини або спеціально уповноважені ним представники [6].

Проте, загаданий закон не визначає такого спеціального документа як «мандат» в якості підстави допуску до кримінально-виконавчих установ. Даний приклад яскраво відображує стан сучасного правового регулювання, а точніше його проблем.

Крім того на рівні відповідного Положення, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадові і службові особи, до яких звернувся представник, зобов'язані співробітничати з ним і надавати йому необхідну допомогу, зокрема:

- забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на умовах, передбачених нормативними актами про захист державної і службової таємниці;
- надавати інформацію і давати пояснення щодо фактичної і правової підстави своїх дій і рішень, а також інші примусові за своїм змістом обов'язки щодо співпраці.

На нашу думку, встановлення зобов'язання співпрацювати з представниками омбудсмана на рівні внутрішнього правового регулювання не призводить до виникнення відповідного обов'язку у випадках, не передбачених законами, що фактично повністю нівелює дані положення.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, про те, що правовий статус представників омбудсмана характеризується як змішаний: з одного боку, він обумовлений специфічною сферою здійснення парламентського контролю у сфері захисту прав людини, з іншого – характеризує даного посадовця в якості державного службовця.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Закон України «Про державну службу від» 17.11.2011 №4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
3. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування. – Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого / Ю.П. Битяк. – Харків, 2006. – 420 с.
4. Про уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон від 23.12.1997 №776/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
5. Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 19 липня 2005 р. // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001715-05>.
6. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. №1129-IV. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.

В.Ф. Пузирний

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

Праця є цілеспрямованою діяльністю людини, що орієнтована на створення за допомогою знарядь виробництва матеріальних і духовних цінностей, необхідних для життя людей. Сучасне виробництво базується на застосуванні складної техніки, машин, устаткування та певних технологій, отже, виробниче середовище стає агресивнішим стосовно працівника, збільшується ризик отримати травму або захворювання від його взаємодії з засобами праці і компонентами виробництва, а значить, він потребує відповідних заходів з охорони життя та здоров'я.

Ми погоджуємось з думкою, що трудова діяльність є не тільки найбільш відповідальною сферою життя суспільства, а й запорукою самого існування людства. Праця є основою життєдіяльності людини як індивіда і члена суспільства, вона безпосередньо впливає на формування і розвиток суспільних відносин. Завдяки цьому найважливішим завданням будь-якої демократичної держави є створення найбільш сприятливих умов для плідної праці та її охорони [1, с. 338].

В зв'язку з цим одним із важливих питань є питання державного управління охороною праці.

Відповідно до Закону України «Про охорону праці» [2] державне управління охороною праці в Україні сьогодні здійснюють:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) спеціально уповноваженим державним органом в сфері охорони праці;
- 3) міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади;
- 4) місцева державна адміністрація, органи місцевого самоврядування;
- 5) асоціації, концерни, корпорації та інші об'єднання підприємств.

В даній статті автор зупиниться лише на діяльності спеціально уповноваженого державного органу в сфері охорони праці, яким на сьогодні є Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України.

Розпад Радянського Союзу, проголошення суверенної України в 1991 р. дали поштовх до давно назрілої реорганізації державного нагляду за безпечним веденням робіт у народному господарстві України [3, 5].

З ініціативи Держгіртехнагляду України, з участю профспілок, органів державної виконавчої влади був розроблений вперше в країнах СНД і в жовтні 1992 р. прийнятий Верховною Радою України Закон «Про охорону праці».

Відповідно до цього Закону постановою Кабінету Міністрів України від січня 1993 р. №62 було створено Державний комітет України по нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці), якому було передано функції державного нагляду за охороною праці в усіх галузях народного господарства.

Державний комітет України по нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці) – орган державної виконавчої влади, що діяв з 27 січня 1993 р. по 9 березня 1998 р. В 1998 р. передав правонаступництво Комітету по нагляду за охороною праці України (Держнаглядохоронпраці), який став центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Міністерству праці та соціальної політики України, (Указ Президента України від 9 березня 1998 р. №182/98).

Подальші правонаступники:

2000 рік – Державний департамент з нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці) є урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінпраці та йому підпорядковується. Держнаглядохоронпраці є правонаступником Комітету по нагляду за охороною праці (постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2000 р. №925).

2003 рік – Державний комітет України з нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Держнаглядохоронпраці України є правонаступником Державного департаменту з нагляду за охороною праці. (Указ Президента України від 16 січня 2003 р. №29/2003)

2005 рік – Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду як урядовий орган державного управління утворений у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (постанова КМУ від 15 липня 2005 р. №590)

2006 рік – Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2006 р. №1640).

2010 рік – Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (указ Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010).

Для реалізації покладених на Держгірпромнагляд завдань на сьогодні створено 26 територіальних управлінь та 28 експертно-технічних центрів.

Відповідно до Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. №408/2011 Держгірпромнагляд України входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики з промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, охорони надр та державного регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення.

Основними завданнями Держгірпромнагляду України є:

1) реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також внесення пропозицій щодо її формування;

2) здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;

3) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань:

- промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю;

- геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини;

- безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення;

- безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення;

- трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

Таким чином, державне управління охороною праці – це підготовка, прийняття та реалізація рішень державних органів по здійсненню організаційних, технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів, спрямованих на забезпечення здоров'я та працездатності людини в процесі праці.

На даний час держава намагається знайти найоптимальнішу модель державного управління в галузі охорони праці шляхом реорганізації відповідних державних органів. На нашу думку, дану роботу слід продовжувати і на далі вивчаючи та аналізуючи міжнародний досвід з формування та функціонування системи управління охороною праці.

Список використаних джерел

1. Трудове право України: Підручник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. – 728 с.
2. Закон України «Про охорону праці» в редакції від 21 листопада 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 2. – Ст. 10.
3. Основи охорони праці. Курс лекцій: Навчальний посібник для студентів вищих педагогічних навчальних закладів всіх спеціальностей і напрямів підготовки за освітньо-кваліфікаційним рівнем «бакалавр»/ А.І.Ткачук, С.О. Кононенко, С.М. Богомаз-Назарова. – Кіровоград: РВЦ КДПУ ім. В. Винниченка, 2012. – 144 с.

УКРАЇНСЬКІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Реформування державної служби в Україні у зв'язку з утвердженням Української держави та підготовкою до входження в Європейський Союз вимагає посилення вимог до впровадження принципів патріотизму, професіоналізму, порядності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, ефективності їх професійного зростання і навчання, зокрема, через систему підвищення кваліфікації.

Тому є необхідним детальніше зупинитись на концептуальних засадах реалізації одного з трьох вище наведених принципів, а саме професіоналізації державної служби як одного із провідних факторів забезпечення реформування та ефективності державної служби у зв'язку з розв'язанням нагальних внутрішніх проблем та підготовкою до входження в Європейський Союз.

Слід зазначити, що існуюча в Україні система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування потребує радикальних змін. Ті перманентні аморфні пропозиції з претензіями на реформування зазначеної системи, які свого часу ініціювалися Головним управлінням державної служби України, свідчать скоріше про хворобу системи державної служби, що заганається всередину.

Вже сумніваюся, чи можна досягнути певних позитивних результатів шляхом ліквідації так званих «недоліків», усунення яких потребує здійснення заходів, що власне імітують рух на забезпечення більш високої якості та ефективності функціонування державної служби.

Вибудовуючи ефективну систему державної служби й державного управління в Україні, потрібно дбати не про сам процес «самоутвердження», яким би він красивим не був у рамках публічності та транспарентності, добропорядності, а про очікуваний результат.

Аналіз нинішнього стану державної служби разом з її центральним апаратом та представництвами в областях засвідчує, що ця система в цілому не сприяє ефективному державотворенню в частині забезпечення Української держави патріотично налаштованими службовцями з відповідними професійними якостями.

Крім того, удосконалення якості підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має обумовлюватися необхідністю врахування суттєвих змін у різних сферах життєдіяльності держави, зокрема, розвитку державної служби відповідно до українських історичних та національних традицій, так і необхідності адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Досягнення цієї мети вимагає суттєвих якісних змін у структурі та функціонуванні системи підвищення кваліфікації, її ідеологічному, законодавчому, нормативно-правовому, кадровому, науково-методичному, інформаційному, матеріально-технічному забезпеченні, а головне, – наскільки вмотивовані державні службовці на виконання своїх посадових обов'язків.

Однією з умов приведення стану професіоналізму державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у відповідність до зростаючих потреб суспільства є чітке визначення державної політики у сфері підвищення кваліфікації, спрямованої на забезпечення максимальної відповідності професійного навчання зазначених категорій осіб потребам подальшого розвитку Української держави в нових геополітичних і гео економічних умовах.

Пріоритетами державної політики України у сфері підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування доцільно визначити наступні:

1. Розгляд підвищення кваліфікації як одного із видів навчання (поряд з підготовкою та перепідготовкою), що полягає у розширенні та оновленні знань і умінь, необхідних для професійного виконання посадових завдань і функцій, задоволення потреб держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у наявності професійного корпусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Реалізація принципу єдності права та обов'язку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування постійно вдосконалювати якість і ефективність виконання посадових завдань та підвищувати професійну кваліфікацію за належних мотиваційних підстав.

3. Створення умов для підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як одного з видів навчання, що відіграє провідну роль у створенні та функціонуванні системи безперервної освіти за принципом «навчання через усе життя».

4. Визначення перед системою підвищення кваліфікації комплексу завдань, що включають:

- законодавче та нормативно-правове урегулювання питань підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- наукове, методичне, кадрове, матеріально-технічне, інформаційне, фінансове забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- розробку змісту навчання та відповідних науково-методичних матеріалів;

- впровадження інновацій та ефективних освітніх технологій у навчальний процес з підвищення кваліфікації;

- забезпечення фахової та психолого-андрагогічної підготовленості осіб, які залучаються до керівництва навчальним процесом;

- наукову розробку проблем підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Подолання практики ручного управління системою підвищення кваліфікації, перехід до управління як законодавчо та нормативно урегульованого планомірного впливу на визначення і реалізацію мети та завдань системи в цілому та кожної з її складових.

Відомо, що ефективність будь-якої системи потребує цілеспрямованості, злагодженості та координованості функціонування кожного із її елементів. Проте, на сучасному етапі розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування спостерігається певна неузгодженість у діяльності її складових.

Так, управлінський вплив на систему навчання здійснюють Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, меншою мірою, Національна академія державного управління при Президентові України, обласні управління державної служби. Проте, їх функції щодо управління системою навчання визначені недостатньо повно, чітко та прозоро.

Такий підхід до управління системою підвищення кваліфікації є однією з основних причин невинного дублювання, а в окремих випадках, невиконання необхідних завдань і функцій щодо розробки та реалізації державної політики у галузі навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

З метою забезпечення структурної єдності та чіткості у побудові системи навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як умови ефективності її функціонування можна запропонувати наступне:

1. На законодавчому рівні визначити органи, яким надаються повноваження щодо управління системою навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Законом України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» визначити

категорії осіб, яким передбачається надання освітніх послуг системою навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Тобто, потребує вирішення питання про доцільність забезпечення потреб у підвищенні кваліфікації представників усіх гілок влади (виконавчої, законодавчої, судової) та посадових осіб місцевого самоврядування єдиною системою їх навчання.

Крім того, потребує вирішення та законодавчого врегулювання питання про доцільність продовження практики підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ та організацій у системі навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

3. Передбачити посилення ролі органів державної влади – замовників навчання.

З цією метою у повному обсязі визначити завдання, функції, права, відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх кадрових служб щодо забезпечення належного рівня професіоналізму працівників, у тому числі шляхом підвищення кваліфікації.

Зокрема, є необхідність чітко визначити завдання та відповідальність органів, що є замовниками навчання, щодо вивчення потреб у підвищенні кваліфікації, розробки змісту цього виду навчання, добору найдосвідченіших працівників для здійснення керівництва навчальним процесом, контролю і оцінки якості та результативності підвищення кваліфікації.

4. Удосконалити організацію діяльності навчальних закладів як складових системи підвищення кваліфікації.

З цією метою важливо спрямувати зусилля на:

- реалізацію підходу до діяльності навчальних закладів як надання освітніх послуг органам державної влади та органам місцевого самоврядування та їх працівникам для підвищення рівня компетентності у виконанні посадових завдань;

- забезпечення взаємовпливу і єдності освітньої та наукової діяльності навчальних закладів завдяки створенню умов для поєднання наукової та освітньої діяльності учасників навчального процесу з підвищення кваліфікації (слухачів із числа державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та науково-андрагогічних і наукових працівників, які залучаються до проведення навчальних занять).

Успішна реалізація цілей підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування обумовлюється як професіоналізмом осіб, що здійснюють керівництво навчальним процесом, так і професіоналізмом керівників, відповідальних за ефективність управління державною службою.

Для цього необхідно:

1. Визначити суб'єктів управління державною службою, зокрема, чітко встановити їх повноваження, права, обов'язки та відповідальність, зокрема Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби, кадрових служб центральних та місцевих органів державної влади.

2. Розробити та законодавчо закріпити систему управління державною службою, визначивши її складові по горизонталі та вертикалі.

3. Забезпечити прозорість повноважень та відповідальності суб'єктів управління системою державної служби, зокрема, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби.

4. Вирішити та законодавчо врегулювати питання про систему управління державною службою в апараті Верховної Ради України, органах судової влади та службою в органах місцевого самоврядування. Забезпечити єдність та взаємозв'язки управління системою державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

5. Визначити місце і роль консультативних органів у системі управління державною службою. Забезпечити прозорість інформації щодо завдань, функцій, прав, обов'язків, відповідальності та порядку роботи консультативних органів.

6. Забезпечити цілісність завдань та функцій суб'єктів управління державною службою, передбачивши повноту управлінського циклу, що включає: розробку стратегії розвитку державної служби; визначення державної політики у сфері державної служби; здійснення заходів щодо удосконалення структури державної служби; організації її діяльності та контролю.

Список використаних джерел

1. Проект Закону України «Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
2. Указ Президента України «Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000–2001 роки» від 26.07.2000р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1260.
3. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20.09.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua

Р.Ю. Савонюк

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Адміністративна реформа в Україні обумовлена необхідністю подальшої розбудови правової, соціальної, економічно незалежної держави, покращення добробуту та життєвого рівня її громадян. Важливою складовою цієї роботи є реформування державної служби, в результаті якої має постати вітчизняний державний службовець нової, європейської формації. Адже, саме забезпечення державних органів усіх рівнів якісними кадрами, здібних якісно вирішувати найскладніші завдання – є необхідною умовою ефективного державного управління на сучасному етапі розвитку України. Разом з тим, у практичному аспекті, реформування та модернізації вітчизняної державної служби, існує серйозна проблема, яка полягає у необхідності залучення до виконання поставлених завдань значної кількості фахових державних службовців та недостатньо якісному рівні їх професійної компетентності. Ось чому, реформування державної служби потребує, на нашу думку, чіткого визначення мети, змісту, правового статусу державного службовця, а також відповідного законодавчого, кадрового та матеріального забезпечення.

Станом на 1 січня 2012 р. статус державного службовця в Україні мали 268 тисяч 104 особи [1, с.5, 11]. Слід чесно визнати, що у порівнянні з європейськими країнами така кількість державних службовців для України – є завеликою. До того ж, певна частина держслужбовців не пов'язана безпосередньо з підготовкою пропозицій чи реалізацією державної політики, а виконує лише функції з обслуговування тієї чи іншої сфери суспільного життя. Крім того, із загальної кількості державних службовців 121 тисяч 867 чол., або 31 відсоток, вже досягли пенсійного віку [2, с.5]. А серед основних недоліків державної служби фахівці вказують на її не престижність, низьку заробітну плату, невисокий статус державного службовця, його недостатній професійний рівень, що відповідно, негативно впливає на якість їх діяльності та надання адміністративних послуг.

Новий Закон «Про державну службу» (далі – Закон), набирає чинності з 1 січня 2013 р. [3]. Своїм призначенням Закон має удосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських засад ефективного врядування, він визначає принципи, правові та організаційні засади державної служби в Україні, умови та порядок реалізації громадянами права на державну службу. Змістовно Закон досконаліший і більш повно регламентує інститут державної служби, ніж Закон, що є досі чинним [4]. Разом

з тим, Закон має, на наш погляд, окремі змістовні неточності, містить неповноту щодо визначення статусу державного службовця, та які бажано усунути, що безумовно буде сприяти його дієвості та ефективності. Новий Закон має регулювати відносини, що виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її проходженням і припиненням, чітко та повно визначати права, обов'язки і повноваження державного службовця. А тому, на нашу думку, більш точною була б назва цього Закону **«Про державну службу та статус державного службовця»**, що більш повно відповідає його змісту та призначенню.

У ст. 1 Закону визначено, що державна служба – це професійна діяльність державних службовців, яка репрезентує три функціональні напрямки: 1) підготовку пропозицій щодо формування державної політики; 2) забезпечення її реалізації; 3) надання адміністративних послуг. А ось при визначенні функцій державного службовця Закон (п. 2 ч. 1, ст. 1), уповноважує його на виконання функцій державного органу, при цьому наділяє повноваженнями, які є дещо ширшими, ніж визначена Законом сфера діяльності державної служби, наприклад: 1) здійснення державного нагляду (контролю); 2) управління державним майном і державними корпоративними правами.

У ст. 1 Закону визначено терміни, які в ньому вживаються. При цьому, наведено визначення таких термінів як «посадові обов'язки» (п. 6 ч. 1 ст. 1) і «службові обов'язки» (п. 12 ч. 1 ст. 1). Вбачається, що логічно було б навести й визначення термінів, які згідно з правилами законотворчості, їм кореспондуються, а саме: «права за посадою» та «службові права». Наприклад, такого змісту: «права за посадою – сукупність прав і повноважень, визначених посадовою інструкцією та якими державному службовцю належить користуватися при виконанні службових обов'язків» і, «службові права – сукупність прав і повноважень державного службовця, визначених цим Законом, Правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу та його посадовими обов'язками та якими йому належить користуватися».

Статтю 3 Закону «Принципи державної служби», окрім принципу «рівного доступу до державної служби» логічно буде доповнити принципом «відповідності загальним умовам і вимогам та відсутності певних обмежень», а також принципом «наступності», або ж «філіації», що забезпечить наступність і сприятиме ліквідації певного професійного вакууму між поколіннями держслужбовців та визначатиме подальший об'єктивний розвиток державної служби, її стабільність і фаховість. Вбачається, що доречно буде уточнити та доповнити «Загальні умови вступу на державну службу» (ч. 1 ст. 15), умовою про те, що кандидат на посаду державного службовця повинен «володіти державною мовою, а також мовою, якою спілкується більшість населення певної місцевості», як це, наприклад, визначено чинним Кримінально-процесуальним кодексом України (ст. 19) щодо мови судочинства в кримінальних справах. У ч. 1 ст. 13 Закону встановлено вимогу, відповідно до якої державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих переконань. Враховуючи важливість і значення державної служби для суспільства, національного спокою, більш правильно, на нашу думку, буде сформулювати зазначену вимогу в наступній редакції: «Державний службовець на період перебування на державній службі зупиняє своє членство у партії і виконує службові обов'язки неупереджено та незалежно від своїх політичних симпатій чи переконань».

Конституція України (ст. 4) визнає єдине громадянство, але це зовсім не означає, що цієї норми дотримуються всі її громадяни. І не виключено, що серед них можуть бути державні службовці, зокрема й високого рангу, з паспортом іншої країни і, що аж ніяк не узгоджується з поняттям патріотизму. А тому, в ч. 2 ст. 15, де визначені підстави за яких особа не може вступити на державну службу, пункт 5) краще, на наш погляд, викласти у такій редакції: «не є громадянином України або ж має громадянство й іншої країни».

Безперечно, що конкурс (глава 2 розділ IV) має сприяти більш якісному відбору осіб на державну службу з числа претендентів на вакантні посади. Разом з тим, вбачається дуже слушним висновок на підставі соціологічних досліджень про те, що основними

проблемами кадрової служби державного органу є неможливість забезпечити потребу цього органу у висококваліфікованих кадрах у потрібній кількості й потрібному місці, неможливість забезпечити відносно стабільний склад персоналу, здатного акумулювати знання, досвід, корпоративну культуру державної служби [5, с.53]. Відбувається це в першу чергу тому, на думку авторів, що кадрова служба сьогодні не в змозі створити такі умови, за яких у службовців не виникло б потреби шукати інше місце роботи, не кажучи вже про те, що необхідно створювати якнайбільше ефективних стимулів для трудової віддачі персоналу, найдужчими з яких є можливість самореалізації, досягнення більш високого посадового статусу в ієрархії державних посад, одержання більш високої оплати праці та змістовної й адекватної професійним інтересам і здібностям [6, с.53]. Але дуже важливим є не тільки сформування дієвого резерву на зайняття керівних посад у сфері державного управління, як це визначає «Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [7], а й можливість мати достатній вибір для повного і якісного укомплектування посад державних службовців таких підгруп як IV-1, IV-2, IV-3, V-I. Існує ще й інший, не менш важливий, бік цієї медалі. Тільки державні службовці своєю сумлінною працею зможуть забезпечити стабільність державної служби, зупинити плінність кадрів (за 2007–2010 рр. – вона була на рівні 15%) і спростувати поширену в деяких колах українського суспільства думку про те, що державна служба – це «резервація» і «відстійник для талантів» [8]. Як підтверджує вітчизняна практика, для вирішення зазначених проблем прийняття Закону, навіть дуже хорошого, є недостатнім. Думається, що після набуття чинності, протягом одного-двох найближчих років потрібні реальні дії, практичні справи у царині державної служби, які зможуть принести позитивні, корисні результати для людей, суспільства, держави. І головною дієвою особою має стати саме державний службовець – фаховий, патріотично-свідомий і впевнений у своєму майбутньому.

Для особи, яку вперше призначено на посаду державного службовця, важливою подією в житті є складення нею Присяги. У ст.18 Закону визначено її зміст: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народу, додержуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої службові обов'язки». Не коментуючи наведений текст, зупинимося лише на словосполученні «поважати та охороняти ... честь держави». Але ж честь, В.І. Даль визначає як внутрішню моральну гідність людини (*виділено мною – Р.С.*) чи високе звання, чин, посада або зовнішній доказ відмінності, пошана, почесні, шанування, прояв поваги, визнання чийсь переваги [9, с. 666]. За С.І. Ожеговим, «честь» – це гідні поваги та гордості моральні якості людини (*виділено мною – Р.С.*), її відповідні принципи чи хороша незаплямована репутація або ж пошана, повага [10, с.882]. Отже, честь – це соціальна оцінка людини, громадянина, об'єктивне ставлення до нього, які формують і утворюють його моральну та ділову репутацію в певних колах, суспільстві, державі. Можливо саме тому в тексті Присяги, яку складає Президент України, відсутні слова про «охорону честі держави» [11]. Пропонуємо альтернативний текст Присяги державного службовця наступної редакції: «Я, (*прізвище, ім'я, по батькові*), усвідомлюючи свою відповідальність перед державою, урочисто присягаю вірно служити Українському народу, керуватися Конституцією та законами України, додержуватися та захищати права, свободи і законні інтереси кожної людини і громадянина, охороняти інтереси держави, гідно нести звання державного службовця».

Статтю 30 «Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця» у ч. 1, після слова «професійних», пропонується доповнити словами і «кваліфікаційних (функціональних)» програм, що дасть змогу державним службовцям підвищувати кваліфікацію, оновлюючи та поповнюючи не тільки фахові (професійні) знання, а й знання відповідно до їх функціональних, посадових обов'язків, тобто за певним напрямком,

курсом чи тематикою. Адже реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців повинно мати на меті зробити систему здатною забезпечувати такий рівень якості фахової (професійної) підготовки державних службовців, який відповідав би європейським вимогам і стандартам. Правовою основою подальшого реформування системи підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, наповнення її як науково-методичною, так і практичною складовою, має стати новий Закон України «Про державну службу».

Щодо такої важливої складової проходження державної служби як заохочення державного службовця (ч. 4 ст. 47 Закону), то їх можливо слід доповнювати й таким видом як «Дострокове зняття дисциплінарного стягнення», адже у ч. 2 ст. 59 Закону вказано про таку можливість. Крім того, встановлення певного строку – шість місяців, лише через скінчення якого з державного службовця може бути знято дисциплінарне стягнення, нам вбачається не логічним і зайвим. Адже державний службовець після накладення на нього дисциплінарного стягнення може й до сплину вказаних шести місяців вчинити героїчний вчинок, але не буде представлений до заохочення тільки тому, що з нього не знято дисциплінарне стягнення (ч. 5 ст. 47).

У наступному й інші положення нового Закону України «Про державну службу», а також окремі з наведених пропозицій, можуть бути конкретизовані або ж доповнені, з огляду на очевидну необхідність удосконалення Закону з метою ефективного реформування державної служби, зміцнення правового та соціального статусу державного службовця, підвищення його ролі у справі модернізації публічної влади в Україні.

Список використаних джерел

1. Державна служба в цифрах. 2012. Національне агентство України з питань державної служби: Інформаційне видання. – К., 2012. – 22 с.;
2. Державна служба в цифрах. 2012.
3. Закон України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» – №4050 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Закон України від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» (3723–12). Відомості ВРУ. – 1993. – №52. – Ст. 490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
5. Дзоз В. Досвід АР Крим щодо залучення молоді на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування / В. Дзоз, В. Артеменко, В. Сидоров // Вісник державної служби України. – 2011. – № 2, – С. 49–54;
6. Дзоз В. та ін. Там же;
7. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки. Схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р.– №45/2012;
8. ТУ. П'ятий канал, 16 лютого 2012 р.;
9. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Избранные статьи / В.И. Даль. – Москва: Олма – Пресс, 2004. – 700 с .
10. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Я. Шведова. – Москва: Азбуковник, 1999. – 944 с.
11. Конституція України: [Текст]: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с.

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ОСОБЛИВОГО РІЗНОВИДУ СУСПІЛЬНО КОРИСНОЇ ПРАЦІ

Проголосивши свою незалежність, Україна як суверенна правова держава одержала можливість розробити власну стратегію зовнішньої політики, а також відстоювати та захищати національні інтереси у сфері міжнародних відносин. Україна вийшла на міжнародну арену не тільки в якості нової незалежної держави, що виникла в результаті розпаду СРСР, але і як європейська країна, котра має глибокі історичні традиції державності.

Формувати свій міжнародний курс Україні довелося в непростих умовах. Світ вступив у стадію кардинальних геополітичних, економічних, суспільних та інших трансформацій, що характеризуються високою інтенсивністю і динамічністю. Незважаючи на об'єктивні труднощі, Україна після здобуття незалежності зуміла вибудувати відносини із зовнішнім світом, не поступившись своїми національними інтересами. Це дозволило нашій країні впевнено і ефективно просувати і відстоювати свої зовнішньополітичні цілі та пріоритети.

Розвиток України і всебічна розбудова національної державності неможливі без її активної зовнішньополітичної діяльності й утвердження на міжнародній арені. Україна сьогодні – це суверенна європейська держава, яка проводить самостійну, миролюбну зовнішню політику, активно розвиває співпрацю із зарубіжними партнерами в різних частинах земної кулі, вносить істотний внесок у зміцнення міжнародної безпеки та стабільності. Звичайно, все це заслуга високопрофесійної діяльності дипломатичної служби України (далі – дипломатична служба), яка призначена забезпечувати практичну реалізацію зовнішньої політики України, представляти та захищати інтереси України у сфері міжнародних відносин, а також її юридичних осіб та українських громадян за кордоном.

Основним законодавчим актом, який визначає правові засади та порядок організації діяльності дипломатичної служби, а також особливості правового статусу її працівників, є Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. Його Преамбула зазначає, що дипломатична служба є складовою частиною державної служби, а тому, на наш погляд, доцільно спершу розкрити питання, що являє собою власне державна служба.

У наші дні жодна розвинута правова держава не може обійтись без функціонування добре налагодженої високопрофесійної державної служби. Саме від того, наскільки якісно вона буде організована в державі, наскільки компетентно, сумлінно і відповідально будуть виконуватись службові обов'язки державними службовцями, залежить успішна реалізація державних політичних, соціальних та економічних задач.

Наразі функціонування державної служби в Україні регулюється на підставі норм Закону України «Про державну службу» (1993 р.), котрий у ч. 1 ст. 1 [1] визначає її як «професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів». Але цей Закон з плином часу використав свої можливості, а його подальше існування лише послаблює розвиток інституту державної служби в Україні. А тому як наслідок – втрата чинності Закону, яка відбудеться 1 січня 2013 р.

Попри усі досягнення цього нормативно-правового акту, накопичилося багато системних проблем, які перешкоджають подальшому розвитку державної служби, підвищенню її ефективності в умовах зростання ризиків та кризових явищ у суспільстві. Вони переважно пов'язані з певною невідповідністю результатів функціонування державної служби з сучасними потребами та вимогами суспільства [2, с.103].

Натомість новий Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р., котрий набуде чинності з початком 2013 р., вносить свої корективи щодо формулювання

державної служби, визначивши її у п. 1 ч. 1 ст. 1 [3] як «професійну діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг».

Дипломатична служба виступає найважливішою ланкою, особливим компонентом в системі державної служби і відрізняється від інших її видів своєю специфікою. Вона пов'язана з ротацією дипломатичних кадрів, їх періодичним переміщенням у рамках системи Міністерства закордонних справ України, відрядженням на роботу з центрального апарату до закордонних представництв, особливим характером служби за кордоном, коли на дипломатичного працівника поширюються норми не лише українського законодавства, але і міжнародного права [4]. Найважливішою специфічною рисою дипломатичної служби є її високий професіоналізм. Не випадково дипломатів, працівників вітчизняної дипломатичної служби завжди вирізняли з-поміж інших. Це і найширша ерудиція, організованість, культура, вміння ефективно використовувати новітні інформаційні технології, глибоке розуміння історичної долі свого народу [5, с.263]. Дипломати повинні володіти іноземними мовами, знати історію і економіку відповідної країни чи регіону їх перебування, особливості правових систем цієї місцевості, вміло вести переговори із партнерами дипломатичною мовою. Важлива статусна ознака таких службовців – наявність дипломатичного рангу. Дипломатичний персонал закордонної служби (посольств і представництв при міжнародних організаціях) користується в країні перебування недоторканістю та імунітетом у сферах кримінальної, цивільної та адміністративної юрисдикції. Це далеко не всі специфічні риси дипломатичної служби, які виокремлюють її як окремий елемент державної служби.

Законодавче визначення термін «дипломатична служба» отримав у ст. 1 Закону України «Про дипломатичну службу» [6]. Це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.

У свою чергу представники науки до цих пір не можуть дійти до єдиної думки в питанні визначення сутності поняття «дипломатичної служби». Кожен з них трактує цей термін по-різному. Так, наприклад, І.П. Блищенко під дипломатичною службою розуміє систему роботи дипломатичних кадрів у відомстві закордонних справ і закордонних представництвах, а також в інших органах зовнішніх зносин з виконання завдань дипломатії держави або нації в період становлення [7, с.11]. Російські ж вчені С. Ланцов, В. Ачкасов визначають дипломатичну службу як роботу дипломатичних кадрів у центральному апараті і за кордоном із виконання дипломатичними засобами задач зовнішньої політики держави. Дипломатична служба, як зазначають науковці, є функціональним обов'язком певних державних органів і посадових осіб [8, с.280].

На нашу думку, сутність дипломатичної служби, як і державної служби в цілому, обумовлюється її соціальним призначенням, оскільки вона переслідує суспільно-корисні цілі і завдання, які полягають в служінні суспільним інтересам. При вирішенні суспільних та державних завдань дипломатична служба виконує функції забезпечення, виконання й реалізації державної влади, що повинна слугувати суспільству. Сутність поняття дипломатичної служби полягає в наступному: 1. Дипломатична служба – це професійна діяльність, тобто вона є для працівника дипломатичної служби професією – необхідністю виконувати посадові повноваження. Професія – це рід трудової діяльності людини, яка володіє комплексом спеціальних знань, практичних навичок, одержаних шляхом спеціальної освіти, навчання чи досвіду, які дають можливість здійснювати роботу в певній сфері виробництва [9]. А тому трудова діяльність людини є професійною, якщо наявні вище перелічені умови. Професійна діяльність слугує джерелом доходів людини, основою матеріального і духовного її існування; 2. У межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція органів дипломатичної служби: Міністерства закордонних справ України; представництв Міністерства закордонних справ України на території України;

закордонних дипломатичних установ України. Основною компетенцією органів дипломатичної служби у відповідності до чинного законодавства є практична реалізація зовнішньої політики України, захист її інтересів, а також інтересів громадян і юридичних осіб України у сфері міжнародних відносин; 3. Така діяльність направлена на забезпечення функціонування системи органів дипломатичної служби. Вона полягає у виконанні посадових обов'язків працівниками дипломатичної служби. Під посадовими обов'язками Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. [3] розуміє перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією.

Враховуючи те, що кожен у нашій державі може вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, вибирати місце, вид діяльності, рід занять та професію, дипломатична служба України являє собою одну із видів суспільно корисної діяльності, одну із правових форм реалізації громадянами України права на працю. Саме у цьому виражається її трудовий відтінок, що особливо важливо з погляду трудового права.

Сьогодні в умовах формування ринкових відносин в Україні все виразніше проявляють себе службові відносини. Служба як соціально-правовий інститут була і до сих пір лишається предметом активних досліджень як вчених-адміністративістів, так і тих науковців, котрі розглядають її у площині трудового права.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає, що термін «служити» означає працювати, займаючись розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-, чого-небудь; у свою чергу «служба» – це праця, заняття як засіб існування, місце, де хто-небудь працює, служить [10, с.1345 – 1346]. Такої ж думки притримується і С.І. Ожегов, вказуючи, що «служба» – це праця, заняття службовця, а також місце його роботи [11, с.636]. В.Я. Малиновський вважає, що під терміном «служба» слід розуміти один із видів платної суспільно корисної діяльності, що полягає в здійсненні управління, надання громадянам управлінських послуг [12, с.7]. Ю.С. Шемшученко у Юридичній енциклопедії розглядає «службу» як вид діяльності в суспільному розподілі праці, пов'язаний з виконанням інтелектуальної та іншої розумової (нефізичної) роботи. Якщо ця діяльність здійснюється у державних органах, то вона називається державною службою [13, с.524].

Резюмуючи вищевикладені твердження учених, можна помітити, що усі вони схиляються до визначення служби як окремого виду суспільно корисної праці, тобто трудової діяльності людини, спрямованої на створення матеріальних і духовних благ для задоволення потреб суспільства в цілому і кожної людини зокрема.

Дипломатична служба, виступаючи різновидом суспільно корисної праці є особливою формою професійної діяльності громадян України. Це одна з найтяжчих, надзвичайно відповідальних та водночас цікавих робіт. Завдяки дипломатичній службі забезпечується виконання комплексу завдань у сфері міжнародної діяльності, включаючи втілення в життя зовнішньополітичних цілей і задач України, спрямованих на створення і зміцнення стабільних зовнішніх гарантій національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності держави, сприятливих умов розвитку вітчизняної економіки; захист інтересів держави у царині міжнародних відносин; належний та ефективний захист прав та інтересів українських громадян і юридичних осіб за межами нашої країни; та ін. Дипломатична служба полягає у здатності гідно представляти і відстоювати інтереси України за кордоном, у тому числі в країнах зі складною військово-політичною і кримінальною обстановкою, важкими кліматичними умовами.

Уявлення багатьох людей про те, що робота дипломата легка і проста, вкрай помилкові. Труднощі дипломатичної діяльності ускладнюються, перш за все, тим, що часто доводиться жити в незвичному культурному середовищі, іноді в країні, де панує терор. Неодноразова зміна місця роботи (6–10 разів за свою трудову дипломатичну діяльність) часто негативно позначається на власному здоров'ї працівника, викликає складнощі у членів його сім'ї (пристосування до нової побутової обстановки, отримання

освіти, працевлаштування і т.д.). Все це змушує дипломата в короткі терміни звикати до нових умов і вимагає стійкого характеру, уміння не піддаватися песимістичним настроям при зіткненні з труднощами.

Кожен працівник дипломатичної служби повинен чітко усвідомлювати, що при виконанні своїх обов'язків він представляє не себе, не свої особисті погляди, а інтереси свого уряду, держави, народу. Це – його головний обов'язок, сутність його роботи. Для нього немає нічого дорожчого, ніж захищати інтереси країни в суворій відповідності з отриманими інструкціями. І немає більшого недоліку, якщо він не слідує цьому правилу.

Сучасне функціонування дипломатичної служби базується на принципах, передбачених ст. 3 Закону України «Про дипломатичну службу», які відбивають її глибокий соціально-політичний зміст. До основних таких принципів Закон відносить: служіння Українському народові; відстоювання національних інтересів України; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; професіоналізм, компетентність, ініціативність, об'єктивність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і додержання дисципліни [6]. Послідовна реалізація зазначених принципів – досить міцна основа високоефективного функціонування державної влади та її апарату, в тому числі і у сфері дипломатії.

Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що дипломатична служба України як складова частина державної служби є особливим різновидом суспільно-корисної праці. Це один із найтяжчих і найвідповідальніших видів професійної діяльності, особливо коли мова йде про відстоювання інтересів своєї країни в іноземній державі. Саме від чіткої організації дипломатичної служби залежить стан договірних відносин України на міжнародній арені, авторитет країни в міжнародних організаціях, учасницею яких є наша країна, і, в кінцевому підсумку, стан міжнародного миру і безпеки, а також рівень розвитку дружніх відносин і співробітництва між народами.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №52. – Ст. 490.
2. Пахомов І. Механізми підвищення ефективності системи державної служби в нових умовах розвитку держави / І. Пахомов, Т. Пахомова // Право України. – 2009. – №10. – С. 102 – 110.
3. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
4. Гончарова А.О. Дипломатична служба як складова частина державної служби України / А.О. Гончарова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – №1 (39) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2011_1/doc/5/04.pdf.
5. Вапнярчук Н. До питання ротації державних службовців дипломатичної служби / Н. Вапнярчук // Публічне право. – 2012. – №3 (7). – С. 263 – 268.
6. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №5. – Ст. 29.
7. Блищенко І.П. Дипломатическое право: Учеб. пособие / И.П. Блищенко. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Высш. шк., 1990. – 287 с.
8. Мировая политика и международные отношения: Учебное пособие / Под. ред. С.А. Ланцова, В.А. Ачкасова. – СПб.: Питер, 2009. – 448 с. – (Серия «Учебное пособие»).
9. Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності: Наказ МОЗ України від 05.09.2011 №561 // Офіційний вісник України. – 2011. – №91. – С. 251, ст. 3319.

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под. ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 17-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1985. – 797 с.
12. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика. Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998 – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.

І.Г. Соломаха

ЕМОЦІЙНО-ЧУТТЄВА СКЛАДОВА РЕЛІГІЙНОЇ ВІРИ

Духовна криза, з якою зіткнулося людство в кінці ХХ ст., пов'язана із порушенням необхідного балансу між людською культурою і цивілізацією. Все це дає підстави говорити не тільки про глобальну кризу, а й про специфіку цієї кризи, яка носить суто антропологічний характер. Витоки сучасної кризи сягають своїм корінням у глибинні підвалини людської буттєвості, а її визначальною підставою є деформації людської духовності як провідної ціннісно-сміслові форми життєвого світу людини. Тому й гуманістична орієнтація у філософії несумісна з ігноруванням проблеми віри, яка центрує особистість і нерозривно пов'язана і з гносеологічними, і з аксіологічними основами життєдіяльності людини.

У науковій літературі феномен віри визнається різними дослідниками як значущий психологічний факт і розглядається в роботах Б. Братуся, Ю. Борункова, Р. Грановської, А. Козиревої, В. Москальця, О. Предко, Д. Угриновича та ін. Однак часто-густо концепт релігійної віри розглядається як певна данність, яка не потребує окремого дослідження. При цьому визначення віри носять не строго науковий характер, а є результатом або її буденного розуміння, або філософського тлумачення. Також у деяких дослідженнях відсутня чітка структурованість феномену віри, роль емоційно-чуттєвої компоненти в її функціональних проявах. Саме тому метою статті є з'ясування сутності емоційно-чуттєвої складової релігійної віри, її ролі в процесі конструювання духовного потенціалу людини, її екзистенційних можливостей.

Згідно ап. Павлу, віра може зростати (2 Фес. 1,3), вона може слабшати і навіть повністю зникати, в Першому посланні Тимофію (1,18) ап. Павло згадує про людей, які зазнали «розбиття у вірі», тобто повністю втратили віру. Чи можливо зміцнити віру? Можна і саме справам віри. Про це говорить ап. Іаков: «Віра, якщо не має справ, мертва сама по собі» (Іак. 2,17). Ісус Христос говорить про недостатність лише віри, про необхідність також і добрих справ. «Не всякий, що говорить Мені: Господи! Господи! Увійде до Царства Небесного, але той, хто виконує волю Отця Мого Небесного» (Мф. 7, 21). Таким чином, віра є основою християнського життя. Вчення Ісуса Христа, апостолів всієї Церкви стверджує про віру як про головну умову християнського життя, спасіння, оскільки з вірою приходять надія і любов, будь-яка добра слава. Класичне визначення віри можна віднайти в Св.Письмі: «Віра... є здійснення очікуваного і впевненість в невидимому» (Євр. 11,1). Отже, віра постає як відсутність сумнівів будь-якого характеру. Релігійна віра не піддається сумніву, не вимагає доказів. Скоріше, віра постає альтернативою сумніву.

Позиція християнських богословів стосовно походження релігійної віри відповідає принципу її відповідності самій природі людини як Господнього творіння. Для них зв'язок із Богом діє в людині від народження, носить духовний характер і лежить в основі духовної єдності Бога й людини, адже людина створена за образом та подобою Божою. Релігійна віра як результат двостороннього зв'язку Бога й людини обумовлюється

в християнській теології, з одного боку, реальним існуванням Бога, як творця світу і людини, а з іншого – сутністю людини – носія божественного начала як принципової умови зв'язку з Богом.

Багатогранність явища «релігійна віра» обумовлюється складністю предмета релігійної віри. Так, відносно самої релігійної віри її предмет не є чимось зовнішнім. Він виступає як внутрішня складова такого світовідчуття: викликаючи емоційну реакцію, цей предмет стає змістом віри, яка завдяки йому, перетворюється на цілісне психологічне утворення. Для того, щоб уявлення про надприродне стало змістом віри, конче необхідно розглядати його як реально існуюче. Тому людина створює особистий образ надприродного та формує суто суб'єктивні уявлення про нього. Ці уявлення, в свою чергу, відповідають потребам індивідуальної свідомості релігійної людини і не передбачають об'єктивної перевірки.

Яким же чином ідея Бога може стати предметом віри, якщо предмет релігійної віри повинен відповідати інтересам віруючого? На наш погляд, людина повинна бути морально та емоційно підготовлена до такого кроку. Ідея Бога повинна бути подана в такій формі, щоб мала особисте значення для кожної конкретної людини, торкалася її інтересів і викликала у неї певні емоції. Віра може приносити людині певну емоційну розрядку, заспокоєння, духовне врівноваження. Отже, предмет релігійної віри – це мисленнева модель про надприродне та його взаємозв'язки з реальним, яка утворюється у свідомості віруючого завдяки залученню його емоційно-чуттєвої сфери.

Зазвичай в процесі сприйняття особою будь-якого об'єкта, в першу чергу, «спрацьовує» емоційно-чуттєвий елемент, який дає підставу для некритичної оцінки, і лише потім інтелектуальний дозволяє оцінювати предмет та фіксувати його значення. Людина надає образу, що був нею сприйнятий, певні суб'єктивні характеристики. Їх комплекс залежить від багатьох чинників, пов'язаних з індивідуальним розвитком особистості. Надалі цей об'єкт реальності буде сприйматися нею лише через призму суб'єктивної оцінки. Така оцінка може відповідати, а може й ні, сутності сприйнятого предмету. Саме тому перший етап формування релігійної віри є пов'язаним з активізацією її емоційно-чуттєвого компоненту.

Щодо відношення віри до емоцій необхідно відзначити два моменти. По-перше, віру не можна ототожнювати з емоціями, які супроводжують «тяжіння» образу до майбутнього. Емоції завжди присутні, коли людина одержує очікуване. Мета діяльності, яка свідомо поставлена людиною, є значущою для нього, а тому є очікуваною, бажаною. Природно, що бажання досягти цієї цілі не може не викликати емоцій. По-друге, емоційний компонент, який часто-густо приписується вірі, насправді відноситься до сенсу. Сміслові утворення – це сплав свідомих і емоційних процесів.

До речі, за одностайною думкою багатьох дослідників (О. Кульчицький, М. Костомаров, В. Липинський, Б. Цимбалістий, М. Шлемкевич тощо), українська психічна структура вирізняється емоційно-почуттєвим характером, «кордоцентричністю». Її цілісність забезпечується несвідомим – як нижчим прошарком, нерозривно пов'язаним із цариною почуттєвого. М. Шлемкевич вважає, що висока українська емоційність, чутливість і ліризм, які виявляються, зокрема, в естетизмі українського народного життя і обрядовості, в артистизмі вдачі, в прославленій пісенності, у своєрідному м'якому гуморі тощо – це дар Божий, що визначає людяність і є основою творчості. Але сила емоційного мрійництва зменшує роль раціонально-вольового компоненту психіки, а тому перетворюється іноді на кару Божу.

Емоційно-чуттєвий характер української ментальності, її «кордоцентричність» спричинені певною своєрідністю світосприймальних настанов. К. Ясперс виділяє чотири типи цих настанов – «напрямок нашого Я» [14]. Передусім, це предметові світосприймальні настанови, скеровані на зовнішній світ, отже – на предмети навколишнього середовища. Далі йдуть рефлексивні світосприймальні настанови, скеровані на внутрішній світ людини. Вони «віддзеркалюють» дійсність крізь призму

суб'єктивних переживань сприймаючого, його психічних станів, настроїв. Як предметові, так і рефлексивні світосприймальні настанови за силою актуалізації (самоактуалізації) можуть бути пасивними, споглядальними, або активними, дієвими, спрямованими на зміну або перетворення сприйнятого. Інші – містичні настанови, що передбачають психічні стани, де «Я» зливається з Богом чи Космосом. Нарешті можлива ситуація, коли людина у «процесі руху», який Платон називав «еросом», відчуває себе охопленою тотальністю, «суттю світу» (наприклад, злиття того, хто любить, із коханим у почутті любові). Ця настанова, що перемагає протиставлення «Я» і предмета сприйняття, зветься, за Ясперсом, ентузіастичною.

О. Кульчицький підкреслює зв'язок хліборобської психіки з релігійністю. Описуючи «хвилясту м'якість» лісостепу, що сприяє естетичній, споглядальній настанові, він зазначає: «Вчування в процеси природи для хліборобської людності чорнозему є вчуванням у «плодючість землі», – в розумінні обдаровуючої любові», що з нею немов співдіють сонце, дощі, вітри. Тому тим станам вчування відповідають людські реакції, почуття довірливості, релігійної вдячності» [5, с.143 –144]. О. Кульчицький у своїй праці про українську духовність стверджує: «Звівши збіжні (конвергентні) і розбіжні (не конвергентні) особливості українського психічного життя до основних характерологічних і структурних прикметностей, можемо сказати, що українська психічна структура визначається своїм емоційно-почуттєвим характером, зосередженим довкола «серця», своєю кордоцентричністю» [6, с.13 – 25].

Ця ідеологія висунула в українській книжності проблему духовного розуму. Мова йде не про логічну сферу мислення, а про розумну душу, що живиться «внутрішнім словом» серця (Ф. Печерський), «інтелектуальною любов'ю» (Г. Кониський) чи мудрістю «внутрішньої людини» (Г. Сковорода). Внаслідок такого розуміння в українському менталітеті не було гострого розриву між вірою та раціональною сферою, який спричинив у західноєвропейській духовності трагічне роздвоєння людини.

Емоційно-чуттєва складова релігійної віри має яскраво виражений сенсожиттєвий характер. У психології сприйняття відомий той факт, що сприйняття і пряме спостереження не просто пасивно реєструють спостерігаючі предмети і ситуації, але одночасно поміщають їх у певну смислове рамку, частково дану від народження, частково придбану, тобто в самому процесі сприйняття відбувається активне тлумачення і встановлення сенсу. Це встановлення сенсу притаманне віруванню як його психологічний механізм і як виконання ролі, спосіб поведінки, що відповідають цінностям і зразкам, які суспільство пропонує кожному суб'єкту. Переживання, пов'язані з вірою в Бога, ґрунтуються на цьому поєднанні факту і сенсу в переживанні. У цей психологічний процес включена, таким чином, релігійна традиція як культурний «інструментарій» процесу сприйняття. З чисто функціональної точки зору переживання Бога виглядає, отже, так само природним процесом, як і переживання будь-якої «речі». Боги, «духовні істоти» можуть бути для людини і тієї групи, в якій він живе, настільки ж дійсні, як і реальні предмети. Людина живе в світі, який нерівнозначний світу «як він є» безвідносно для людини, а в світі, який є також продуктом її уяви.

Що таке сенс життя? Існує дуже багато визначень цього поняття. Г. Єршов вважав, що сенс життя – поняття, яке висловлює відношення людини до свого життя і до самого себе [3, с.5]. Г. Пальм вказувала, що сенс життя як феномен свідомості є міфом, продуктом праці свідомості, в ході якої проходить досягнення зв'язку історії особистого життя і деякої ідеальної задумки людського життя, належності людини до «первообразу» [8, с.208]. В.Франк пов'язував сенс із пограничною ситуацією у житті людини, яка підсилює, інтенсифікує екзистенційні питання. Зрештою, можна цілком погодитись із Л. Коганом, який писав, що лише людина і тільки вона сама визначає своє призначення і смисл життя [4, с.218]. В практичному вимірі сенс життя є певною програмою дій для людини.

Говорячи про зв'язок віри з смисловою сферою особистості, необхідно відзначити, що сенс і віра подібні за багатьма характеристиками. Наприклад, віра відноситься до

надчуттєвого утворення. Так же, як і сенс, вона не має «надіндивідуального», «непсихологічного» існування. Її не можна отримати ззовні, не можна відірвати від себе. І сенс, і віра є похідними від реального буття суб'єкта і незалежні від їх усвідомлення. Вони є предметними (віра завжди віра в щось, сенс завжди сенс чогось) і не кодифікуються (не піддаються прямому втіленню в системі значень). Між вірою і сенсом існує пряма залежність. Як свідчить В. Франкл, втрата сенсу завжди пов'язана з втратою віри [11]. Майбутнє, у яке людина не вірить, не має для неї ніякого сенсу. І навпаки, сенс для людини цього майбутнього змушує вважати його необхідним, очевидним, здійсненим і, таким чином, вірити в нього. Віра утримує сенс, а сенс, у свою чергу, – віру. Відтак віра і сенс невіддільні один від одного.

Загалом, якщо відсутні цілі в житті, відсутні певні життєві орієнтири, то життя втрачає свою цінність, зникає потреба в зусиллях для його підтримання. Звідси випливає, що знаходження сенсу життя є одним з самозахисних механізмів людської особистості. Без сумніву, саме релігійна віра яскраво висвічує сенсожиттєві орієнтири людини, задає певні параметри її життєдіяльності. Сенс же випливає не стільки з віри в певну ідею, скільки з осмислення та усвідомлення обмеженості власного існування. Релігійна віра «пом'якшує» екзистенційну напругу, що доволі яскраво проявляється в кризі середнього віку.

Кризу середнього віку детально описував К. Юнг. Суть цієї кризи полягає в різкій та раптовій зміні характеру, поведінки та особистості людини. К. Юнг писав, що молоді люди до досягнення зрілості, тобто приблизно до 35 років, можуть переносити без шкоди втрату «аніми», яка видається повною, але після періоду зрілості довгострокова втрата «аніми» означає втрату життєвості, гнучкості і людяності. Зміна професії, розлучення, релігійні навернення, різноманітні відступництва – це все симптоми того, що людина пережилася в протилежність [13, с.120 – 121].

А. Грюн, розвиваючи ідеї К. Юнга писав, що криза середини життя є проблемою для більшості людей, досить часто їхнє дотеперішнє життя зазнає цілковитого краху. Зміна професії, розрив зі звичним оточенням, розлучення, неврози, різноманітні психосоматичні розлади є показниками неподоланої кризи середніх років. Питання, які виникають на половині життєвої дороги, ставлять під сумнів дотеперішній життєвий концепт. А саме питання про сенс уже є питанням релігійним. У середині життя, по суті, виникає криза сенсу життя. Отже, це криза релігійна, яка водночас криє в собі і можливість віднайдення нового сенсу власного життя [2, с.5 – 6]. Таким чином, релігійна віра стає критерієм, інтегруючим чи дезінтегруючим чинником життєвого шляху особистості.

Віра як упевненість є невід'ємним компонентом, з одного боку, своїх власних особистих якостей, своєї значущості, з іншого – проєктивного образу об'єкта. Отже, по-перше, релігійна віра зачіпає сенсожиттєві виміри особистості: для чого вона живе, яке призначення її, як вона може самоактуалізуватися і тим самим здійснити себе. В даному випадку релігійна віра торкається особистісно значимих, екзистенційних проблем і тим самим сприяє вибудові Я- концепції. По-друге, релігійна віра сприяє проєктивній вибудові особистості. В. Шинкарук зазначав, що «в оберненості людської свідомості в майбутнє, поряд з вірою, виключно важливе значення має надія – одна з форм сприйняття майбутнього, де бажане життєво необхідне в прийдешньому бачиться й очікується як реальність, що має реально здійснюватись» [12, с.149]. Без надії людина неспроможна пережити майбутнє, не може існувати віри в буття у надприродному світі. «Надія синтезує знання і віру, мрію і реальність. Вона – мрія, в реалізацію якої ми повірили, мрія, що стала об'єктом віри» [12; 150]. Цілком слушною є думка О. Предко: «Віра-надія дає суб'єкту релігійного пізнання впевненість у своїй потрібності і необхідності, у своїй унікальності і незамінності» [9, с.27].

Вплив авторитету на формування та функціонування релігійної віри може мати для людини як позитивні, так і негативні наслідки. Інколи трапляється, що людина втрачає сенс життя, не може знайти орієнтири на майбутнє, відчуває свою нездатність рухатися вперед, у неї відсутні будь-які світоглядні переконання. У такому випадку на перший план

виходить значення авторитету Бога, віра в якого дозволяє людині зорієнтуватися, сформувати певні цілі і завдання та відчувати в межах своєї життєдіяльності певний психологічний комфорт.

Дієвий ефект релігійного авторитету як засобу формування релігійного світовідчуття полягає в тому, що людина знімає з себе відповідальність за власні дії, перекладаючи її на Бога. Вона позбавляє себе необхідності робити висновки про сутність власного існування, знімає з себе обов'язок щодо інтелектуального пошуку істини, за рахунок чого розвантажує себе інтелектуально та психологічно. Цьому сприяє значна активізація у релігійної людини механізмів навіювання та самонавіювання, які є природними для кожного, та які не вимагають з боку віруючого доказів, аргументації, аналізу, синтезу тощо. Тому логічно, що емоційне підкорення є частиною механізму релігійного світовідчуття. Отже, релігія використовує авторитет як основний засіб впливу на віруючого, що дозволяє їй позбавитися від необхідності аналізу об'єктивного світу.

Релігійна віра задовольняє психологічні потреби емоційної розрядки і заспокоєння. Ця категорія віруючих шукає у Бога моральної підтримки. Згадаймо слова з Біблії: «Прийдіть до мене, усі струждені та обтяжені, і Я вас заспокою! Візьміть на себе ярмо Моє, і навчіться від Мене, бо Я тихий і серцем покірливий, і знайдете спокій душам своїм» [Мт.21,11:28–30]. Отже, віра для прихожан стає тим чинником, що допомагає заспокоїтися. Досягається це завдяки компенсаторній функції емоції, що заповнює лакуну, яка виникає внаслідок браку інформації. Коли ж певна кількість інформації отримується, то, згідно психологічним закономірностям, значно послаблюється сила емоційного напруження людини. Емоційна розрядка, яку отримує віруючий, стає в його очах основним доказом істинності релігійної віри. Особистісні проблеми завжди пов'язані із психологічним напруженням, зокрема переживанням дискомфорту тощо. Створюються психологічні бар'єри, які заважають людині рухатися далі, і в цей момент саме релігійна віра дає можливість відчувати певну емоційну розрядку. Це уможливлює подальший рух людини в потрібному напрямку. Відтак віруючі шукають у релігійній вірі перш за все позитивні емоції, які роблять можливим процес денапруження.

Відомий психолог П. Симонов зазначає, що емоції компенсують брак інформації і, тим самим, допомагають людині вистояти перед обличчям невідомих обставин. Особливе значення має емоція, яка стимулює людину до пошуку необхідної додаткової інформації, якої не вистачає для задоволення певних її потреб [10, с.38]. Згідно з таким поглядом вченого, ідеї чи уявлення, які були неоднозначними і водночас мають важливе орієнтаційне значення для певної особи, за умови їх емоційного забарвлення, стають предметом впевнення або віри.

Отже, релігійна віра є важливим аспектом психологічного стану людини. Вона допомагає формуванню ціннісного ставлення до дійсності та активізує емоційно-чуттєві реакції людини, і в цьому її головне значення.

Емоційна компонента віри спричиняє особистісну значущість, цінність віри для суб'єкта та інтенсифікує всю її структуру. Людина, знаходячись у скрутному становищі, опиняється в стані сумніву, де взаємопереплітаються надія та страх. В такому стані посилюється релігійна віра. Цілком слушно В. Москалець зазначає: «Релігійність, віра наляканих людей – це спосіб психологічної втечі від фруструючих обставин, віртуальне убезпечення від загроз, що викликають страх» [7, с.157]. Психологічні чинники релігійної віри створюють певну концептуальну матрицю. Кожний такий чинник має свою функціональну специфікацію; проте всі загалом вони вибудовують цілісну релігійну особистість.

Стійкість релігійної віри багато в чому пов'язана з її здатністю чинити опір суперечливій їй інформації. Частково вона пояснюється психологічною природою всякого переживання, тобто тим фактом, що доводи розуму найчастіше, або достатньо часто, безсилі перед емоціями і бажаннями. Але велику роль у стійкості віри відіграють і соціокультурні обставини: якщо багато людей вірять у Бога, то не може ж це бути «просто

так», не може бути, щоб за цим нічого не стояло, – ось один із типових мотивів. Поряд із цим важлива соціальна підтримка з боку членів сім'ї, релігійної громади, свого роду соціальний тиск на кожного віруючого, що включає міркування збереження престижу, демонстрації релігійної відданості тощо. Щоправда, це має другорядне значення для глибоко віруючої людини, для якої Бог стає більш важливою реальністю, аніж весь навколишній його світ. На особливу стійкість релігійної віри звертала увагу Р. Грановська, зазначаючи, що віра – це переживання, яке має внутрішню самодостатність. «Домінанта віри під переважаючим впливом оформленої «Моделі світу» так змінює сприйняття людини, що вона стає вибірково глухою» [1, с.372]. Варто зазначити, що модель світу в її розумінні – це не світогляд, а ймовірніше за все, спосіб світовідчуття. Варто також зазначити, що стійкість релігійної віри зумовлена психологічними особливостями релігійних людей. Зазвичай у багатьох adeptів тих чи інших релігійних громад присутня ідея їх богообраності, що лише підсилює почуття їх переваги над іншими, блокує будь-яку інформацію, яка суперечить їх вірі. Посилує стійкість віри та її збереження взаємопідтримка поглядів членів релігійної громади. Тим паче, adeptи релігійних культів повністю підпорядковуються лідеру громади. Згадаймо трагедію масового самовбивства членів секти «Народний храм» у Гайяні, коли цілковита підпорядкованість лідеру була досягнута поступовим та тривалим процесом, що врешті-решт призвело до трагедії.

Таким чином, релігійна віра є феноменом психологічного стану людини, вона реалізується в повсякденному житті, а точніше в повсякденній свідомості, яка не має чіткої критичності стосовно явищ, що сприймаються особистістю. Домінанта в цій сфері належить емоційному та чуттєвому початкам у психологічному стані людини, що впливають на формування цінностей та поведінки особистості. Релігійна віра виступає потужним енергетичним чинником, каталізатором діяльності віруючої людини.

В процесі формування такі емоційні відчуття отримують релігійне забарвлення завдяки існуванню такого поняття як Бог, який може впливати на життя та діяльність людини. Релігійна віра має чітку психологічну структуру. В залежності від домінування психічних елементів, вона має певні види і ступінь глибини. Її предмет тісно взаємопов'язаний з інтересами і потребами віруючих. Релігійна віра не виникає на порожньому місці, а має цілий ряд причин соціального, психологічного, онтологічного та гносеологічного характеру. Фактично, все це приводить до необхідності розгляду емоційних виявів релігійної віри, як форми емоційно-чуттєвого світу релігійної людини. Це велике різноманіття почуттів страху, любові, благовоління тощо. Релігійна віра робить стійкими, оформлює і посилює всі ціннісно значимі ментальні установки, а саме: гармонійне світовідчуття, світорозуміння, особистісну впевненість у боротьбі з життєвими проблемами, мужність перед обличчям смерті тощо. Тобто, каталізатором процесу формування релігійної віри виступають почуття, які мають специфічну направленість.

Отже, релігійна віра як психологічний феномен виражає взаємозв'язок іманентного та трансцендентного, бажання вийти за межі скінченного, утвердитися в нескінченному і тим самим сприяти цілісності, інтегрованості особистості. Відтак релігійна віра є феноменом психологічного стану людини, вона реалізується в повсякденному житті, а точніше в повсякденній свідомості, котра не має чіткої критичності стосовно явищ, що сприймаються особистістю. Домінанта в цій сфері належить емоційному та чуттєвому початкам у психологічному стані людини, які впливають на формування цінностей та поведінки особистості.

Список використаних джерел

1. Грановская Р.М. Психология веры / Р.М.Грановская . – СПб.: Речь, 2004. – 574 с. – (Мэтры мировой психологии).
2. Грюн Ансельм. Середина життя: Духовна криза та шляхи її подолання / Ансельм Грюн / Пер. з нім. Н. Лозинської. – Львів: Свічадо, 2002. – 48 с.
3. Ершов Г.Г. Смысл жизни и социальное бессмертие человека / Г.Г.Ершов. –

- Ленинград: Лениздат, 1981. – 56 с.
4. Коган Л.Н. Цель и смысл жизни человека / Л.Н.Коган. – М.: Мысль, 1984. – 252 с.
 5. Кульчицкий О. Геопсихічні аспекти в характерології української людини / О.Кульчицкий // Науковий збірник Українського Вільного Університету. – Мюнхен, 1956. – Т. 6. – С.140–152.
 6. Кульчицкий О. Світовідчужання українця / О.Кульчицкий // Українська душа. – К.: Фенікс, 1992. – С.48–65.
 7. Москалец В.П. Психологія релігії: Посібник / В.П.Москалец – К.: Академвидав, 2004. – 240 с.
 8. Пальм Г.А. «История жизни» и смысл жизни / Г.М. Пальм // Человек и христианское мировоззрение. Альманах. – Симферополь, 2001. – Вып. 6. – С. 108 – 110.
 9. Предко О.І. Релігійна віра як екзистенційне підґрунтя особистості / О.І. Предко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія.– 2012. – №109. – С. 26–30.
 10. Симонов П.В. Что такое эмоция? / П. В. Симонов. – М.: Мысль, 1966. – 93с.
 11. Франкл В. Человек в поисках смысла: Сборник / В.Франкл. – М.: Пресс, 1990. – 368 с.
 12. Шинкарук В.І. Віра, надія, любов / В.І. Шинкарук. // Віче. – 1994.– №3(24) . – С.145–150.
 13. Юнг К.Г. Бог и бессознательное / К.Г. Юнг. – М.: Олимп, ООО «Изд – во АСТ–ЛТД»,1996. – 480 с. (334)
 14. Ясперс К. Психология мировоззрения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://revolution.allbest.ru/philosophy/00027557_0.html – Заглавие с экрана.

В.А. Сумин

ПАРАКОММУНИКАЦИИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОССЛУЖАЩЕГО

Совершенствование управления – это творческий процесс деятельности специалистов по обеспечению развития организации. Творчество представляет собой универсальную технологию решения всех человеческих затруднений, задач, проблем. Процесс творчества происходит непрерывно: новые решения и новые идеи возникают в процессе обучения, в профессиональной деятельности и в процессе исследований. Творчество имеет место в свободное время, при чтении литературы, а также при решении задач, которые имеют отношение к профессиональной деятельности или теоретическим исследованиям.

Деятельность специалиста системы управления представляет собой сложный процесс, в котором существует взаимосвязь между непосредственно профессиональной работой по сбору и переработке информации и творческим неформализованным процессом по установлению причинных связей и взаимозависимостей событий и явлений в информационной сфере предприятия, организации. Процесс творчества должен быть непрерывным и поэтому необходимо определять условия для осуществления продуктивной мыслительной деятельности, как в течение рабочего дня, так и в свободное от работы время.

В системе управления использование рабочего времени отдельно взятого человека представляет собой проблему, обусловленную характером его деятельности в коммуникационном процессе, его информационным капиталом, возрастом, периодом пребывания в должности, компетенцией, материальными и нематериальными ресурсами, и иными элементами, включенными в мыслительный процесс, использование которых должно обеспечивать выполнение работы в кратчайшие сроки, произведя минимум

движений и, следовательно, расходуя минимум жизненных сил. Но при такой организации профессиональной деятельности человек не получает удовлетворения, его (труд) становится неинтересным и, очевидно, нетворческим. В управлении «работа по секундомеру» отнимает у человека творческую, мыслительную составляющую, а сама работа превращается в «бездумный» процесс в режиме регламента, инструкций, приказов. Все что происходит за пределами этого регламента, воспринимается как «плохая работа». Однако, как показывает практика, все попытки регламентировать управленческую деятельность, которая по сути, обязательно предполагает творчество, не обеспечили резкого роста интереса и мотивов к этому творчеству. Так, в середине 60-х годов XX века широко практиковались в НИИ и КБ индивидуальные планы работы сотрудников на месяц, квартал, год. Также при обучении в аспирантуре было и сейчас необходимо обязательно составлять подробный рабочий план, в котором на весь срок обучения должны быть расписаны цели и задачи, решение которых позволит достичь цели. Несмотря на такого рода регламентацию, результаты творчества каждого из составителей таких планов значительно отличались, а иногда и полностью перечеркивали плановые структуру, объём и содержание работы.

В управленческой деятельности эффективное использование рабочего времени представляет собой первостепенную задачу, поскольку имеют место ограничения по срокам выполнения заданий, и в этом случае руководитель, выдавший задание, стремится контролировать использование рабочего времени в течение рабочего дня, поскольку он считает своим долгом не допустить дефицита этого времени и его следствия, невыполнения задания.

Труд работника системы управления значительно отличается от всех других видов труда тем, что является конкретным умственным трудом в информационной системе. Несмотря на различные уровни творчества по элементам этого процесса, объём информационного труда измеряется количеством времени, в течение которого реализуется конкретный его этап или элемент. Различия в содержании труда по элементам информационного цикла заключается в характере и сложности выполняемых заданий и интенсивности расходования исполнителем психической или умственной составляющей энергоресурсов. Исследования динамики интенсивности физического труда в профессиональной деятельности показывают, что в процессе труда развивается утомление, которое обуславливает падение работоспособности. Стремление к преодолению утомления ведет к росту интенсивности расходования жизненных сил. Как только интенсивность достигает максимума, вступают в действие механизмы торможения психики, интенсивность труда снижается и, следовательно, сокращается его результативность. В течение рабочего дня, при неизменных технической оснащённости труда и квалификации работника, колебания интенсивности труда имеют место только под влиянием снижающейся работоспособности [1, с.18–19].

Было отмечено, что начало и окончание цикла содержат виды деятельности, которые не являются продуктивными, то есть подтверждается факт существования «непроизводительных» затрат времени в течение рабочего дня. Следует отметить, непродуктивные затраты времени предусмотрены в режиме рабочего дня для устранения монотонности труда, они официально признаны наукой, учитываются в организации труда рабочих и не отнесены к резервам времени. Другая группа затрат времени, в течение которых продукция не производится, но осуществляется подготовка к её производству или производство прекращается, сведены в группу «подготовительно-заключительные операции» технологического процесса. Человек в этом процессе осуществляет операции перед началом и по окончании операций технологического процесса. Они связаны с подготовкой рабочего места, инструмента и материалов к выполнению дневного задания, а после выполнения этого задания, с приведением рабочего места в состояние, позволяющее с минимальными затратами времени начать новый рабочий день (или смену). Таким образом, подготовительно-заключительные операции необходимы в

технологическом процессе, их наличие никто не отрицает, но при этом специалисты стремятся их уменьшить и получить таким образом дополнительные «резервы» для увеличения времени выполнения операций, связанных непосредственно с производством товаров или оказанием услуг.

Выполненные ранее исследования и их результаты свидетельствуют о том, что у работников умственного труда имеют место колебания работоспособности в течение рабочего дня в пределах цикла умственной деятельности, то есть должностное лицо управляющей системы также осуществляет деятельность в режиме технологического процесса, который в управлении обозначен как процесс переработки информации и коммуникации. Эти процессы являются определяющими при составлении эффективного режима рабочего дня специалиста. Иначе говоря, персонал управления должен знать параметры режима этого труда и осуществлять индивидуальную самоорганизацию, контроль и самоконтроль, обеспечивая его продуктивность и ритмичность в цикле умственной деятельности. Специалисты в области управления утверждают, что: «взять свое время под контроль – значит овладеть своей жизнью и использовать её наилучшим образом» [2, с.3]. Чтобы возобновить прерванную в связи с накоплением усталости работу, следует найти способы стимулирования перемен, которые обеспечивают активацию продуктивных действий. Для этого можно сделать перерыв для отдыха, выпить чашку чая или кофе, позвонить своему парикмахеру, зайти к коллеге, а потом вернуться к делу. Алан Лакейн считает, чтобы сохранить контроль над деятельностью, нужно выбрать необходимые стимулирующие перемены [2, с.176–177]. Практически все специалисты в области управления считают необходимым перед работой устанавливать приоритеты выполняемых заданий, на основе дифференциации заданий по важности [2, с.30–32], используя закон Парето [3, с.125–128; 4, с.124–126] или принцип Эйзенхауера [5, с.136]. Установление приоритетов представляется очень важным перед началом работы или перед началом рабочего дня. В системе управления, как и в любой организационной структуре, имеют место социальные или неформальные межличностные «бытовые» контакты. Чисто человеческие контакты охватывают широкий спектр вопросов и могут принимать самую разнообразную форму: разговор по телефону, обмен новостями в канцелярии, обмен впечатлениями об игре спортивной команды и другое. Специалисты считают, что такие контакты в известной мере необходимы, поскольку их наличие являет своего рода идентификацию «Я – личность» и способствует восстановлению логической цепи межличностного взаимодействия. Но в этом случае следует формировать ситуацию, обеспечивающую действенный, осознаваемый личностью самоконтроль использования рабочего времени. Это повысит эффективность деятельности должностных лиц, считают одни [5, с.166–168]. Другие рассматривают такие контакты не только как бегство от работы, но и как промедление с пользой, которая в режиме ничегонеделания побудит человека к действию и не позволит упустить время [2, с.209–217]. Отдельные авторы обращают внимание на необходимость выделения в балансе рабочего времени двух групп затрат: затраты времени, непосредственно связанные с производительной деятельностью (основное и вспомогательное время, подготовительно-заключительное время и время обслуживания рабочего места); непроизводительные затраты времени, потери времени [1, с.14–15; 6, с.126].

Рациональная организация деятельности работника управляющей системы в информационном процессе, при всех прочих равных условиях, определяется использованием рабочего времени в режиме рабочего дня. Приведенные обобщенные результаты исследований свидетельствуют о том, что вряд ли возможно обеспечить эффективную деятельность руководителя, если сосредоточить усилия на устранении причин, обуславливающих непроизводительные, не связанные с продуктивным информационным процессом, потери времени. В то же время специалисты не спешат с заявлением, что работать лучше значит работать дольше [4, с.61–64], а решение этой задачи должны обеспечить меры по устранению неформальных бытовых, по интересам и

других контактов. Осторожность суждений специалистов свидетельствует о сложности проблемы организации рационального режима труда рабочего дня человека, деятельность которого во времени определяется психофизиологическими колебательными характеристиками умственной деятельности. Это означает, что существует начало, экстремум и завершение цикла умственной деятельности. Но в этом случае следует задать вопрос: если есть начало и есть конец цикла, то, очевидно, есть предыдущие и последующие за продуктивной фазой цикла умственной деятельности «непродуктивные» составляющие рабочего дня или виды этих действий должностного лица с цикловыми параметрами.

Конкретные виды продуктивной информационной деятельности реализуются при посредстве коммуникаций, в то время как непродуктивные действия, определяются психофизиологическими особенностями и личностными характеристиками. Они индивидуальны, но имеют общие временные, цикловые характеристики; подготовка к работе (мыслительному процессу), продуктивная профессиональная деятельность, действия, связанные с переключением с продуктивных мыслительных занятий на непродуктивные на протяжении рабочего дня.

Непродуктивные действия работника системы управления носят индивидуальный характер, они необходимы ему для личностной идентификации и включения в процесс групповой мыслительной деятельности. Образ этих действий ассоциируется в мысленной, воображаемой форме, включающей содержание и последовательность действий или мыслеформу психологического ритма продуктивной деятельности и отключения от этой деятельности, с целью выхода в нерабочий малоактивный режим жизнедеятельности, чтобы что-либо не забыть, не пропустить, в действиях и деятельности, которая должна иметь место сразу, после завершения непродуктивной фазы цикла умственной деятельности. Этой деятельности, за пределами трудового дня также предшествуют действия по формированию мыслеформы непродуктивных действий. Очевидно, что осмысливание или мыслеформа вхождения в конкретный этап информационного процесса объясняет наличие в течение рабочего дня затрат времени на подготовку специалиста к умственному труду и на выход из ритма этого труда. Выполненные наблюдения за деятельностью работника умственного труда позволили выделить «непродуктивные», но необходимые ее составляющие, которые обеспечивают переключение с одной мыслеформы деятельности на другую в упорядоченной последовательности, но при этом имеет место чередование процессов продуктивной и непродуктивной деятельности должностного лица системы управления. Непродуктивные действия требуют затрат времени и исполняются в общей последовательности действий информационного процесса системы управления, они ритмично «прерывают» процесс мыслительной деятельности и переводят коммуникации в сферу непрофессиональных интересов. Поэтому действия, прерывающие процесс продуктивной деятельности и информационного обмена соответствуют единице языка, сложному слову паракommunikация. Пара по-гречески означает «нарушающий что-либо», в конкретном случае – продуктивную коммуникацию. В мыслительной деятельности персонала управления выделено пять групп действий, связанных с прерыванием цикла умственной деятельности в режиме рабочего дня:

первая группа – включает действия работника, которые связаны с подготовкой рабочего пространства, рабочего места и формированием мыслеформы деятельности перед началом продуктивного мыслительного процесса;

вторая группа – объединяет действия, связанные с переходом в режим восстановления жизненных сил в заключительной фазе цикла умственной деятельности;

третья группа – действия, связанные с формированием мыслеформы деятельности обеденного перерыва;

четвёртая группа – содержит действия, обеспечивающие вхождение в трудовой ритм после регламентированного (обеденного) перерыва;

пятая группа – объединяет действия, обеспечивающие переключение на

мыслеформу деятельности за пределами рабочего дня.

Оценка затрат времени по перечисленным группам действий или стадиям трудовой деятельности в течение восьмичасового рабочего дня выполнена на основе опроса слушателей магистратуры государственного управления Донецкого национального технического университета. К опрашиваемым обратились с вопросом: «Вы настраиваетесь или перенастраиваетесь на конкретную деятельность в следующих случаях:

- с приходом на работу, какие действия Вы выполняете?;
- что Вы делаете перед обеденным перерывом?;
- что Вы делаете сразу после окончания регламентированного (обеденного) перерыва?;
- что Вы делаете перед окончанием рабочего дня?;
- укажите, какие непродуктивные действия и состояния имеют место в Вашей деятельности и имеет ли место их повторение;
- укажите в ответах средние значения продолжительности Ваших непродуктивных действий.

Полученные ответы на поставленные вопросы были сгруппированы с учетом частоты выполнения конкретных действий, по всей совокупности опрошенных. В табл.1 представлены виды действий работника умственного труда, которые он использует при рассеивании внимания в профессиональной деятельности и последующем переключении на непродуктивные мыслеформы деятельности. Затраты времени, необходимые для осуществления этой непродуктивной деятельности свидетельствуют о том, что человеку в обычном, без экстремальных внешних воздействий режиме, профессиональной деятельности в состоянии бодрствования требуется время на эти переключения.

Статистическая обработка результатов опроса позволила определить среднюю продолжительность паракоммуникационных действий работника на протяжении рабочего дня, которые по означенным пяти группам имеют следующую продолжительность в минутах:

1.	Подготовка к работе (мыслительной деятельности).....	30
2.	Непродуктивные действия заключительной фазы полного цикла мыслительной деятельности.....	60
3.	Действия, связанные с формированием мыслеформы обеденного перерыва.....	10
4.	Действия, которые обеспечивают вхождение в трудовой ритм после регламентированного обеденного перерыва.....	20
5.	Переключение на мыслеформу деятельности окончания трудового дня	20

Таблица 1

Виды паракоммуникационных действий работников системы государственного управления в течение рабочего дня.

Группа действий	Виды действий	Продолжительность, мин.
	2	3
	Подготовка к работе (продуктивной, мыслительной деятельности)	
	1.1. Внешность и одежда:	
	приведение в порядок платья, обуви	5–10
	смена обуви	5
	прическа	5
	снятие верхней одежды	5
	макияж	5

	вхождение в образ (мысленное представление деятельности)	10
	1.2. Приведение в порядок рабочего места	
	наведение порядка на рабочем месте	5
	включение компьютера	10
	подготовка канцелярских принадлежностей	10
	1.3. Формирование мыслеформы трудового дня (виртуальной последовательности действий):	
	подготовка дополнительных материалов для работы	15
	физиологическая пауза	5–10
	Непродуктивные действия заключительной фазы цикла мышления	
	1.4. Общение с коллегами:	
	обсуждение сведений, полученных из средств массовой информации (газет, радио, телевидение и др.)	10
	обсуждение общих вопросов жизнедеятельности коллектива и личных	15
	1.5. Трудовой быт:	
	набор воды	5
	полив цветов	5
	«перекур»	10
	чаепитие	10
	физиологическая пауза	5–10
	Действия, связанные с формированием мыслеформы обеденного перерыва:	
	звонок домой	5
	Чай, кофе	15
	общение с коллегами	15
	обсуждение общих, социогрупповых вопросов	15
	мытьё рук	10
	кроссворд	10
	прослушивание радио	10
	физиологическая пауза	5–10
	Действия, обеспечивающие вхождение в трудовой ритм, после регламентированного перерыва:	

Продолжение таблицы 4.11

	2	3
	уборка посуды	10
	уход за внешностью	5
	восстановление мыслеформы после прерывания трудовой деятельности (регламентированного перерыва)	15
	физиологическая пауза	5–10
	Переключение на мыслеформу деятельности по завершении трудового дня:	
	общение с коллегами, кофе, чай	15
	уборка рабочего стола	3
	мытьё посуды	3
	укладка личных вещей в сумку, портфель, кейс	3
	физиологическая пауза	5–10

Полученные результаты позволяют утверждать, что в течение рабочего дня на формирование мыслеформ действий и переключение с одного их вида на другой затрачивается около 50% фонда времени рабочего дня. Такие затраты неизбежны и

должны учитываться при разработке режимов трудового дня. Поэтому, в дальнейшем представляется необходимым выявить рациональную последовательность стадий продуктивных действий и непродуктивных паракоммуникационных действий, которая позволит выявить на основе их чередования дополнительные «резервы времени» в деятельности работника системы управления.

Следует отметить, в современных публикациях специалисты не выделяют паракоммуникационную составляющую процесса мышления, а сам процесс обозначают термином (cognitio-lat.) «познание», которое есть «...проявление умственных интеллектуальных способностей человека и включает осознание самого себя и окружающего мира, построение особой картины мира – всего того, что составляет основу для рационального и осмысленного поведения человека». В настоящее время определение «когнитивное» или «познание» обозначается как процесс, который символизирует объединение мыслительного и временного [7]. Наиболее полным, по мнению Н. Апатовой, является определение Ж. Тиссо: «Под когнитивной деятельностью понимаются следующие виды активности человека: изучение, понимание, оценка, критика, суждение, знание, планирование, анализ и выбор, умение объяснять, запоминать и общаться» (осуществлять межличностные коммуникации) [8, с.70].

Представляется необходимым сделать существенное уточнение в приведенном понятии когнитивной деятельности. В цитируемом определении сведены в единое описание процессы, относимые к отраслям знаний: менеджмент, психология, экономика, логика. Но в рамках психологии не выделяются отдельные виды активности, в том числе, связанные с эмоциями, мотивацией, памятью, обучением, функциональными состояниями человека, которые являются основанием информационной структуры личности и которые определяют ее творческие способности.

Важнейшими элементами функционального состояния человека является способность к сосредоточенной напряженной умственной деятельности, которая сменяется рассеянностью и нарушением способности преобразования информации в образы, адекватные задачам профессиональной деятельности. Смена функционального состояния обеспечивается энергоресурсом, который использует специалист на продуктивной и паракоммуникационных стадиях цикла умственной деятельности. По истечении продуктивной, напряженной стадии цикла умственной деятельности происходит постпроизвольное, функциональное нарушение способности к сосредоточенной профессиональной деятельности, свертывание целеориентированной образной основы творчества и реализуются пассивные формы восприятия внешнего мира с минимальным расходом энергоресурса, процесс накопления которого происходит в течение непродуктивной паракоммуникационной стадии цикла мышления. Цикличность информационной деятельности определяется относительно стабильными параметрами накопления и расходования энергетического ресурса человека. Эти параметры соответствуют продолжительности стадий цикла умственной деятельности. Расходование ресурса происходит на стадии продуктивной деятельности в течение 1,12 часа, накопление – на паракоммуникационной стадии в течение 1,05 часа. Эта последовательная характеристика энергоресурсного состояния информационной системы работника в цикле мышления позволяет утверждать, что накопление энергетического ресурса происходит в количестве, равном «стандартной порции», целому числу квантов энергии. Процесс поступления этой порции в систему прекращается по истечении 1,05 часа. После этого свернутое информационное пространство или поле продуктивного мышления восстанавливается и работник возвращается к профессиональной мыслительной деятельности, продолжительность которой составляет 1,12 часа, то есть цикл информационной деятельности специалиста повторяется.

Поскольку управляющая система предприятия является самоорганизующейся, в кибернетике процесс управления рассматривается как процесс переработки информации, обеспечивающие его средства – как коммуникации, то это дает основания выделить в этом

процессе основного субъекта и объекта самоорганизации – человека, а в качестве одного из основных средств самоорганизации, паракоммуникационные действия и деятельность. Встроенные в цикл процесса мышления эти действия являют собой произвольные, ненапряженные двигательные и мыслительные процессы, низкий энергетический потенциал которых способствует активному восполнению энергоресурса, израсходованного в объеме «стандартной порции», достаточной для активной деятельности специалиста на продуктивной стадии цикла мыслительной деятельности. В этой кибернетической представленности процесса управления присутствие паракоммуникационных видов деятельности является необходимым условием идентификации поведения (роли) и обеспечения когнитивного стиля деятельности специалиста и, следовательно, саморазвития управляющей системы предприятия. Поэтому, утверждает российский аналитик Г. Архангельский [9], необходимо жестко разграничивать сферы корпоративной и личной организации труда. Корпоративная должна полностью определять цели подразделений, обязанности сотрудников, личная – требует известной неприкосновенности, или индивидуальной самореализации, основным элементом которой является паракоммуникационная деятельность.

Список использованных источников

1. Швецов Ю.Г. Дифференциация рабочего времени и формы вторичной занятости / Ю.Г. Швецов. – Томск: издательство Томского ун-та. 1989. – 200 с.
2. Лакейн П. Искусство успевать / Пер. с англ. Ю.Емельянов, Н.Емельянова / П. Лакейн. – М.: Агентство «ФАИР», 1996. – 240 с.
3. Евланов Л.Г. Экспертные оценки в управлении / А.Евланов, В. Кутузов – М.: «Экономика», 1978, – 133с
4. Форсайт П. Делу – время: Как правильно распоряжаться своим временем / Пер. с англ. З.Я. Красневской / П. Форсайт. – Мн.: Амалфея, 1998. – 212с.
5. Инновационный менеджмент: Учебник для ВУЗов / Ильенкова, Л.М. Гохберг, С.Ю. Ягудин и др.: Под ред. С.Д. Ильенковой. – М.: ЮНИТИ, 2001– 327с.
6. Минц Л.Э. Социально-экономические и социологические проблемы баланса труда и бюджета времени / Л.Э. Минц. – М.: Наука, 1979. – 212с.
7. Скориніна О.В. Когнітивний стиль і пам'ять: парадокси дослідження: Монографія / О.В. Скориніна, Т.Б. Хомуленко – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2003. – 232 с.
8. Апатова Н.В. Теория информационной экономики / Н.В. Апатова. – Симферополь: «ЧП Бондаренко», 2005. – 336с.
9. Архангельский Г.В. Организация времени: От личной эффективности к развитию фирмы / Г.В. Архангельский. – СПб.: Питер, 2005. – 448с.

С. М. Толкач

РОЗГЛЯД ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Відповідно до Конституції України право власності на землю є гарантованим за умови, що це право було набуто і реалізується суб'єктами такого права виключно відповідно до закону (ст. 14). У разі порушення цього права кожному гарантується його захист у суді (ст. 55). Не позбавлені такого права й особи, які є власниками, постійними користувачами та орендарями земельних ділянок.

Становлення і розвиток сучасних земельних правовідносин, що супроводжується поступовим збільшенням кількості власників земельних ділянок, характеризується й збільшенням кількості різного роду спорів, що виникають у зв'язку з реалізацією права власності чи землекористування.

Належне вирішення земельних спорів – одна з найважливіших гарантій реалізації земельних прав та інтересів суб'єктів, забезпечення принципу верховенства права у земельних відносинах.

Потрібно враховувати, що з реформуванням земельних відносин виникають нові види спорів, які потребують поглибленого дослідження. Це, зокрема, спори, пов'язані з приналежністю земельних ділянок окремим громадянам, територіальним громадам, юридичним особам та іншим суб'єктам, приватизацією земель, спори, що виникають при використанні земельних ділянок на умовах оренди та ін.

Як відомо, ст. 120 Земельного кодексу України виключає автоматичний перехід прав на землю при придбанні будівлі і споруди, а ст. 377 Цивільного кодексу України такий перехід встановлює. Згідно з позицією Держкомзему, норми ЗК України мають пріоритет перед нормами ЦК України як спеціальні, саме вони і повинні застосовуватися.

З цим не можна не погодитися, але слід зазначити, що суди не завжди розділяють цю думку.

Незважаючи на численні публікації з обраної тематики, сьогодні досить актуальним є питання місця інституту земельних спорів у системі земельного права. Питанню земельних спорів присвятили свої роботи такі відомі фахівці в галузі земельного права, як О. Погрібний, М. Шульга, В. Семчик, Л. Лейба, Ю. Вовк, Н. Малншева, Б. Єрофєєв та інші.

«Земельний спір» та «земельний конфлікт» співвідносяться як конкретне й загальне, тобто конфлікт ширше за обсягом поняття, а спір у певних випадках може виступати лише того елементом.

Земельний конфлікт визначається як форма максимального загострення соціальних протиріч, пов'язаних із земельними та іншими правами, які проявляються в зіткненні різних соціальних суб'єктів, що призводить до можливості виникнення земельних та інших спорів, урегулювання яких вимагає спеціальних правових механізмів.

Земельний спір розглядається як особливий вид правових відносин, в основі яких знаходяться розбіжності суб'єктів, що проявляються у процесі виникнення, реалізації, зміни чи припинення земельних прав, їх охорони (захисту) у зв'язку з порушенням прав та законних інтересів (чи їх визнанням) власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі п орендарів земельних ділянок та інших суб'єктів земельних правовідносин.

На підставі дослідження об'єктного й суб'єктного складу земельно-правового спору виокремлюються ознаки, притаманні лише йому. Визначальною ознакою таких спорів вважається те, що вони прямо чи опосередковано стосуються земель у межах території України, земельної ділянки, її частини чи прав на неї, у тому числі на земельну частку (пай). Саме з приводу цього й виникають земельні спори.

Зроблено висновок, що об'єкт земельних спорів визначає їх зміст і предмет. Інакше кажучи, певною мірою об'єкт обумовлює змістовне наповнення і специфіку предмета спорів.

Предмет же земельного спору визначається як заявлена вимога суб'єкта даних правовідносин до компетентного органу щодо забезпечення реалізації належних йому наявних чи майбутніх суб'єктивних прав, а в деяких випадках – щодо зобов'язання інших суб'єктів спору дотримуватися обов'язків, визначених земельним законодавством.

Земельні спори неоднорідні за своїм складом. Серед сукупності земельних спорів самостійне місце посідають спори: з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності; щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей; що виникають внаслідок незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів державної влади з питань земельних ресурсів чи органів місцевого самоврядування; що виникають з приводу оренди земельних ділянок.

Враховуючи зміст, суб'єктів спору та інші підстави, їх можна класифікувати на окремі групи. Так, земельні спори можна класифікувати за їх суб'єктним складом. З урахуванням цього критерію земельні спори можуть виникати: між громадянами, юридичними особами, територіальними громадами, адміністративно-територіальними

одинацями, між громадянами та юридичними особами, спори за участю державних та інших органів, які наділені повноваженнями щодо вирішення земельних спорів.

Якщо за основу класифікації взяті особливості змісту спорів, то можна виділити такі спори: пов'язані з приватизацією земель державної і комунальної власності, спори про належність земельної частки (паю); майнові спори, які пов'язані із земельними відносинами.

Слід також враховувати, що земля є не тільки територіальним базисом і основним засобом виробництва, а й складовою єдиної екологічної системи. Тому земельний спір можна вважати різновидом еколого-правового спору. На цій підставі всю сукупність земельних спорів за своєю спрямованістю можна поділити на дві групи – суто земельні спори та земельні спори екологічного спрямування.

До першої групи належать спори щодо порушення вимог раціонального використання земель, прав і законних інтересів власників землі, землекористувачів, у тому числі й орендарів. Виникненні спорів другої групи пов'язане з негативним впливом на стан земель як елемент довкілля. Це спори з приводу псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими відходами, стічними водами та ін.

Класифікація земельних спорів можлива й за іншими ознаками.

Земельний кодекс України (ст. 158) визначає органи, що вирішують земельні спори і встановлює порядок розгляду суперечок: земельні спори вирішуються судами (судовий дозвіл), органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів (досудовий дозвіл).

Органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що знаходяться у власності і користуванні громадян, і дотриманні громадянами правил добросусідства, а також спори по розмежуванню меж районів у містах.

Органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішують земельні спори щодо меж земельних ділянок поза межами населених пунктів.

Виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що знаходяться у власності громадян і юридичних осіб, а також спори по розмежуванню територій сіл, селищ, міст, районів і областей.

Земельний кодекс України (ст. 159–161) містить процесуальні норми досудового дозволу земельної суперечки. Підставою розгляду суперечки в досудовому порядку є належно оформлена заява про розгляд земельної суперечки.

За загальним правилом в заяві указується:

1. Найменування органу, в який подається заява.
2. Ім'я (найменування) заявника, адреса і засіб зв'язку.
3. Виклад обставин земельної суперечки.
4. Підтвердження обставин доказами.
5. Прохання (вимоги) заявника.

Розглянемо специфіку вирішення земельних спорів у деяких випадках.

Раніше нерідко межі земельних ділянок визначалися в ході збройних конфліктів, то зараз в цивілізованому суспільстві всі питання, пов'язані з володінням земельною ділянкою, регулюються за допомогою земельного права. А всі конфліктні ситуації та розбіжності з приводу володіння і розпорядження земельними ділянками називають земельними спорами. Коли і чому виникають земельні спори? Часто земельний спір виникає ще на етапі визначення та встановлення меж земельної ділянки, коли Ваші «сусіди» по ділянці не згодні з межами Вашої земельної ділянки – може відбуватися так зване накладення ділянки на ділянку. Земельні спори можуть виникати з питань використання самої ділянки, якщо вона, наприклад, є спільною власністю кількох осіб. Конфлікт може виникнути і через бажання Вашого сусіда влаштувати прохід до своєї ділянки по території Вашої ділянки.

У сільській місцевості до сільської ради часто звертаються мешканці села (сусіди) з заявами про вирішення межових спорів. Як сільська рада повинна реагувати на такі заяви і чи може вона вирішити такий спір, адже на це є суд?

З точки зору права, ситуація неоднозначна. Ст. 124 Конституції України передбачає, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Таким чином, особа має право звернутись безпосередньо до суду за захистом свого порушеного права. Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002 №15-рп/2002 (справа про досудове врегулювання спорів) право особи на звернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами.

Разом з тим, частина 3 статті 158 Земельного кодексу України (ЗКУ) передбачає, що органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Це положення слід співвідносити з пп. 5 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом, віднесено до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Порядок розгляду таких спорів передбачений статтею 159 ЗКУ. Підставою є заява однієї із сторін, спір розглядається у місячний термін з дня подання заяви за участю зацікавлених сторін, які повинні бути завчасно повідомлені про час і місце розгляду спору. У разі відсутності однієї із сторін при першому вирішенні питання і відсутності офіційної згоди на розгляд питання розгляд спору переноситься. Повторне відкладання розгляду спору може мати місце лише з поважних причин. У рішенні органу місцевого самоврядування або органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів визначається порядок його виконання.

З практичної точки зору, норма не має широкого застосування, оскільки рішення органу місцевого самоврядування не є остаточним, не має механізму примусового виконання, як і чітко встановлених процесуальних аспектів розгляду спору.

Разом з тим, якщо відповідне звернення надходить, земельні спори можуть розглядатись спеціально створеними постійними комісіями органу місцевого самоврядування відповідно до ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.

Слід також мати на увазі, що будь-яке рішення органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, прийняте відповідно до ст. 158 ЗКУ, не є остаточним і може бути переглянute у суді.

Зразок протоколу узгоджувальної комісії з розгляду земельних спорів з приводу суміжного землекористування надається для ознайомлення та використання.

Інша ситуація виникає, коли до сільської ради звертаються громадяни з проханням надати земельну ділянку для побудови житла, а сільська рада протягом 4-х місяців не надає жодної відповіді згідно зі ст. 121 Земельного кодексу України (ЗКУ) від 25 жовтня 2001 р. (із змінами та доповненнями) громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах-не більше 0,25 гектара, в селищах-не більше 0,15 гектара, в містах – не більше 0,10 гектара.

Згідно з п. 6 ст. 118 ЗКУ громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для, зокрема, будівництва й обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки) у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідної сільської ради за місцезнаходженням земельної ділянки. У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб).

Таким чином, порядок приватизації земельних ділянок чітко визначений законодавством, виконання вимог ст. 118 ЗКУ є обов'язковим для приватизації земельної ділянки.

Отримати інформацію щодо того, які земельні ділянки вільні для приватизації в межах села, Ви можете безпосередньо в сільській раді. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. (із змінами і доповненнями) всі громадяни України мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, що відповідно до ст. 10 забезпечується обов'язком органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення. Допомогу в підготовці необхідних графічних матеріалів для приватизації земельної ділянки Ви можете отримати в землевпорядних організаціях, які є розробниками документації із землеустрою відповідно до законодавства.

Разом з тим, п. 7 ст. 118 ЗКУ передбачає, що клопотання про приватизацію земельної ділянки сільська рада розглядає у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Бездіяльність сільської ради, або ж немотивовану відмову в приватизації можна оскаржити в суді, або ж звернутись з відповідною скаргою до органів прокуратури.

Отже, як результат дослідження, виокремлюються особливості земельних спорів, наявність яких обумовлена: законодавчим закріпленням і функціонуванням множинності форм власності на землю; багатофункціональністю об'єкта земельно-правових відносин та ін. їх особливості пов'язані із суб'єктивним складом земельних спорів; наявністю екологічного фактора, який виступає домінуючою обставиною, яка зумовлює пріоритет їх вирішення саме нормами земельного законодавства.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001 №2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3.
2. Аграрне право України: підручник / В. Янчук, В. Андрейцев, С. Васішюк та інші; за ред. В. Янчука. – 2-е вид., перероб. та допов., – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 720 с.
3. Бусуйок Д. Види обмежень прав на землю / Д. Бусуйок // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – №7. – С.167–170.
4. Лейба Л.В. До питання класифікації земельних спорів / Л.В. Лейба // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Х: Право, 2003. – С. 207–213.
5. Лейба Л.В. Вирішення земельних спорів – важливий фактор гарантованого використання земельних ресурсів / Л.В. Лейба // Теорія і методи оцінювання, оптимізації використання та відтворення земельних ресурсів: мат. міжнар. наук. конф: у 2-х ч. Ч. 2. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – С. 36–39.
6. Погрібний О. Щодо місця інституту земельних спорів / О. Погрібний // Право України. – 2009. – №9. – С. 11–14.
7. Подцерковний О. Способи захисту прав у земельних відносинах / О. Подцерковний // Право України. – 2009. – № 9. – С. 34–39.

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ У СИСТЕМІ МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Сьогодні мета України – інтегруватись до Європейської спільноти. І не тільки увійти в Європейський Союз, а досягти такого рівня життя українського народу, який би відповідав європейським стандартам.

Виконання цих завдань вимагає прискореного реформування системи державного управління, її децентралізації. Це досягається через механізм розвитку місцевого самоврядування в Україні. Його загальні принципи зафіксовані в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Верховною Радою України ще в 1997 р. Хартія узагальнює та визначає загальновизнані у Європі принципи здійснення демократії на місцевому і регіональному рівні та зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

Проблема в тому, що із 12 головних принципів Європейської Хартії на сьогодні Україною реалізовано близько десяти. Потрібно звернути увагу на відповідальність за невиконання ратифікованих міжнародних документів, тому говорити про створення повноцінної системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади начебто передчасно.

Разом з тим, ми повинні обов'язково йти до найвищої мети, розпочавши запроваджувати в органах виконавчої влади систему управління якістю на засадах ДСТУ ISO 9001:2009, тому що це дієвий інструмент підвищення не тільки ролі та рівня роботи виконавчих органів, а й відповідальності перед громадянами за рівень послуг, які вони надають. Створення системи управління якістю – це створення системи відносин між владою і громадянами з використанням певних стандартів, що сприятимуть зростанню прозорості й ефективності дій владних структур та довіри до них.

Головною метою діяльності виконавчого комітету Славутицької міської ради є забезпечення високих стандартів якості послуг, що надаються мешканцям міста у виконавчій, соціально-економічній та житлово-комунальній сферах.

Завдяки багаторічному досвіду та напрацьованим власним методикам надання соціальних послуг в закладах міста, виконавчий комітет Славутицької міської ради пройшов оцінювання за «Моделі досконалості» та оцінювання на рівень «Визнання досконалості в Європі». Вперше в Україні органи виконавчої влади брали участь у 12-му Українському національному конкурсі з якості в номінації «Малі та середні підприємства» (2008 р.) та у 4-му Міжнародному турнірі з якості серед країн Центральної та Східної Європи (2009 р.). За оцінками експертів європейського класу м. Славутич отримав перші місця у вказаних конкурсах.

Реалізація комплексної системи є безперервним процесом, який потребує постійного удосконалення. Уподальшому планується поступове впровадження її на підприємствах, установах та організаціях міста всіх форм власності.

Реалізація пріоритетних напрямків розвитку територіальної громади здійснюється за такими принципами:

- забезпечення рівних можливостей для розвитку кожного;
- відкритість, прозорість, відповідальність у роботі органів місцевого самоврядування, підтримання зворотного зв'язку з громадськістю міста;
- участь в управлінні містом громадськістю як ключової діючої сили у визначенні пріоритетів, прийнятті та виконанні рішень.

Партнери міської влади у створенні та реалізації міських програм розвитку:

- Комунальне підприємство «Агентство з розвитку бізнесу в м. Славутич»
- Славутицький міський фонд підтримки підприємництва;

- МГО «Лабораторія малого бізнесу»;
- Соціальне підприємство «Інфоклас».

Ми вбачаємо систему стандартизації послуг також в тому, щоб зменшити вплив особистості і настрою представника влади на загальні процеси. Особливо це стосується органів виконавчої влади. Коли говоримо про настрій чиновника, то маємо на увазі і державну відповідальність, і необхідність зміни закону «Про державну службу», і рівень оплати праці державного службовця. Треба зрозуміти, що немає нічого дорожчого для держави, ніж дешевий чиновник, і необхідно йти шляхом підвищення рівня престижності роботи в органах державного управління.

Таким чином, через систематизацію процесу підвищується відповідальність службовців органів місцевої влади, покращується система контролю через надання можливості громадянам для ознайомлення з порядком проведення стандартної процедури, недотримання якого може бути оскаржено у суді.

В основі розвитку сучасної економіки – обмін інформацією. Саме тому розвинутим суспільством можна назвати інформаційне суспільство, розвинутою країною – інформаційну країну, а розвинутим містом – місто з розвиненим інформаційним середовищем та впровадженими сучасними інформаційними технологіями.

Як ніколи, стають актуальними ідеї щодо створення інформаційних моделей «Електронне місто». Темпи змін в інформаційно-комунікаційних технологіях продовжують стрімко зростати та надавати нові можливості для місцевих влад з точки зору кардинальних змін (технологічний прорив) у системі інформування громадян, залучення їх до управління та зворотного зв'язку з ними.

Мета програми «Електронне місто «Славутич»:

1. Сприяти жителям та підприємцям міста Славутича у:
 - спрощенні сприйняття інформації у наочному вигляді щодо місцевих проблем та шляхів їх вирішення;
 - контролі за діями влади з вирішення цих проблем.
2. Сприяти представникам органів влади міста у:
 - підвищенні якості прийняття рішень;
 - зменшенні витрат часу на вибір ефективного рішення;
 - контролі ефективності виконання рішень.

Економічна ефективність введення подібних систем на Заході оцінюється на рівні 12 доларів прибутку на 1 долар витрат. Таким чином, інформаційні технології можуть працювати на поповнення міського бюджету.

Впровадження геоінформаційної системи скорочує час на пошук необхідної для прийняття рішення інформації, сама система стає товаром та може сприяти додатковим надходженням до місцевого бюджету, сприяє залученню інвестицій у місто.

Геоінформаційні системи (ГІС) – це інтегровані в єдиному інформаційному середовищі електронні просторово орієнтовані зображення (карти, схеми, плани і тому подібне) і бази даних (БД). Як БД можуть використовуватися таблиці, паспорти, ілюстрації, розклади і тому подібне. Така інтеграція значно розширює можливості системи і дозволяє спростити аналітичні роботи з координатно прив'язаною інформацією.

Геоінформаційна система (ГІС) – це комп'ютерна система, що дозволяє відображати необхідні дані на електронній карті. Карти, які створені за допомогою ГІС, можна назвати картами нового покоління. На карті ГІС можна нанести не тільки географічні, а й статистичні, демографічні, технічні і багато інших видів даних та виконувати з ними різноманітні аналітичні операції.

Проекти, що реалізовано в місті Славутичі у 2008 р., є першим етапом створення глобальної геоінформаційної системи славутицької міської громади:

- міська інформаційна мережа
- створення web-сторінок депутатів міської ради
- створення інформаційно-довідкового Дата-центру з дозвільних процедур.

Геоінформаційна система – одна зі складових програми «Електронне місто», автоматизована довідкова система, яка надає інформацію в сфері життєдіяльності міста за наступними напрямками:

- **Правопорушення** – стан правопорядку в місті;
- **Енерговитрати** – споживання енергоресурсів в бюджетних установах міста;
- **Тарифи** – діючі тарифи на житлово-комунальні послуги;
- **Звернення** – заяви, звернення та пропозиції громадян до комунального підприємства «Житлово-комунальний центр»;
- **Ремонти** – інформація про проведення ремонтних робіт житлового фонду;
- **Населення** – інформація щодо статево вікового складу та щільності проживання населення в місті;
- **Пропозиції оренди** – об'єкти комунальної власності, що надаються в оренду.

За допомогою ГІС можна вивчити і змодельовати тенденції в планованій зоні комерційної діяльності, прогноз перспективних територій, можливі транспортні маршрути та багато іншого.

Нові інформаційні технології можуть змінити зміст діяльності місцевих влад, якщо хочете, «обличчя місцевої демократії». Цей процес на користь самих громадян, які отримують потужний важіль впливу на владу та ефективного контролю над нею.

Потрібно зробити суттєве зауваження: електронні інструменти не є панацеєю – це лише додатковий сучасний інструмент підвищення ефективності управління та якості послуг. Головне – пам'ятати про основні принципи місцевої демократії, не відхилитися в бік, вчитися сучасним технологіям управління суспільними процесами.

Список використаних джерел

1. Роберт В. Піч, Білл Піч, Дайана С. Ріттер. The Memory Jogger 9000/2000 Кишеньковий довідник з використання ISO 9001 – стандарту систем якості.
2. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування (IWA 4:2005 IDT) ДСТУ-ПІВА 4:2006. – К.: Держспоживстандарт України, 2006.
3. Удовиченко В. Ефективна економічна політика місцевої влади. Формула успіху / В. Удовиченко // Аспекти самоврядування. – 2005. – №2(28). – С. 28–31.
4. Удовиченко В.П. Вічний пошук істини «Суспільство і влада» / Укладач: В.П. Удовиченко. – Славутич: Центр вищої освіти і науки. – 2006. – 16 с.

Ю.П. Харченко

СТРУКТУРА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ–СИРІТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

Державна політика у сфері соціального захисту дітей завжди викликає підвищений інтерес у суспільства, оскільки її недоліки чи прорахунки спричиняють загострення демографічної кризи, провокують збільшення кількості «дітей вулиці», дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї, виховання та утримання дітей за принципом родинності має бути головними засадами державної політики щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Окремого переліку державних установ та організацій, які спрямовують свої дії на захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування не визначено. Державна політика в сфері соціального захисту дітей, зазначеної категорії розпорошена

між багатьма органами державної влади та місцевого самоврядування та являє собою систему економічних, юридичних, фінансових та організаційних заходів щодо забезпечення відповідно до державних соціальних стандартів і отримання передбачених законодавством пільг для задоволення їх життєво необхідних потреб.

Питаннями соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні науковці та практики працюють в декількох напрямках : визначення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні; аналіз системи виховання дітей-сиріт, а також визначення повноважень структур, які повинні займатись зазначеною проблемою.

Законами України «Про охорону дитинства» [4], «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [5], «Про органи і служби справах дітей та спеціальні установи для дітей», [3], Постановою «Про затвердження порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини», [7], та іншими підзаконними нормативно-правовими актами визначаються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері дитинства, соціального захисту дітей, зазначеної категорії.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону дитинства», визначає державну політику у сфері дитинства Верховна Рада України, як єдиний законодавчий орган країни. Приймаючи закони, парламент створює правову базу для функціонування форм сімейного виховання, визначає обсяги їх фінансової підтримки. Крім того, Верховна Рада призначає та звільняє з посад Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Повноваження Президента України у цій сфері визначені Конституцією України [1], відповідно до якої він є гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Крім того, Президент підписує закони, прийняті Верховною Радою. Забезпечує проведення державної політики щодо охорони дитинства, розробку і здійснення цільових загальнодержавних програм соціального захисту та поліпшення становища дітей, координацію діяльності центральних та місцевих органів влади у цій сфері.

Кабінет Міністрів України. У складі Програми діяльності уряду містяться заходи, які стосуються соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та розвитку родинних форм їх утримання. Щорічно Кабінет Міністрів звітує Верховній Раді України про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей та тенденції до його змін у ході впроваджених соціально-економічних перетворень. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8] проведено реорганізацію ряду Міністерств та відомств України, в тому числі, які відповідають за соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Питання стосовно соціального захисту дітей, зазначеної категорії знаходяться у віданні окремих державних органів: Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (до реорганізації Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерство освіти та науки України), Міністерства соціальної політики України (до реорганізації Міністерство управління праці та соціальної політики України), Міністерства внутрішніх справ України тощо.

Центральним органом виконавчої влади у сфері соціального захисту є Міністерство соціальної політики України. Основними завданнями Міністерства є участь у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері захисту дітей-сиріт та забезпечення через систему підпорядкованих йому органів реалізації права громадян на соціальний захист шляхом своєчасного та адресного надання соціальної підтримки. Законодавча влада, вищі та центральні органи виконавчої влади створюють правову базу, умови та механізм функціонування форм сімейного виховання, визначають основні напрямки державної політики у цій сфері. Обласні ради затверджують, а місцеві державні адміністрації

розробляють та здійснюють регіональні програми розвитку сімейних форм виховання та соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Але основна діяльність по створенню та забезпеченню функціонування цих інституцій відбувається на місцевому рівні. Цю діяльність здійснюють органи опіки та піклування, до яких належать державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя, виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад; служби у справах дітей; центри соціальних служб для молоді; заклади охорони здоров'я; заклади освіти; управління праці та соціального захисту населення; місцеві відділи міліції, тощо. До повноважень органів опіки та піклування у цій сфері, у відповідності до ст. 11 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [5], належать: встановлення статусу дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування; надання опіки та піклування, застосування інших форм влаштування дітей – сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; перевірка умов їх влаштування, утримання, виховання, навчання та інші функції, передбачені законодавством. Органи опіки та піклування приймають рішення у формі розпорядження голови районної державної адміністрації або рішення виконавчого комітету ради відповідного рівня.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. №866 затверджено положення про Комісію з питань захисту прав дитини, яка є консультативно-дорадчим органом, що утворюється головою районної, районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті ради. Основним завданням комісії є сприяння забезпеченню реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, сімейне виховання та всебічний розвиток. Комісія у межах своєї компетенції приймає рішення, організовує їх виконання. Рішення комісії містить рекомендаційний характер. Забезпечують роботу органів опіки та піклування стосовно встановлення статусу дітей, влаштування їх до тих чи інших форм та з інших питань, які стосуються соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, служби у справах дітей, які збирають необхідні документи, готують проекти рішень з відповідних питань, організовують проведення засідань Комісії з питань захисту прав дитини та ін. Для здійснення функцій щодо опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, у складі служби у справах дітей утворений окремий підрозділ, штатна чисельність такого підрозділу встановлюється залежно від кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, але не менше 2 осіб.

В процесі здійснення соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, виникає необхідність вирішення проблем у різних сферах суспільного життя, тому до забезпечення їх діяльності залучені і інші органи, відповідно до їх компетенції. Так, управління праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, структурні підрозділи з питань праці і соціального захисту населення виконавчих органів міських, районних, районних у містах рад за місцем проживання здійснюють призначення соціальної допомоги прийомних дітей, дітей, які виховуються в дитячих будинках сімейного типу та перебувають під опікою, усиновлені, а також грошового забезпечення батькам-вихователям та прийомним батькам.

Крім перелічених структур в процесі захисту прав дітей необхідно назвати і судові органи, які розглядають справи про усиновлення, скасування усиновлення, визнання усиновлення недійсним, позбавлення батьківських прав, відібрання дитини, вирішення спірних питань щодо встановлення опіки, піклування і т.д.

Висновок: Отже, соціальний захист дітей, які залишились без піклування батьків здійснюється всіма гілками влади в Україні: законодавчою, виконавчою та судовою. У сфері забезпечення функціонування системи опіки над дітьми протягом останніх років відбулися позитивні зміни, метою яких є побудова чіткої вертикалі органів виконавчої

влади у цій сфері. На центральному рівні триває реформування та визначення повноважень щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, впроваджено посаду уповноваженого з прав дитини. На місцевому рівні функції з усиновлення, опіки, піклування, інших форм виховання передано від відділів освіти до служб у справах дітей. Повноваження щодо виявлення, влаштування дітей, їх соціального захисту покладено на органи опіки та піклування (державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя, виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад), безпосередньо цю діяльність здійснюють служби у справах дітей.

Однак, незважаючи на, досить великий спектр державних структур до повноважень, яких входить здійснення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до цього часу залишається низка нерегульованих питань, зокрема і не достатньо чітко визначений розподіл повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Не в повній мірі визначені питання щодо захисту житлових прав дітей, зазначеної категорії. Існуючі нормативні акти не регулюють питання надання житла чи хоча б постановки їх на квартирний облік. З метою вдосконалення здійснення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечення ефективності функціонування форм сімейного виховання необхідно вдосконалити механізм відповідальності органів місцевої влади та місцевого самоврядування за долю осиротілих дітей.

Список використаних джерел

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.]. – К.: Мін-во Юстиції України, 2006. – 124 с.
2. Конвенція про права дитини. – К.: Видавництво ЮНІСЕФ в Україні, 2005. – 31 с.
3. Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи у справах дітей» №20 / 95 – ВР від 21.01.1995 р., в редакції від 20.03.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Закон України «Про охорону дитинства» №2402-III від 26.04.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
5. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» №2342 – IV від 13.01.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 №564 «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 №866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
8. Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua

Л.А. Чабак

ЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Процес реформування державної служби, що триває в Україні, так чи інакше зачіпає й етичну складову діяльності посадовців, сферу, пов'язану з морально-ціннісними аспектами, людськими взаєминами.

Не секрет, що норми та правила поведінки державних службовців на сьогоднішній день є предметом багатьох досліджень та дискусій та, на жаль, зачасту зазнають значної критики як з боку громадськості так і з боку самих посадовців. Незадоволення в суспільстві викликає як процес спілкування державних службовців з громадянами при виконанні своїх посадових обов'язків (ігнорування звернень громадян, надання недостовірної чи неповної інформації, маніпуляції у сфері документообігу, порушення процедур надання адміністративних послуг тощо), так і власне поведінка посадовців як така, їх імідж, недотримання елементарних правил етикету, пов'язане з недоречностями у зовнішньому вигляді, невмінням чемно поводити себе з підлеглими та відвідувачами, зловживання своїм службовим становищем, приховування фактів корупції.

Тобто, проблема порушення державними службовцями етичних норм набула в Україні значної гостроти і потребує свого вирішення на рівні всіх органів влади.

При цьому низка кроків вже зроблена щодо нормативно-правового регулювання зазначених питань. Зокрема, загальні етичні принципи, які мають лежати в основі взаємовідносин представників органів державної влади та місцевого самоврядування з колегами, громадянами, сьогодні так чи інакше зазначені в преамбулах та статтях багатьох законів України, наказах Національного агентства України з питань державної служби, інших нормативно-правових актах. Створюються й окремі етичні кодекси державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, в яких доволі детально зазначається алгоритм етичної поведінки посадовців та механізми відповідальності за порушення встановлених вимог. Кожен з таких кодексів, окрім типових норм та вимог, містить й унікальні положення, що віддзеркалюють специфіку діяльності органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

12 липня 2012 р. набув чинності й новий Закон України «Про правила етичної поведінки» (прийнятий 17 травня 2012 р.), який визначає керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм [див.: 1].

На перший погляд, приведення етичних вимог до норм Закону покликане підвищити якість державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, наблизити її до рівня світових стандартів. Адже в основі зазначеного Закону покладено Модальний кодекс поведінки державних службовців, який затверджено рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам. Відповідно, і підготовка Закону України «Про правила етичної поведінки» (за словами розробників) здійснювалась з метою наближення України до світових стандартів.

Водночас Модальний кодекс не передбачає виключного приведення його до вимог національного закону. Зокрема, в ст. 28 йде мова про те, що Кодекс видається в межах повноважень міністра чи голови державної служби [2]. Тобто можливе прийняття відповідних національних кодексів на рівні підзаконних або й локальних актів. Сумніви щодо обґрунтованості прийняття окремого закону було висловлено у Висновку на проект Закону України «Про правила етичної поведінки» Головного науково-експертного управління від 13 грудня 2011 р.

В зазначеному Висновку вказується й на невдалість назви Закону України «Про правила етичної поведінки», оскільки з неї незрозуміло, про поведінку яких суб'єктів та у якій сфері йде мова. Отже, некоректною є вказівка у назві Закону на те, що предметом його регулювання є етична поведінка, тобто певні етичні відносини. Цілком слушно автори Висновку зазначають, що відповідні правила поведінки завдяки їх закріпленню на рівні нормативно-правового акту отримують загальнообов'язковий характер і стають правовими, а не етичними вимогами до поведінки певних осіб [див.: 3].

Водночас, норми етики як науки про мораль, її розвиток, принципи, норми й роль у суспільстві регламентуються його соціальними особливостями і чітко визначаються

ними. Отже, етичні категорії не є жорсткими, раз і назавжди заданими. До того ж, існує проблема їх об'єктивної оцінки в плані: етично це чи не етично.

Наприклад, відповідно до українського законодавства (п.3 ст. 41 Кодексу законів про працю України) окремі категорії працівників можуть бути звільнені за вчинення аморального проступку. Але при цьому трудовий договір на такій підставі може бути розірвано лише з тими працівниками, які виконують виховні функції, тобто, коли виконання таких функцій є основним змістом їхньої роботи. Водночас ніде не надається чітких критеріїв того, який саме проступок є аморальним. Отже, його визначення може залежати від конкретного керівника, колективу, їх суб'єктивної думки.

Повертаючись до аналізу Закону України «Про правила етичної поведінки» зазначимо, що його Розділ 2 присвячений безпосередньо розгляду даних правил. Зокрема, серед них визначено наступні: законність, пріоритет інтересів, політична неупередженість, толерантність, об'єктивність, компетентність та ефективність, формування довіри до влади, конфіденційність, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру. Деякі з зазначених вимог не зовсім стосуються етики в її класичному розумінні, інші – не піддаються об'єктивному оцінюванню, або така оцінка є доволі ускладненою.

Про складність об'єктивної оцінки відповідності поведінки особи зазначеним вище критеріям йдеться й у згаданому вище Висновку на проект Закону України «Про правила етичної поведінки», де зазначається що з поданого законопроекту не зрозуміло, до повноважень яких суб'єктів належить встановлення відповідності/невідповідності поведінки осіб, повноважених на виконання функцій держави, вимогам цього нормативного акту [3].

Допомогти в такій ситуації могли б комісії з питань етики, які функціонують в низці країн світу та, подекуди, створені й в Україні при окремих органах місцевого самоврядування. Наприклад, у міській раді м. Вінниця розглядом фактів порушення посадовими особами вимог Кодексу поведінки посадової особи місцевого самоврядування Вінницької міської ради займається спеціально створена комісія з етики. Тобто, саме на такі комісії могли б бути покладені обов'язки з оцінювання відповідності поведінки посадовця етичним вимогам та визначення виду відповідальності за їх порушення.

Також в зазначеному вище Законі України «Про правила етичної поведінки» передбачено, що «порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, правил етичної поведінки тягне за собою притягнення до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності...». Але далі немає жодного роз'яснення та визначення, яка саме відповідальність може настати за порушення кожної окремої статті (у кожному окремому випадку) і якими є санкції, що можуть застосовуватись до порушників.

Водночас, під час прийняття цього Закону в II читанні, зауваження та пропозиції не були враховані. Тобто, проект Закону України «Про правила етичної поведінки», який рекомендувалося за результатами розгляду у першому читанні відхилити, був прийнятий без жодних змін у II читанні.

Як наслідок, державні службовці, зокрема місцевих органів влади, ознайомлюючись з положеннями зазначеного Закону, висловлюють значний скепсис як щодо можливості його реальної дії, так і наголошують на значній декларативності документу й порушеннях його норм, які виникали одразу після його введення в дію. Адже прийняття Закону незадовго перед виборами не змусило посадовців переглянути етичні вимоги до своєї поведінки і, наприклад, та ж ст. 8 «Політична неупередженість», яка зобов'язує осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконувати свої службові повноваження політично неупереджено, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові

повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків, викликала лише іронічну посмішку у багатьох посадовців.

Тобто, нормативно-правовий акт такого роду є новелою для українського законодавства та важливим кроком на шляху реформування органів державної влади, створення їх позитивного іміджу. Але він вимагає низки роз'яснень та уточнень, а отже, потребує свого доопрацювання, усунення низки декларативних принципів.

Звичайно, всі моральні норми поведінки, природа яких зумовлена власним людським вибором, що є виключно внутрішнім вибором та рішенням і передбачає прояв автентичних глибинних якостей тої людини, яка обирає, розумінням добра і зла, не можуть бути повністю закріпленими в жодному законодавчому акті. Навіть у згаданому вище Законі стаття 6 зобов'язує додержуватися як вимог закону так і загальноновизнаних етичних норм поведінки, тобто норм, закріплених та визначених у нашому суспільстві.

Отже, етична поведінка будь-якої людини не може і не повинна ґрунтуватися лише на певних чітко регламентованих принципах, вона має виходити з внутрішнього морального вибору людини і проявлятися у широкому колі життєвих питань. Адже за визначенням етика є наукою про мораль, її розвиток, принципи, норми й роль у суспільстві, іншими словами про правильне і неправильне у поведінці.

Професійна етика, етика ділових стосунків окреслює коло етичних правил, конкретизує їх у відповідності до певної професійної діяльності. Але в основі все одно залишаються основні етичні цінності, такі як цінність життя, діяльності, свободи волі, справедливості, любові до ближнього, правдивості, щирості, вірності, відданості, доброти, співчуття, довіри та ін.

Таким чином, етична поведінка людини, яка обіймає певну посаду, має комплексний характер, та включає в себе стосунки як з колегами, підлеглими, керівниками, так і багатьма іншими категоріями громадян. Особливий прояв етика знаходить у процесі спілкування. Як зазначають Т. Чмут та Г. Чайка, крізь призму спілкування розглядаються питання сприймання й розуміння людьми одне одного, лідерство й керівництво, згуртованість і конфліктність, міжособистісні взаємини [4, с.14].

Багатьох етичних вимог посадовці дотримуються інтуїтивно, оволодівши навичками етичної поведінки завдяки вихованню, оточенню, суспільному впливу та ін. Але те ж саме суспільство дозволяє «закрити очі» на цілу низку моральних аспектів, вважаючи їх умовно прийнятними. Серед них: поява на робочому місці у нетверезому стані, систематичне запізнення на роботу, невічливість у спілкуванні з колегами, підлеглими, замовчування своїх помилок, відверта брехня, сварки, безтактність, втручання в особисті справи колег тощо. Тож необхідним є й роз'яснення посадовцям норм їх професійної етики. При цьому важливо, аби й пересічні громадяни були інформовані про те, на яку поведінку державних службовців вони можуть сподіватися. До того ж, іноді й поведінка останніх відносно посадовців теж є не зовсім етичною та вимагає корекції та роботи над собою.

Тобто, прийняття нормативно-правових актів та простого ознайомлення з етичними вимогами замало для зміни ситуації. Набагато складніше реально втілити їх у життя, змусити посадовців постійно та систематично слідувати моральним принципам, дотримуватися етичних вимог, займатися самовихованням та самодисципліною. Тут необхідно задіяти всі фактори впливу: нормативно-правове регулювання з дієвою процедурою покарання за недотримання встановлених вимог, заохочення та позитивні приклади на всіх рівнях влади, відповідне виховання та ін.

Лише тоді можна сподіватися на більш-менш позитивний результат.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про правила етичної поведінки» від від 17.05.2012 № 4722-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – №116. – 4 липня.
2. Модельний кодекс поведінки державних службовців країн Ради Європи: додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо

кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352

3. Висновок на проект Закону України «Про правила етичної поведінки» (реєстр. №4420-д від 17.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41800
4. Чмут Т.К. Етика ділового спілкування : навч. посіб. / Т.К. Чмут, Г.Л.Чайка. – К.: Знання, 2007. – С.14.

Ю.Д. Юрченко

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СТРУКТУРИ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Сучасна пенсійна система України, основою якої є запроваджене з січня 2004 р. загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, постала не на порожньому місці, а є результатом еволюційної трансформації інституту пенсійного забезпечення, який сформувався після здобуття незалежності на початку 90-х рр. ХХ ст. і, в свою чергу, фактично, був своєрідною «пенсійною спадщиною» колишнього СРСР.

Одним з перших і визначальних кроків на шляху глибокого системного реформування пенсійної системи України стало створення у грудні 1990 р. Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР, яке з січня 1992 р. перетворено на Пенсійний фонд України. Цей факт не лише засвідчив появу нової фінансової інституції в державі, а й означив революційну зміну ідеології функціонування пенсійної системи, яка відтепер в основному фінансово не спиралася на державний бюджет, а одержала цільові джерела поповнення коштів, власні механізми їх акумуляції та розподілу і, головне, залучила інших соціальних партнерів – роботодавців та працівників до фінансової участі у вирішенні питань пенсійного забезпечення.

З цього часу розпочалося формування організаційної інфраструктури матеріально-технічної бази та кадрового потенціалу майбутнього Пенсійного фонду України.

За М.І. Карліном Пенсійний фонд України – це центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління фінансами пенсійного забезпечення та діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. За О.Р. Романенком Пенсійний фонд України визначається як такий, що надає страхові послуги у випадку постійної втрати працездатності. Пенсійний фонд функціонує як самостійна фінансова структура, його кошти не входять до державного бюджету і не можуть бути використані на інші цілі, крім виплати пенсій та допомоги [9; 10].

Проте найповніше визначення міститься у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», де Пенсійний фонд є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, провадить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та підготує документи для її виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом та інші функції, передбачені цим Законом і статутом Пенсійного фонду [1].

Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Пенсійний фонд України» від 6 квітня 2011 р. №384 Пенсійний фонд України – є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України.

Пенсійний фонд України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Керівництво діяльністю Пенсійного фонду України здійснює правління Пенсійного фонду України, чисельність і персональний склад якого затверджуються Кабінетом Міністрів України [3; 4].

Пенсійний фонд України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи – головні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також управління в районах, містах, та районах у містах (Див. рис.1).

станом на 01.12.2012



Рис.1 Структура органів Пенсійного фонду України [11].

На виконання Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів видав постанову від 27 липня 2011 р. №803 «Про утворення територіальних органів Пенсійного фонду України» [5; 6].

Завдання полягало не в тому, щоб оптимізувати чисельність Пенсійного фонду, привести її у відповідність із постановою уряду шляхом механічного скорочення, а зберегти й поліпшити рівень надання населенню послуг соціального захисту.

Оптимізація структури Пенсійного фонду відбулась за рахунок об'єднання міських управлінь у містах обласного підпорядкування з однойменними районними, а також районних управлінь – у містах – обласних центрах. У процесі злиття було задіяно управління у 22 областях України. Найбільше районних управлінь, які підлягали об'єднанню, у Донецькій (14), Сумській (14), Вінницькій (13), Київській (10) та деяких інших областях. У Чернігівській області об'єднання стосувалося шести управлінь. Об'єднання управлінь не торкнулося міст Києва та Севастополя, Рівненської, Тернопільської та Харківської областей.

Є низка областей, у яких районні управління були об'єднані у міста – обласних центрах. Наприклад, у м.Чернігові – управління в Деснянському і Новозаводському районах, у Черкасах – у Соснівському і Придніпровському, у Вінниці – одразу в трьох: Замостянському, Ленінському і Староміському районах. Із 17 таких районних управлінь у містах – обласних центрах було утворено сім міських. Дуже важливо, що при цьому не було порушено технологію роботи Пенсійного фонду, чітко виконуються всі його функції, і в першу чергу – з надання послуг пенсіонерам і платникам.

Наскільки теперішня оптимізація поліпшила роботу органів Пенсійного фонду можна зрозуміти на прикладі міста Чернігова, у якому два управління у Деснянському і Новозаводському районах, об'єднані в одне міське. Працівники відділів призначення пенсій і персоніфікованого обліку обох районів тепер працюють в одному приміщенні, а працівники відділу доходів – в іншому. Тим самим змінилися людські потоки: в одне приміщення приходять люди з питань призначення і перерахунків пенсій, в інше – платники єдиного внеску. Це додає роботі чіткості, створює кращі умови як для самих пенсіонерів, так і для їхніх відвідувачів.

У Чернігівській області, окрім м.Чернігова, реорганізація відбулась і в містах Ніжині і Прилуках та, відповідно, Ніжинському і Прилуцькому районах. На базі цих чотирьох управлінь були утворені нові – управління в м.Ніжині і Ніжинському районі та управління в м.Прилуках і Прилуцькому районі.

Порядок припинення діяльності управлінь і створення на їх базі нових викладено у постанові правління Пенсійного фонду України від 1 серпня 2011р. №21-2 «Про заходи щодо припинення діяльності деяких управлінь Пенсійного фонду України в районах, містах та районах у містах». У ній крок за кроком розписано всю процедуру: від утворення комісій із припинення діяльності управлінь і повідомлення держ- реєстратора за місцезнаходженням управління – до реєстрації нових управлінь, затвердження штатного розпису, виготовлення печаток, штампів, бланків, фасадних табличок, передачі в установленому порядку майна та майнових зобов'язань.

Ця постанова чітко виконана всіма управліннями, які підлягали реорганізації [7].

Під час реорганізації було скорочено 1226 штатних одиниць. Це скорочення відносно невелике, на 10–15 відсотків по управлінню, і, переважно, стосувалося командного складу. Якщо раніше було два начальники управлінь і чотири заступники начальника, то тепер їх кількість відповідно зменшилася. Це покладає більшу відповідальність на заступників начальників управлінь, а також на начальників відділів: пенсійного забезпечення, надходження платежів, персоніфікованого обліку тощо.

21 лютого 2012 р. прийнята постанова Пенсійного фонду України №4–3 «Деякі питання удосконалення прийому та обслуговування осіб, що звертаються до органів Пенсійного фонду України». Документом передбачено розширення можливостей для звернення громадян завдяки їх прийому та обслуговування за принципом «єдиного вікна» [8].

У Чернігівській області «єдине вікно» створено в управлінні Пенсійного фонду України в м.Чернігові. Завдяки новій технології значно зросла пропускна спроможність управління. Тобто, якщо раніше для того щоб потрапити на прийом потрібно було попередньо реєструватись та отримувати талон на інший день, то тепер усі свої питання можна оперативно з'ясувати в зручний час протягом робочого дня. Робочі місця, де здійснюється прийом та обслуговування громадян, створені за принципом відкритості та прозорості їх розміщення, оформлені інформаційними табличками із зазначенням номерів, прізвища, імені, по батькові та посади працівника управління. Це дало можливість покращити рівень обслуговування громадян.

У перспективі на основі Пенсійного фонду відбудеться створення двох державних фондів. Один із них буде обслуговувати солідарну пенсійну систему, а інший – систему накопичення. Солідарна пенсійна система – це організація забезпечення мінімальної та гарантованої пенсії, яка здійснюється державою. Шляхом обов'язкових відрахувань від заробітної плати громадян мобілізуються кошти до Пенсійного фонду України для фінансування пенсійних виплат.

Накопичувальний пенсійний фонд – цільовий позабюджетний фонд, який створюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», акумулює страхові внески застрахованих осіб, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках та інвестуються з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб, пенсійні активи якого використовуються для оплати договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, а у випадках, передбачених Законом, членам їхніх сімей чи спадкоємцям та на інші цілі, передбачені Законом [2].

Отже, Пенсійний фонд України є невід'ємною ланкою системи пенсійного забезпечення в Україні, здійснює мобілізацію фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виплат, управління фінансами пенсійного забезпечення та організацію платежів населенню, пов'язаних з обслуговуванням та соціальною підтримкою пенсіонерів. Пенсійний фонд як центральний орган виконавчої влади постійно розвивається та вдосконалюється, в тому числі, і завдяки оптимізації своєї структури.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 №1058–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
2. Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" від 08.07.2011 №3668-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
3. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 №3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Указ Президента України «Про Положення про Пенсійний фонд України» від 06.04.2011 №384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
5. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 №1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Пенсійного фонду України» від 27.07.2011 №803 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
7. Постанова правління Пенсійного фонду України від 01.08.2011 №21–2 «Про заходи щодо припинення діяльності деяких управлінь Пенсійного фонду України в районах, містах та районах у містах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua

8. Постанова Пенсійного фонду України від 21.02.2012 №4-3 «Деякі питання удосконалення прийому та обслуговування осіб, що звертаються до органів Пенсійного фонду України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
9. Карлін М.І. Бюджетна система України: Навч. посібн. / М.І. Карлін. – К., 2008. – 428 с.
10. Романенко О.Р. Фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.С. Зязюн.– К: КНЕУ, 1999. –108 с. ISBN 966-574-052-0.
11. pfu.gov.ua – офіційний сайт Пенсійного фонду України.

Розділ II. Проблеми реформування адміністративно–територіального устрою в Україні

О.Ф. Бичков

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ І ПЕРСПЕКТИВИ МІСТА СЕМЕНІВКА ТА СЕМЕНІВСЬКОГО РАЙОНУ

Після проголошення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою УРСР незалежності відразу ж постало питання про необхідність побудови принципово нової системи управління Українською державою. Відтак виникла потреба обґрунтування оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою країни, яка б найкращим чином відповідала потребам побудови нової незалежної та суверенної України і узгоджувалася з реальною та об'єктивною територіальною диференціацією соціально-економічних процесів у державі.

Згідно з «Політичним словником» поняття «Адміністративно-територіальний устрій країни» означає зумовлений суттю, завданнями й функціями держави поділ її території на певні частини /адміністративно-територіальні одиниці/ з метою організації управління на місцях.

Поняття Реформа походить від латинського слова «реформо», що означає – перетворюю – перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури. Реформа – це засіб удосконалення різних сфер суспільного життя.

Протягом 21 року існування незалежної Української держави було багато зроблено для розбудови державних та самоврядних інституцій, висловлено різних думок з приводу перспектив змін адміністративно-територіального устрою держави.

1. Конституційні та законодавчі основи існуючого адміністративно-територіального устрою України.

Згідно статті 1 Конституції України є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

В статті 3 сказано, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Згідно статті 5 «Україна є Республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і місцевого самоврядування».

Згідно статті 132 Конституції «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілостності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

Згідно статті 133 Основного закону України «Систему адміністративно-територіального устрою України складають АРК Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села».

Згідно Конституції України внутрішню і зовнішню політики Української держави, в тому числі і її адміністративно-територіальний устрій мають право визначати Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України у визначений Конституцією України та Законами України спосіб.

2. Президент України про актуальність та необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в державі.

Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні обґрунтовується Президентом України В.Ф. Януковичем у «Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році».

Зокрема розділ 7.2 «Послання» передбачає, що «модернізація інструментів регіональної політики та реалізація потенціалу регіонального розвитку передбачає розробку та ухвалення на період до 2020 р. низки заходів, направлених на втілення інноваційних підходів до формування нової регіональної політики та регіонального розвитку в Україні.»

Розділ 2.2 «Адміністративна реформа в Україні» та розділ 2.3 «Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування» визначають основні напрямки проведення адмінреформи та реформи місцевого самоврядування в Україні», а посилання в «Посланні Президента» на «Програму економічних реформ на 2010 – 2014 роки», «Заможне суспільство, конкурентно-спроможна економіка, ефективна держава» визначає заплановані хронологічні рамки проведення названих реформ.

Пунктом 6 розділу 2.3 «Послання Президента України», який має назву «Формування принципів адміністративно-територіального устрою» визначаються критерії меж адміністративно-територіальних одиниць /кількість населення, інтенсивність економічних і соціальних зв'язків, розмір місцевих бюджетів, історичні чинники.

3. Аналіз проекту Конституції реформи Адміністративно-територіального устрою України.

Проект «Концепції адміністративно-територіального устрою України».

Протягом 21 року Незалежності України практично кожним з 4-х Президентів України та більшістю урядовців проводилися розробки своїх концепцій проведення адміністративно-територіальної реформи в нашій державі. Різні проекти адміністративної реформи пропонували практично одне і теж – скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць в два рази. Укрупнення місцевих громад за принципами кількості населення і площі займаної території. Проекти часів президентства Л.Д. Кучми передбачали, що сільська рада повинна об'єднувати декілька населених пунктів з загальною кількістю населення не менше 55000 жителів, район – не менше 5000 жителів.

Окремі автори пропонували ліквідувати поділ України на області, а замість областей утворити округи. Зокрема, деякі автори пропонували поділити Україну на 70 – 80 таких округів, до складу кожного з яких буде входити два – чотири сучасних райони. Основними принципами поділу України на округи має стати не кількість населення або площа території, а соціально-економічні, географічні, природничо-земельні та культурно-історичні параметри. Таким чином в Україні була б побудована трьохрівнева адміністративно-територіальна система, а саме: громада /село, селище, місто/, волость та округ. Волость пропонувалося організувати на зразок сучасних польських змін.

За часів Президентства Л.Д. Кучми жоден з варіантів адміністративно-територіальної реформи, скоріш на щастя, чим на жаль, реалізований не був. У 2006 – 2010 рр. з ініціативи Президента України В.А. Ющенка було розроблено проект «Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України», підписаний у 2008 р. Міністром регіонального розвитку та будівництва України Василем Куйбідою. В проекті «Концепції» обґрунтовується необхідність реформи. Відзначається надмірна, на думку авторів, кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня /понад 12 тисяч/ та районного рівня /понад 500/, що знижує ефективність надання публічних послуг та контролю, зумовлює нераціональність адміністративно-територіального устрою України.

Проектом «Концепції» зазначається, що «основною організацією адміністративно-територіального устрою України є поселенська мережа, що складається з поселень-міст, селищ, сіл, як місць постійного компактного проживання людей. Віднесення поселень до зазначених категорій визначається в залежності від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства та характеру економічної діяльності мешканців. На базі їх утворюються адміністративно-територіальні одиниці /АТО/ трьох рівнів: громади, райони, регіони.

Адміністративно-територіальні одиниці – це компактна територія.

Частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Пунктом 3.4 Проекту «Концепції» визначається, що базовим рівнем адміністративно-територіального устрою в Україні є громада. Громадою є адміністративно-територіальна одиниця, до якої входить одне або кілька поселень і яка є територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг. Громада утворюється шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них землями навколо поселення /міста, селища/ – центру економічної активності, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень, та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях елементи бюджетної та інженерної інфраструктури та транспортної доступності. Максимальна віддаленість поселень від центру громади визначається, як правило, базовими вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні, насамперед терміном надання невідкладної швидкої допомоги /15–20 хвилин/, терміном доставки учнів до загальноосвітньої школи шкільним автобусом /15–20 хвилин/, терміном прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації /до 15 хвилин/. Уразі, якщо створити громаду на основі центру економічної активності неможливо, то громада формується навколо села – центру соціального розвитку, який визначається найближче до географічного центру новоутвореної громади.

Згідно пункту 3.5 Проекту «Концепції» адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня є район. Район – це проміжний рівень між базовим і регіональним рівнями. Район складається з громад. Рід поняттям «регіон» розуміють АР Крим, області. Регіони складаються з районів.

На рівні громад створюються органи місцевого самоврядування та відокремлені підрозділи /установи, винесені робочі місця, тощо/ територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Район є базовим рівнем організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій.

Район є також додатковим /субсідарним/ рівнем місцевого самоврядування і виконує ті публічні завдання, які не можуть бути виконані на рівні громади.

Пункт 3.9 визначає організацію управління на рівні поселень районів. Кожне відокремлене поселення з чисельністю населення понад 50 осіб є основою для формування територіальної одиниці, що входить до складу громади. В територіальній одиниці, що сформована на основі поселення окремі управлінські та представницькі функції громади реалізує посадова особа – староста /голова/ поселення /села, селища/. Основні повноваження старости визначаються законом. Староста обирається мешканцями поселень. В центрі громади /міста, села/ староста не обирається. Його функції виконує голова громади. Зі старостою виконавчий орган громади укладає контракт.

В Проекту «Концепції» пропонується орієнтовна територія громади – 400 кв. км., орієнтовна чисельність жителів 9000. передбачається внесення змін в Конституцію та ряд Законів України.

Інтернет ресурс РБК України розмістив інтерв'ю, дане у 2011 р. виданню «Дзеркало тижня України» Міністра регіонального розвитку будівництва і ЖКГ Анатолія Близнюка, який каже, що «Адміністративно-територіальна реформа швидше за все почнеться в 2013 р., і в бюджеті 2013 р. будуть закладені відповідні параметри. Після того, як Верховна Рада ухвалить закон і Президент його підпише, буде створено чіткий механізм його імплементації. Адміністративно-територіальну реформу будемо реалізовувати методом батога і пряника. З одного боку будемо вести діалог з людьми, з іншого проводити жорстку лінію на об'єднання громад. В основі цієї роботи буде бюджет на 2013 рік». В цій же статті «Дзеркала тижня» повідомляється, що Кабмін розробив законопроект, в якому пропонує створити в Україні територіальні громади на базі районів УРСР, які існували до адміністративно-територіальної реформи 1954 – 1960 років. Передбачається, що середня чисельність сільської громади за об'єднання в одну територіальну громаду складе 9 тисяч чоловік, середня кількість населених пунктів в сільській громаді складе 16.

За останніми даними в Україні зараз нараховується 24 області та 490 сільських районів; 459 міст, серед яких 177 міст обласного значення, 280 міст районного значення та 2 міста за спеціальним статутом /Київ та Севастополь/, у тому числі 26 міст мають райони в містах; 28741 сільський населений пункт, з яких 27164 села та 1307 селищ; 885 селищ міського типу; 783 селищних та 10278 сільських рад.

6. Рішення 10-ї сесії 6-го скликання Чернігівської обласної ради від 22 вересня 2012 р. «Про затвердження схеми планування території Чернігівської області».

В рішенні Чернігівської обласної ради від 28 вересня 2012 р. зазначається – «з метою реалізації державної політики в галузі містобудування, забезпечення соціально-економічного розвитку міст і районів області...»

1. Затвердити схему планування Чернігівської області; 2. Обласній державній адміністрації під час розроблення та затвердження відповідних програм соціально-економічного розвитку Чернігівської області врахувати показники «Схеми планування території Чернігівської області» як базові. Забезпечити координацію роботи щодо реалізації «Схеми планування Чернігівської області» та при розробленні схем планування територій та генеральних планів населених пунктів області. Рекомендувати районним та міським радам забезпечити розроблення та запровадження схем планування відповідних територій, генпланів населених пунктів...Прийняти до уваги, що текстові і графічні матеріали «Схеми» зберігаються і використовуються в роботі управління містобудування та архітектури Чернігівської облдержадміністрації.

«Схема розроблена ДПУДНДПМ «Дніпромисто» імені Ю.Білоконя на розрахунковий строк, що складає 20 років – до 2031 р. «Схемою» визначені принципові рішення по основних напрямках господарського і територіального розвитку регіону /Чернігівської області/.

В розділі «Схеми» – «Планувальний розвиток територій» сказано, що «перспективне планувальне районування Чернігівської області здійснено з урахуванням оцінки рівня розвитку адміністративно-територіальних одиниць першого порідку /таксонів/ за соціально-економічними, містобудівними та ресурсними показниками. Таксони наближені за якісними показниками, об'єднані в економічно збалансовані територіальні групи /планувальні райони/, в межах яких може бути відтворена бажана функціонально – просторова єдність поселень і створюються умови для формування територіальної системи з більш ефективною організацією виробництва та розселення населення.

Таким чином, на території Чернігівської області виділено п'ять планувальних районів – міжрайонних систем розселення /МСР/: Чернігівська МСР, Прилуцька МСР, Ніжинська МСР, Городнянська МСР, Новгород-Сіверська МСР, Щорсько – Корюківська МСР. Новгород – Сіверська МСР включає адміністративні райони – Новгород – Сіверський, Коропський, Семенівський.

В межах планувальних районів можливе утворення асоціацій представників органів місцевої влади та зацікавлених верств населення.

В подальшому на цій основі можливе укрупнення існуючих адміністративних одиниць /наприклад округів/. Такі одиниці мають бути сталими об'єктами комплексного містобудівного проектування.

На основі функціонально-планувальної організації здійснена «оптимізація систем розселення для забезпечення рівних умов доступу до об'єктів соціально-гарантованого мінімуму».

6. Місто Семенівка та Семенівський район в адміністративно-територіальній системі України: історія, сучасність, перспективи.

Місто Семенівка – це адміністративно-економічний та соціально-культурний центр Семенівського району Чернігівської області України біля кордону з Росією. На заході Семенівський район межує з Климівським та Стародубським районами Брянської області Російської Федерації, на півдні – з Новгород – Сіверським та Корюківським районами Чернігівської області.

Місто Семенівка було засноване у 1680 р. Семеном Івановичем Самойловичем – Стародубським полковником, сином гетьмана України І.Самойловича. Семенівка спочатку мала статус козацької слободи, потім стала більш великим населеним пунктом «частовладельческим містечком», яке належало нащадкам родини Самойловичів фактично до 1917 р. З 1808 по 1918 рр. Семенівка була волосним центром Новозибківського повіту Чернігівської губернії, а з 1919 по 1926 рр. – центром Семенівської волості Новозибківського повіту Гомельської губернії Російської соціалістичної Федеративної радянської республіки. З 1924 по 1958 роки Семенівка мала статус селища міського типу. У 1958 році отримала статус міста районного підпорядкування з утворенням Семенівської міської ради, до складу якої увійшло місто Семенівка та села Кути-1 та Кути-2.

Станом на 1 жовтня 2012 р. в місті Семенівка 8495 жителів, 139 жителів живе в селі Кути-2.

Семенівська волость була утворена у 1808 р. у складі Новозибківського повіту Чернігівської губернії і існувала до 1926 р.

Семенівський район був утворений на базі Семенівської волості Постановою Президії ЦВК СРСР від 3 квітня 1926 р. «Про розмежування та врегулювання кордонів Білоруської, Української та РСФСР», де було сказано: «Семенівська волость Новозибківського повіту РСФСР площею 585 кв. км, з населенням 34964 жителів, в тому числі 17050 жителів в Семенівці, з 81 населеним пунктом, 15 сільськими радами передати до складу Конотопського округу УРСР з утворенням Семенівського району, як адміністративно-територіальної одиниці».

Після поділу УРСР на області, з 15 жовтня 1932 р. Семенівський район був включений до складу Чернігівської області УРСР. У 1988 році в Семенівському районі нараховувалось 84 населених пункти, 28100 жителів, в тому числі 10210 жителів міста Семенівка.

За даними відділу статистики у Семенівському районі, станом на 1 січня 2012 р., нараховувалось постійного населення 18940 жителів, в тому числі 8405 жителів міста Семенівка. За 24 роки кількість населення району скоротилося на 9610 жителів, або на 34%. Кількість жителів міста Семенівка за цей період скоротилася на 1795 жителів, або на 17,5%.

Згідно документу райвідділу статистики «Список сільських населених пунктів, чисельність господарств та наявного населення станом на 1 січня 2012 р. по Семенівському району».

Зараз в Семенівському районі 76 населених пунктів, в них 4297 домогосподарств, 9611 чоловік наявного населення. Із наявних в районі 76 сільських населених пунктів 46 сіл має населення менше ніж 50 жителів. В тому числі в 10 селах населення відсутнє зовсім.

На території 17 сільських рад району проживає від 139 до 1660 жителів. До складу сільради входить від 2 до 9 населених пунктів. Із 10535 чоловік постійного населення 76 сільських населених пунктів району людей віком: від 1 до 19 років – 2050, або 19,4%; від 20 до 59 років – 5151, або 48,8%, 60 років і старше – 3334 жителя, або 31,6% від загальної кількості жителів.

Згідно Проекту «Концепції» реформи адміністративно-територіального устрою, майбутнє міста Семенівка та Семенівського району може виглядати наступним чином:

Місто Семенівка стане центром громади. До складу Семенівської громади можуть увійти населені пункти в радіусі до 20 км від міста. Семенівка буде не тільки центром громади, але й залишиться центром району /волості, гміни/, до складу якої увійде територія, яку зараз займає район.

Якщо орієнтуватися на просторовий принцип формування громад /до 4000 кв. км/, то на території сучасного Семенівського району може бути утворено 4 громади – Семенівська, Жадівська, Костобобрівська, Погорільська. Якщо в основу покласти кількість

населення згідно проекту «Концепції» /грумада – 9000 жителів/, то на території району буде 2 громади.

Найоптимальнішою для жителів Семенівського району є модель, запропонована на сесії Чернігівської обласної ради від 28 вересня 2012 р. «Про затвердження «Схеми планування території Чернігівської області на період до 2030 року», згідно з яким Семенівський район залишається самостійним і входить до Новгород-Сіверської міжрайонної системи розселення. І, як сказано в «Схемі планування», – «В подальшому на цій основі можливе укрупнення існуючих адміністративних одиниць /наприклад округів/.

ВИСНОВКИ

1. Проблема реформування адміністративного устрою в Україні є актуальною.
2. Конституцією України визначені основи адміністративно-територіального устрою нашої держави та методику його корегування.
3. Президент України вважає проведення адмінтериторіальну реформу необхідним в комплексі з адмінреформою, реформою соціальної та бюджетної сфери, системи державної служби та місцевого самоврядування.
4. В разі проведення адміністративно-територіальної реформи, за основу будуть взяті положення проекту «Концепції» та інших проектів, напрацьованих за 21 рік Незалежності України.
5. Рішення сесії Чернігівської обласної ради «Про затвердження схеми планування Чернігівської області» свідчить про підготовку на рівні області до проведення реформи.
6. В разі проведення реформи місто Семенівка збереже статус центру громади та центру об'єднання громад /району, волості /. Семенівський район може зберегти свій статус як район, але на перспективу в межах Новгород - Сіверської МСР.
7. Адміністративно-територіальну реформу, в разі її проведення, треба обережно, з врахуванням інтересів людей, пам'ятаючи положення статті 3 Конституції України, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».
8. Адміністративно-територіальний устрій в усі часи був важливим фактором в економічному і соціально-культурному розвитку областей, районів, міських та сільських населених пунктів, який довгі роки визначав вектор їх розвитку.
9. Майбутнє міста Семенівка та Семенівського району залежить від якості проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Список використаних джерел

1. Артеменко В.М. Сучасний адміністративно-територіальний устрій в Україні та перспективи реформування [Електронний ресурс] / Навчальний посібник. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/31040.htm?s398224032=58ad68d93082c926c4ae558b0be534fe>.
2. Бичков О.Ф. Семенівка – європейське місто / О.Ф. Бичков, С.М. Гузоватий. – Чернігів, 2011. – 80 с.
3. Бычков А. Наш край родной Семёновщина: Материалы по истории и географии Семёновского района Черниговской области / А. Бычков, С. Гузоватий, А. Неруш, А. Писная. – К: Техника, 2000.
4. Близнюк А. Адміністративно-територіальна реформа в Україні розпочнеться в 2013 році [Електронний ресурс] // РБК-Україна. – 2012. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/bliznyuk-administrativno-territorialnaya-reforma-v-ukraine-25022012161100/> (25.02.2012).
5. Гірник Є. Адміністративно-територіальна реформа від Януковича-Азарова та Законопроект «Про об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] // Українська правда. – 13 листопада – 2012 р. – Режим доступу до журн.: http://www.pravda.com.ua/archives/date_13112012/ (13.11.2012).

6. Деснянська правда. – 2012. – №11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hvilya.com/blog/2012-11-22> (22.11.2012)
7. Коваленко О.Б. Ювілеї Сіверщини – мов парад планет [Електронний ресурс] // Деснянська правда. – 2012. – № 11. – Режим доступу до журн.: <http://www.hvilya.com/blog/2012-11-22> (22.11.2012).
8. Коник С. Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України / С. Коник // Економічний часопис ХХІ. – К., 1996. – С. 44–49.
9. Конституція України від 26.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
10. Матеріали громадських обговорень проекту закону України «Про територіальний устрій України». – К., 2005. – 56 с.
11. Політичний словник / За ред. В.К. Врублевського. – К: УРЕ, 1982. – 656 с.
12. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році // Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.–К., 2012.
13. Програма соціально-економічного розвитку сіл Семенівського району на 1994 – 2004 роки [Електронний ресурс] // Український державний науково-дослідний проектний інститут цивільного сільського будівництва – Режим доступу: <http://ukrcsb.com.ua/index.php/about-institut>
14. Проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад від 14.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/proekt-zakonu-pro-ob'ednannya-teritorialnikh-gromad> (20.07.2011).
15. Рішення 10 сесії 6-го скликання Чернігівської обласної ради від 28 вересня 2012 р. «Про затвердження схеми планування території Чернігівської області» з додатком. Рішення 10 сесії 6-го скликання Чернігівської обласної ради від 28.09.2012 р.
16. Розподіл постійного населення за статтю та віком на 01.01.2012 р. по населених пунктах Семенівського району // Головне управління статистики у Чернігівській області від 26.06.2012 р. – № 97. – С. 10–11.
17. Список сільських населених пунктів, чисельність господарств та наявного населення станом на 01.01.2012 р. по Семенівському району // Інформація відділу статистики у Семенівському районі.
18. Чернігівщина: Енциклопедичний довідник / за ред. А.В. Кудрицького. – К.: УРЕ, 1990 – 836 с.
19. Шкабаро В. До питання реформування адміністративно-територіального устрою України В. Шкабаро // Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля. – Серія «Юридичні науки». – 2011. – №1.

О.В. Бузун

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АКЦЕНТИ НА РАЙОННОМУ РІВНІ

Місцеве самоврядування в Україні давно потребує фундаментальних реформ як у своїй основній діяльності, так і в особливостях співвідношення усіх міжвладних рівнів: від депутата сільської ради до народного обранця. Окрім того, інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальноновизнаним практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон». Від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів, розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна

більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування. Фактично, закріплене в Конституції України право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» у більшості територіальних громад залишилось не реалізованим.

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування. Законодавче забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні повинно відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

На той беззаперечний факт, що сьогодні реформування місцевого самоврядування є необхідністю, чітко вказують причини, які є рушійною силою здійснення цих реформ:

1. Немоżliвість надання органами місцевого самоврядування якісних послуг.
2. Влада у своїх діях часто не керується інтересами громади.
3. Громада не має дієвого механізму контролю над владою.
4. Низький рівень регіонального та місцевого економічного розвитку.
5. Малий обсяг власних надходжень місцевих бюджетів, відсутність стимуляції їх збільшення з боку держави.

Головна мета реформи місцевого самоврядування – самодостатність громад, насамперед у бюджетних питаннях, стимулювання та надання дотацій не лише регіонам із «відстаючими» бюджетами, а й «передовикам», власні надходження яких складають до 80%.

Але наразі такий підхід не практикується, що значною мірою негативно впливає на мотивацію територіальних громад і пошук шляхів наповнення бюджету. На прикладі Ніжинського району, із 30 територіальних громад лише 3-4 з них – самодостатні, решта – дотаційні. Власні надходження сільських рад Ніжинського району у 2010 році склали 11%, а у 2012-му – 17% від зведеного районного бюджету. Підвищенню кількісних показників сприяло, зокрема, збільшення доходів за рахунок плати за землю, яка стовідсотково почала надходити до бюджетів територіальних громад.

Питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті складає 40%, районних бюджетів – 15%, а у зведеному бюджеті району (села та селище) – 15–20%.

Без сумніву, для ефективного реформування місцевого самоврядування принципових змін потребує насамперед бюджетна політика. У сфері бюджету перед владою стоять такі фундаментальні завдання, як підвищення рівня самостійності місцевих бюджетів та збільшення їх дохідної частини. Це можна зробити шляхом стимулювання місцевих громад через ефективну бюджетну політику, яка б робила вигідним процес збільшення власних надходжень, а не пасивне чекання дотації. Формування бюджету не повинно здійснюватись за принципом «згори до низу», оскільки такий підхід нівелює інтереси територіальної громади.

Проблема дохідної частини місцевих бюджетів є чільною серед палітри інших, які з неї випливають, а саме: відсутність самодостатньої влади на місцях впливає на якість надання різноманітних видів послуг, соціальне забезпечення району.

Ще однією проблемою, яка гальмує розвиток влади на місцях, є розподіл повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням і, як наслідок – конкуренція, конфлікти між органами влади, які повинні спільно працювати на благо свого району. Для прикладу – якщо взяти виконавчу та представницьку гілки влади – районну державну адміністрацію та районну раду – то лівова частина їх повноважень (чи не 80%) співпадають, тобто фактично дублюються. Звідси так звані «міжособні війни» та спрямування зусиль кожного з керівників не на благо громади, а насамперед на

утвердження власного авторитету. Тому розмежування повноважень на місцях – необхідна міра для утвердження ефективного місцевого самоврядування.

Варто сьогодні зосередити свою увагу і на територіально-адміністративній реформі, адже сьогодні великі холдінгові компанії можуть стати рушійною силою розвитку села та потужним джерелом наповнення місцевих бюджетів, але лише за умови реєстрації підприємства за місцем безпосередньої діяльності та чіткого контролю з боку держави. Загалом практика оренди землі є позитивним явищем, але досі потребує законодавчого врегулювання ділянка стосунків «орендар – орендодавець», зокрема неможливість розірвання орендодавцем договору раніше зазначеного строку.

Досягненнями Ніжинського району загалом та Ніжинської районної ради зокрема можна вважати стабільну систематичну роботу 29 сільських та 1 селищної ради, співпраця з депутатським корпусом усіх рівнів – від депутата сільської ради до нардепа. Загалом депутатський корпус району складається із 487 депутатів, з них – 60 депутатів районної ради, 22 селищних та 29 сільських.

Районна рада плідно співпрацює з Народним депутатом України Іваном Куровським, а також з депутатами обласної ради та місцевого рівня – Володимиром Другаковим, Миколою Донцем, Юрієм Солодьком та ін.

Результати співпраці з народним депутатом України не забарилися – здійснено капітальний ремонт Лосинівського Будинку культури, дитячого садочка, під'єднано газопостачання в села Терешківка, Шняківка, Переяславка, на черзі – села Бурківка та Черняхівка, ремонт доріг та надання особистої допомоги людям, які особливо цього потребують. Цього року в ході виборів до Верховної Ради України у Ніжинському районі (за даними прокуратури), правопорушень не зафіксовано, вибори були прозорими та демократичними і завершилися впевненою перемогою Івана Куровського – 55,8% на 209 мажоритарному окрузі.

У межах району на виконання депутатських повноважень виділяються кошти, відновлено роботу виїзних комісій тематичного спрямування, систематично застосовуються так звані «динамічні» форми роботи: проведення семінарів, брифінгів, прямого телефонного зв'язку із жителями району.

Реформа місцевого самоврядування повинна бути направлена на:

- розробку та ухвалення, як особливо термінового питання, законодавства з місцевого та регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого самоврядування;
- включення у національне законодавство з питань місцевого самоврядування положень, які б гарантували регіональним, районним та муніципальним радам наявність у них власних та підзвітних їм виконавчих органів;
- включення положень, які надаватимуть право органам регіональної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з наданням їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними дохід.

Очікуваними результатами реформи є:

- формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- створення умов для економічного та соціального розвитку територіальних громад та їх об'єднань;
- чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади;
- організаційна та матеріальна автономія територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення якості їхньої діяльності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- наближення надання адміністративних та соціальних послуг до жителів територіальних громад та їхніх об'єднань, підвищення якості цих послуг;

- формування системи контролю з боку держави та населення за наданням адміністративних послуг;
- покращення на цій основі якості життя людини в українських містах, селищах та селах.

Отже, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні повинне мати за мету підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом повноправної участі у вирішенні питань місцевого значення.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 – Нормативні Акти України – версія 7.2 для Windows – Інформтехнологія – К.: 1999.
2. Європейська Хартія Місцевого Самоврядування від 15.10.85 – Нормативні Акти України – версія 7.2 для Windows – Інформтехнологія – К.: 1999.
3. Конституція України від 28.06.96 – Нормативні Акти України – версія 7.2 для Windows – Інформтехнологія – К.: 1999.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» Науково-практичний коментар // Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – Ст. 397.
5. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» від 17.12.1996р. – № 607/96-ВР // Відомості Верховної Ради, 1997. № 6. – Ст.49.
6. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується / М. Корнієнко // Міське та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 4 (9). – С.17–21. – [Бп 13986 - 4 (9)].
7. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко // Українська вільна Академія Наук в Німеччині. – Мюнхен, 1963.
8. Оніщук М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Оніщук, В. Кампо. – Київ, 1998. – 58 с.
9. Федеративна республіка Україна // Ї. – 2002. – № 23. – С. 4-5.
10. Хоменець Р. Правовий статус фізичної особи як суб'єкта місцевого самоврядування / Р. Хоменець // Людина і політика. – 2001. – № 3. – С.132-143.

М.П. Бутко

ЕКОНОМІЧНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Шановні учасники зібрання!

Перш за все, щиро дякую організаторам і учасникам цієї новели регіонального змісту, яка започатковує «Розумовські зустрічі», присвячені проблематиці налагодження ефективного управління регіональним розвитком. Чи це мова йде про нове бачення функціонування інституту державної служби, чи це визначення змісту дорожньої карти адміністративної реформи в Україні, чи це підходи до зміни адміністративно-територіального устрою нашої держави. Тільки, як на мене, поєднувати всі ці напрями в рамках одного науково-практичного зібрання надзвичайно складно, на додаток у форматі цієї дискусії надзвичайно маревно проглядається постать Розумовських, до речі конкретно кого із представників цього славного роду? Але це вже тема для роздумів організаторів, хоча ідея і підхід заслуговують на позитив.

Я ж хочу висловити свою думку. Саме в контексті проведення адміністративної реформи в Україні і частково зачіпати при цьому проблематику адміністративно-територіального поділу, як складової її частини.

Перш за все, хочу задати риторичне запитання: а взагалі потрібна Україні така реформа, чи можливо лише це прояв реформаторського зуду, який нас не покидає впродовж всього періоду державотворення і, де в жодному напрямі ми не домоглися завершеності реформ? Відповідь очевидна – такі перетворення на часі, адже, ми будуємо нову державу. Нове суспільство, нову економіку – це будівництво наповнюємо новим змістом, рухаємось по інтеграційній траєкторії, даємо глобалізаційні виклики, в тому числі, кризового прояву. Зрозуміло, що за цих обставин стара адміністративна машина і успадкований менеджмент не здатні забезпечити ці трансформації.

Саме тому з перших років державності ця проблема нас переслідує, і принаймні нинішня риторика адміністративної реформи – це п'ята спроба не лише реально зрушити з місця успадкований і нашарований в новітніх умовах рудимент старої системи, а й довести ці перетворення до логічного завершення. Наміри безумовно заслуговують на позитивну оцінку і всебічну підтримку, адже створена в свій час комісія по адміністративній реформі на чолі з першим Президентом України Л.М. Кравчуком, так і не видала завершеного продукту своєї діяльності. Спроби Президента України Л.Д. Кучми модернізувати державний менеджмент перетворювались на хаотичну зміну не лише керівників, а і функцій центральних органів виконавчої влади, намірами розділити їх політичну і професійну діяльність. Але логічного завершення ці псевдо реформи так і не отримали. Президент України В.А. Ющенко дав старт новому адміністративно-територіальному устрою країни, але відірваність його від загального змісту адміністративної реформи отримав на практиці результат фальстарту.

Саме тому грудневий 2010 р. Указ Президента України про структуру центральних органів виконавчої влади, як на мій погляд, слід сприймати позитивно. Адже він чітко визначив типологію владних структур, їх ієрархію, коридор повноважень, логічну підпорядкованість, суміщеність посад на державному рівні. Але при цьому перелік позитивних моментів на жаль закінчується.

По-перше, реформу слід було б починати з чіткого окреслення та закріплення функцій державного управління з подальшим їх структурним наповненням, а зроблено навпаки.

По-друге, стратегічний підхід до концепції реформування не отримав наукового супроводу і експертизи інститутів громадянського суспільства, натомість ми з явним перебільшенням запозичили досвід сусідньої держави.

По-третє, в ході реформування держава втратила контроль над розвитком окремих стратегічних галузей економіки, наприклад, промисловості до складу якої входять десятки підгалузей. Окремі напрямки державного управління не позбавлені дублювання функцій, а деякі – структурно перевантажені при рівновеликій чисельності керівництва. Скажімо для Міністерства освіти, науки, молоді та спорту, який напрямок є найважливішим: освітянський (від дитячого садка до університету), науковий (конкретно якої наукової сфери), молодіжний (від соціальної адаптації сформованої молоді до виховання дітей, позбавлених батьківського піклування) чи спортивний (від масового спорту до олімпійського резерву)?

Або ж візьмемо Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Хіба дійдуть руки у міністра до запровадження європейської модулі нового регіоналізму, коли його переслідують проблеми підготовки і початку опалювального сезону, аварійні ситуації на мережах, якість послуг та тарифи на них, не дивлячись на більш глибоку проблематику – ринкової адаптації багатогалузевого житлово-комунального господарства, де уже реально співіснують приватна, комунальна і державна власність.

По-четверте, на початку реформи суспільство так і не отримало однозначної відповіді на запитання: керівники центральних органів виконавчої влади це політичні фігури, чи професіонали? А звідси – апарат формується за компетентністю ознакою чи за партійною належністю?

По-п'яте, не зрозуміло чому так затягнувся процес реорганізації. Пройшло майже два роки з дати виходу Указу, а ще й сьогодні продовжують паралельно існувати нові і старі структури. Точніше зрозуміло, чому вони існують і обтяжують бюджет додатковими видатками, але чому ці процедурні складнощі не були враховані на початку? Так же, як і до нині, не завершено реформування територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а подекуди це замінено простим скороченням чисельності працюючих.

Хочу підкреслити, що цей перелік не враховує весь перелік негараздів нинішнього етапу адміністративної реформи в Україні. На додаток загальмувався процес адаптації структури і функцій територіальних органів влади до вимог часу.

Як на мене, доцільно було б цей процес розпочати з органів місцевого самоврядування. Мова йде про те, яким ми хочемо бачити цю представницьку гілку влади – повноцінною, а звідси – європейською, чи квазісистемною, як це є сьогодні. Це проблема не вичерпується лише нашими бажаннями, а потребує глибинних інституційних трансформацій, перш за все, у сфері власності та наповнення місцевих бюджетів реальними доходами, а не трансфертами, відмови від існуючої практики делегування повноважень, котра породжує безвідповідальність, вибудови чіткої схеми взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади замість по суті прямої підпорядкованості, яка культивується на сьогодні.

Тобто на практиці мова йде про нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування», а не лише про потребу правового врегулювання службової діяльності посадових осіб в цих органах.

Хочу висловити також свою точку зору про недоцільність перегляду структури територіальних громад на механістичних засадах, тобто шляхом простого укрупнення, оскільки ніяких позитивів не принесе, а так зване наближення влади до людини буде носити наявний, а не реальний характер.

Адже поселенські особливості більшості регіонів України характеризуються низькою щільністю заселення, інфраструктурною не облаштованістю, особливо стосовно стану доріг, засобів стаціонарного зв'язку, протипожежної безпеки тощо, не торкаючись навіть кадрового забезпечення та рівня муніципального менеджменту.

Нам доцільно було б, як на мою думку, скористатися досвідом сусідньої Польщі, яка в рамках адміністративної реформи зовсім не зачіпала рівень гмін, тобто наших сучасних сільських рад.

За масштабами – це величезна і кропітка робота і тут потрібно враховувати всю регіональну специфіку, а не діяти шаблонно.

Перекоаний, що тільки після чітко спланованої і послідовно реалізованої програми реформування місцевого самоврядування синхронно можна вмонтувати у національну модель адміністративної реформи функціонування місцевих органів виконавчої влади.

З власного практичного досвіду категорично не приймаю існуючу думку про можливість ліквідації районних державних адміністрацій. З урахуванням покладених на них функцій, неготовність місцевого самоврядування, особливо на базовому рівні, взяти на себе функції виконавчої влади і навіть чіткого прояву металічних настроїв українського булавізму це не призведе до спрощення доступу людини до державних послуг.

Це ж саме стосується і обласних державних адміністрацій, особливо в частині необхідності збереження вертикалі виконавчої влади.

Ну і лише тепер доречною буде розмова про адміністративно-територіальний устрій України. розробка дорожньої карти у цьому напрямі потребує врахування інституційної пам'яті, європейського досвіду, власних наукових напрацювань.

На мій погляд у нас є три сценарії зміни адміністративно-територіального устрою:

Перший – зберегти обласний поділ з можливим укрупненням окремих областей і районів.

Другий – перейти до формувань макрорегіонів на основі задекларованого, але не імплементованого районування національного простору. Це щось на зразок радянських

раднаргоспів, тільки не слід лякатись що це минуле. Адже це наш досвід, який. До речі, досить непогано себе зарекомендував.

Третій – повернутись до історичного минулого і сформувати практично новий адміністративно-територіальний поділ. Відчувається, що найбільше тяжіння у нас є саме до цього напрямку.

Адже на всіх рівнях ми уже іменуємо голів обласних державних адміністрацій губернаторами, а області регіонами, хоча це повністю суперечить діючій Конституції.

Я не буду деталізувати кожний сценарій. Зазначу лише, що кожний із них має плюси і мінуси. Це тема окремої дискусії.

Закінчу тим, що адміністративну реформу слід проводити комплексно, глибоко виважено і чітко регламентовано, виходячи із загальнодержавної стратегії модернізації державного управління. Пересмикування чи спроба випередити час буде лише шкодити справі.

Слід також пам'ятати, що всілякі перетворення потребують відповідного високо фахового наповнення, інакше буде як у відомій байці про спробу сформувати музичний квартет.

Дякую за увагу!

Список використаних джерел

1. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 27 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21.
3. Конституція України від 26.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 лютого 2010 р. № 1085/2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_12_09/U1085_10.html

Ю.С. Вдовенко

КОММУНИКАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕВРОРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В практической плоскости трансграничное сотрудничество представляет собой совместные действия общественных институтов, которые институционально подразделяются на три сектора: государственный, предпринимательский, неправительственный. В рамках трансграничного сотрудничества их действия направлены на установление, развитие и углубление экономических, социальных, научно-технических, культурных отношений между территориальными общинами государств по обе стороны границы. Соответственно, основными субъектами трансграничного сотрудничества являются государство и его территориальные органы, общины регионов через органы местного самоуправления и неправительственные организации, бизнес-структуры.

Ведущая роль в данных процессах принадлежит общинам, для которых трансграничное сотрудничество является, в том числе, и способом реализации национальных интересов. При этом компетенция местных властей определена общеевропейским документом – Рамочной конвенцией о трансграничном сотрудничестве и дополнительными протоколами к ней. Таким образом, трансграничное сотрудничество является инструментом и механизмом самостоятельного, независимого сотрудничества для общин соседних приграничных регионов, направленным на гармонизацию регионального и местного развития по обе стороны границы и снижение влияния барьеров и

диспропорций вследствие наличия границы. Среди основных следствий концентрации проблем, ограничений и барьеров на границе следует выделить:

- более низкий уровень развития и конкурентоспособности приграничных территорий (полоса 20–40 км с обеих сторон);
- влияние на создание трансграничных сетей партнеров – неправительственных организаций и местных органов власти;
- нереализованные возможности использования ресурсного потенциала приграничных территорий (ресурсы естественной природы, экономические и человеческие ресурсы);
- нарастающие различия в развитии территорий по обе стороны границы.

Характерными для Украины особенностями, которые носят сдерживающий характер развития трансграничного сотрудничества, являются:

- недостаточные координация, взаимодействие и системность в работе субъектов трансграничного сотрудничества;
- практическое отсутствие общедоступных информационных ресурсов трансграничного сотрудничества;
- неэффективность использования человеческого и экспертного потенциала;
- неразвитость институтов и сетевых структур трансграничного сотрудничества;
- рост диспропорций и различий всех компонентов развития приграничных регионов стран-соседей.

Вследствие существования такого широкого спектра проблем в современной практике используются разнообразные варианты их решения, направленные на развитие приграничных территорий.

1. Межмуниципальное сотрудничество (города-партнёры и города-побратимы, приграничное сотрудничество на уровне органов самоуправления).
2. Региональный уровень (сотрудничество на уровне приграничных региональных властей).
3. Деловое сотрудничество в приграничных регионах (малый и средний бизнес).
4. Человеческие контакты, культурный обмен.
5. Межгосударственные программы развития приграничной инфраструктуры
6. Еврорегионы

Еврорегиональные образования относятся к наивысшему уровню трансграничного сотрудничества, являясь наиболее институционализированным механизмом решения проблем приграничных территорий. Типовая структура реализации координационного механизма еврорегионального сотрудничества представлена на рис.1.



Рис. 1. Координационный механизм еврорегионального сотрудничества

Эффективная реализация еврорегионального сотрудничества в современных условиях должна базироваться на надлежащем коммуникационном обеспечении, что предусматривает наличие определенной стратегии. Разработка такой коммуникационной стратегии в своей основе предполагает проведение ситуационного анализа, анализа внутренней и внешней среды относительно каждого участника еврорегиона, а также объединения в целом. Одним из результатов проведенного анализа станет определение представителей заинтересованных сторон и целевых групп, которые принимают непосредственное участие в еврорегиональном сотрудничестве. При этом необходимо учитывать, что коммуникационная стратегия является трехуровневой, дифференцированной по направлениям связей:

- внутрирегиональные – коммуникации субъектов еврорегионального сотрудничества в пределах географической территории одного из участников еврорегиона;
- еврорегиональные – межрегиональные коммуникации участников еврорегиона в пределах его географической территории;
- внешние – коммуникации с субъектами вне географической территории еврорегиона.

При разработке коммуникационной стратегии необходимо учитывать географическую и геополитическую специфику еврорегиона, распределение ролей, общие черты и различия по обе стороны границы, внутренние и внешние связи. Необходимым базовым условием является обоснованное определение разработчика стратегии, формата ее утверждения, выделения ресурсов для реализации, механизма координации и корректирования.

Коммуникационная стратегия не может существовать обособленно и должна находиться в тесной корреляции со стратегией (планами, программами) развития еврорегиона. Как следствие, должны быть взаимоувязаны основные элементы: видение, миссия, стратегические приоритеты, план действий (операционная программа), мониторинг и оценивание.

В еврорегиональном сотрудничестве коммуникации – это универсальное и дифференцированное по доступности и использованию всем заинтересованным сторонам и целевым группам средство для эффективного управления функционированием и развитием еврорегиона. В таком случае, миссия коммуникационной стратегии будет состоять в обеспечении системы стратегического управления еврорегиона необходимой комплексной информацией для принятия эффективных решений и доступной в режиме реального времени всем заинтересованным сторонам и целевым группам, которые используют ее в своей работе на постоянной основе.

Приоритеты коммуникационной стратегии целесообразно рассматривать на примерах конкретных еврорегионов. В обобщенном же виде, они могут предусматривать:

- создание информационной платформы стратегического управления деятельностью еврорегиона;
- создание эффективной информационной системы для всех ее участников, включая эксклюзивные информационные ресурсы;
- развитие экономических, гуманитарных, культурных и других связей через интенсификацию и оптимизацию коммуникации всех заинтересованных сторон;
- промоция и брендинг (популяризация деятельности, формирование общественного мнения) еврорегиона с помощью комплексного информирования.

На операционном уровне в коммуникационной стратегии необходимо отразить следующие цели и задачи;

- стратегическое управление;
- распространение информации;
- содействие интегрированному развитию территорий;
- накопление эксклюзивных информационных ресурсов;

- внедрение инноваций, лучших практик и технологий;
- содействие гуманитарному и культурному развитию общего субрегиона;
- промоция и брендинг как составная часть повышения глобальной конкурентоспособности субрегиона.

Построенная таким образом и реализованная коммуникационная стратегия еврорегионального сотрудничества будет способствовать решению широкого круга вопросов: развитие предпринимательства, развитие приграничной инфраструктуры, совершенствование и координация экологической и природоохранной политики, расширение и углубление человеческих контактов и гуманитарных связей, формирование трансграничных кластеров, создание трансграничных сетей ресурсных центров и агентств развития.

Список использованных источников

1. Лукша О. / Материалы тренинга «Разработка коммуникационной стратегии в рамках Приграничного сообщества «Еврорегион «Днепр» (29.11–01.12.2012).

О.В. Кухарук

ОПТИМІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ НЕОБХІДНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Найближчим часом в Україні стає неминучим проведення адміністративно-територіальної реформи при чіткому розподілі відповідальності та компетенцій між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Президент України, В.Ф. Янукович, визначив необхідність реформування виконавчої влади, залишаючи за нею лише прямі функції, як умову усунення перешкод на шляху успішного проведення реформ.

Ще понад століття тому видатний вчений та революціонер князь П. Кропоткін, аналізуючи хід, проблеми та результати Великої Французької революції, зробив висновок, що успішність соціально-економічних змін в регіонах Франції перебувала в прямій залежності від рівня залучення до реформ органів місцевого самоуправління та самоврядування [6, с.11].

У той же час, одним із ключових факторів, що зумовив розпад СРСР, була низька ефективність системи управління, котра в своїй основі постійно провокувала латентний конфлікт між галузевим і територіальним принципами управління та їх інтересами, та суперечила основам принципам теорії управління [2, с. 7].

У даній публікації, виходячи з наукових розробок у галузі управлінської теорії та досвіду їх реалізації стосовно реформування адміністративно-територіального устрою, робиться спроба визначення оптимальних параметрів та шляхів реформування адміністративно-територіального устрою України з метою оптимізації управління, перш за все в сфері надання адміністративних та соціальних послуг на місцях. Розробка такого питання є вкрай актуальним для Чернігівщини, соціально-економічні проблеми якої загострюються, в тому числі через невідповідність адміністративно-територіального устрою реаліям сьогоденного дня, що загострює несприйняття влади більшістю населення [5].

Сталий розвиток території неможливий без врахування комплексу об'єктивних та суб'єктивних факторів. До них відносяться: природно-кліматичний, географічний, історичний, економічний, екологічний і т.д. [8]. Сучасний адміністративно територіальний поділ, успадкований від СРСР, перш за все, базувався на кількості членів партії в адміністративній одиниці в 1932–1939 та 61–64 роках.

Слід зазначити, ламаючи більш-менш традиційну та оптимізовану систему управління громада-волость-округ, сталінське керівництво все-таки дотримувалось формальних принципів керівництва, створивши початково в УРСР 6 великих областей-регіонів. До 1939 р. їх число зросло до 15, що в принципі є крайньою межею для прагматичного керівництва. Проте, на 1989 рік адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня в УРСР налічувалось вже 27 (25 областей та 2 міста республіканського підпорядкування). Зазначимо, що всі реформи, в тому числі ліквідація та створення областей відбувалась волонтаристськи, виходячи, перш за все, з інтересів центру. Врахування місцевих інтересів було можливим лише у випадку їх сприйняття центральними органами [3].

Зрозуміло, що перші заяви про необхідність адміністративно-територіальної реформи в Україні залунали під час перебудови. З'явилися проекти, в яких передбачалось створення в Україні 10–13 регіонів з більш широкими повноваженнями, чи навіть пропонувалось перейти до федеративного устрою в рамках УРСР, члена оновленої федерації. Дані проекти продовжують існувати і останні 20 років вже в умовах незалежної, соборної, по суті мононаціональної країни. Актуальність даних проектів значною мірою підтримується низькою ефективністю влади та її відчуженістю від населення на місцях, що приводить до кричущих диспропорцій в адміністративно-територіальному устрої. Лише один приклад. Донецька та Вінницька області приблизно однакові по території. Проте перша, при населенні порядку 4,5 млн. має 17 територіальних районів, а друга (1,6 млн.) аж 26. У той же час друга по території Чернігівська область поділена на 22 райони, а суттєво менша Житомирська – на 23. Перелік можна продовжити [12, с.459–460].

Виходячи з інтересів оптимізації управління, центральні органи виконавчої влади принаймні вже двічі в 1996–2000 та 2004–2006 рр., робили невдалі спроби проведення адміністративно-територіальної реформи. Було задіяно дві основні концепції – базова передбачала зменшення кількості регіонів першого рівня до 8–12 (при існуючих 27). Більш «глибока» допускала зменшення кількості районів з 490 приблизно до 200. Ідеї федералізації, з зрозумілих причин розглядались на рівні фонових. Ідея даних «реформ» зустріла зрозумілий супротив як із боку суспільства, так і регіональних еліт і бюрократій [10].

В умовах демократизованої України, при наявності свободи інформації та слова проект, в якому зацікавлений переважно центр та реалізований волонтаристськи й не підкріплений економічно практично немає політичних шансів [4].

Досвід Франції XIX сторіччя, Польщі рубежа XX–XXI ст. відповідних по населенню та території, історія України XVIII – поч. XX ст., досвід Євросоюзу демонструють необхідність кардинально іншого підходу до оптимізації місцевого управління та адміністративного поділу [8].

Перш за все, пріоритетними мають виступати інтереси громади та наближення адміністративних та соціальних послуг до населення. Громада розглядається як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст тощо) об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через власні органи самоврядування. При цьому громада, має кілька ключових ознак: спільна ситуація, мережа стосунків, колективна дія, сформована ідентичність, спільний інтерес та можливість реалізації базових потреб в межах громади [8, с.9].

На сьогодні, кількість оформлених територіальних громад в Україні наближається до 12 тис. та має тенденцію до зростання. У той же час, реалізація базових потреб у межах територіальної громади економічно можливе при кількості її членів у межах 3–7 тисяч, залежно від економічної ситуації. У той же час географічна доцільність, як показує досвід волостей та сотень в Україні, вимагає віддаленість крайніх точок від громадського центру в межах 12–15 км [9].

При задіянні таких підходів кількість територіальних громад, базових одиниць в Україні зменшиться в кілька разів. Проте це стає можливим, як демонструє Польща, за умови проведення податкової реформи з одноканальним надходженням в бюджети. Звичайно поява самодостатніх громад неминує змінює відносини владної вертикалі, але дозволяє оптимізувати надання послуг усіх рівнів населенню, виходячи з пріоритету місцевих інтересів та прав громадян і громад.

Таким чином, в Україні утворилось би кілька тисяч самодостатніх громад-волостей, громад-комун, громад-муніципій. Вони неминує мусили адекватно розподіляти власні ресурси. Слідуючим рівнем могло бути утворення 70–90 округів, як територіальних площею до 5–7 тисяч км² з населенням 150–500 тис., так і міських. До них можна було б віднести округи-муніципії чи стандартні муніципальні зони. Їх утворили б міста з населенням 200-700 тисяч разом з прилеглою зоною, необхідною для їх функціонування.

Дані 70–90 округів могли б об'єднатись в 8–12 регіонів, до яких могли б долучитись 3–4 міста-мільонера на правах регіону. Така система оптимізувала адміністративно-територіальний устрій України, виходячи з інтересів як населення, так і регіонів. У принципі вона зміцнює державний устрій та наближає Україну до стандартів Євросоюзу. У той же час створюється оптимізована адміністративно-територіальна організація держави, що відповідає інтересам населення так і базовим принципам теорії управління.

Список використаних джерел

1. Винер Н. Управление и связь в живом и машине. Новые главы кибернетики / Н. Винер. – М.: Советское радио, 1963. – 189 с.
2. Генеза ринкової економіки: терміни, поняття, персоналії / за наук. редакції Г.І. Башнянина. – К., 2004. – 688 с.
3. Дорогунцов С.Г. Соціально-економічні системи продуктивних сил регіонів України / С.Г. Дорогунцов. – К.: Нічлава, 2002. – 690 с.
4. Досвід реалізації проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду» в Чернігівській області / ред. Н.В. Білоус, О.С. Капелюха, В.Г. Сила, Т.І. Сила. – Чернігів, 2010. – 48 с.
5. Конституція України. – К., 2010. – Ст.133.
6. Кропоткин П.А. и современность. – М., 1993.– С. 68–92.
7. Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.А. Поповкін. – К.: Наукова думка, 1993. – 219 с.
8. Практичний посібник для організації громад: органів самоорганізації населення. – К.: Спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду». – К., 2009. – 96 с.
9. Самоуправление крестьянского сельского и волостного общества. – М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1905. – 143 с.
10. Статистичний щорічник «Чернігівщина – 2011». – Чернігів, 2012. – 479 с.
11. Стратегія соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015 року. – К.: Рада по вивченню продуктивних сил, 2004. – 115 с.
12. Уваров С.Ф. Кропоткин. – М., 1989. – 144 с.

МОДЕРНІЗАЦІЯ ТЕХНОЛОГІЙ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РАМКАХ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Проблема децентралізації державної влади в Україні не є новою. Не є це також специфічно українською проблемою. І це не дивно, адже з кожним роком зростають потреби людини у різноманітних послугах, зростає кількість об'єктів та суб'єктів, задіяних у надання послуг, а відтак управління такими об'єктами з одного центру починає все більше ускладнюватись. Саме тому децентралізація влади є об'єктивним процесом, від якого дуже складно відмовитись.

Проте нерідко постає проблема: об'єктивні вимоги децентралізації влади вступають у суперечність з ланками адміністративного устрою держави та подрібненістю адміністративно-територіальних одиниць, які досить часто не дозволяють провести ефективну децентралізацію.

Вирішення цієї проблеми в більшості країн здійснюється завдяки періодичному перегляду адміністративно-територіального устрою держави, повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Саме повноваження останніх зростають і вони перебирають до своєї відповідальності все більшу кількість послуг, що надаються населенню в межах території їх юрисдикції.

В окремих випадках, коли держава не знаходить сил на проведення таких рішучих реформ, включаються інші механізми посилювати його спроможність такі, як модернізація технологій управління через впровадження інструментів муніципального менеджменту задля створення умов «добровільному» поєднанню зусиль більш економічно сильних та слабких громад.

Необхідність реформування існуючої моделі та технологій управління територіальним розвитком в контексті децентралізації, зміцнення місцевого самоврядування, впровадження інструментів менеджменту та врахування ринкових чинників ні в кого не викликає сумніву.

Аргументи, що визначають необхідність модернізації технологій управління в системі місцевого самоврядування: невідповідність технологій управління, які застосовуються, трансформації об'єкта управління – територіальної громади базового рівня, що визначає сутність і зміст управлінського процесу, зокрема формуванню місцевих ринкових економічних систем на основі поєднання різних форм власності; руйнування державного монополізму на надання житлово-комунальних послуг та становлення комунального сектору економіки; посилення конкуренції між окремими муніципальними утвореннями на національному та регіональному ринках за інвестиційні ресурси; зростання впливу глобальних та наднаціональних чинників на розвиток муніципальних утворень, зокрема транснаціональних корпорацій, міжнародних організацій; необхідність узгодження державної та місцевої економічної й соціальної політики та інструментів регулювання розвитку муніципальних утворень; певна демократизація місцевого управління, відмова від командно-адміністративного стилю управління; ускладнення місцевих економічних, соціальних та політичних систем, поява нових полівекторних зв'язків; необхідність забезпечення ефективності управління розвитком муніципальних утворень; високий рівень консерватизму моделі та технологій управління місцевим розвитком; необхідність врахування нової парадигми місцевого розвитку на засадах муніципалізації. В контексті модернізації технологій управління в системі місцевого самоврядування необхідним є подолання таких стереотипів: лише формування повноцінного інституту місцевого самоврядування спроможне забезпечити економічний і соціальний розвиток територіальних громад; існують депресивні території, неспроможні самостійно вийти з кризової ситуації, що потребують обов'язкової зовнішньої допомоги;

житлово-комунальне господарства є сферою функціонування виключно природних монополій; в комунальній власності може перебувати майно, яке зорієнтоване, насамперед, на одержання соціального, а не економічного ефекту; комунальна соціальна інфраструктура є наперед визначеним реципієнтом.

Бар'єри модернізації: об'єктивна консервативність та інерційність місцевого самоврядування, надмірна політизація місцевого самоврядування, обмеженість ресурсних можливостей муніципальних утворень; невідповідність зростання повноважень місцевого самоврядування ресурсам, якими воно володіє; відсутність ефективного механізму державного регулювання економічного й соціального розвитку територіальних утворень; невисокий професіоналізм посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування; супротив з боку представників місцевої влади, які не бажають змінювати усталений ритм життя; інерційність радянських адміністративних методів управління на всіх рівнях місцевого самоврядування; нерозв'язаність проблеми реформування адміністративно-територіального устрою; невизначеність з моделлю управління розвитком муніципальних утворень; недовершеність процесу нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування.

Проблеми існуючої моделі адміністративно-територіального устрою України: об'єктивна нежиттєздатність переважної більшості територіальних спільнот базового рівня; збереження радянського підходу до виокремлення адміністративно-територіальних одиниць зі спеціальним статусом; законодавча неврегульованість проблеми адміністративно-територіального устрою; існування «матрьошкових» та анклавних громад; розбалансування біполярної системи влади на регіональному рівні; надмірна політизація міських, районних та обласних рад; відсутність у багатьох випадках чітко визначених у натурі меж адміністративно-територіальних одиниць, особливо базового рівня; нерівномірність доступності адміністративно-територіальних одиниць до адміністративного центру; невизначеність моделі взаємовідносин «центр-місцевість»; диспропорції децентралізаційних процесів у компетенційному та ресурсному вимірах; нескоординованість формування міжрайонних структур органами державної влади та державними установами.

Після прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в Україні розпочався процес пошуку нової моделі управління розвитком регіонів та територіальних спільнот громад рівня, суб'єктами якого стали органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Підходи до формування нової моделі управління місцевим розвитком відображено в: Концепції адміністративної реформи в Україні (1997–1998 роки) (1); Концепції державної регіональної політики (2001 рік) (2); географічному підході до адміністративно-територіальної реформи, розробленому в рамках Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» (2002–2003 роки) (3); Державній стратегії управління місцевим і регіональним розвитком на 2004–2010 роки (2003 рік) (4); урядовому проєкті «Реформа для людини» (2005 рік) (5); Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України (Українська асоціація місцевих та регіональних влад) (2005 рік) (6); Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування (Асоціація міст України та громад) (2005 рік) (7); Проєкті закону «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення механізму організації публічної влади (наступний етап конституційної реформи) (2007 рік) (8); проєкті реформи Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (2008–2009 роки) (9); проєкті Конституції України Президента Віктора Ющенка (2009 рік) (10); проєкті Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Асоціація міст України) розробленої відповідно положень Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (11); проєкт

Концепції територіальної організації влади в Україні, підготовлений (Українська асоціація районних та обласних рад)(12).

Спільні риси розглянутих підходів: орієнтація на зміцнення місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації влади; використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади. Недоліки існуючих підходів: відсутність комплексності; певна декларативність; вторинність економічної складової; надмірне акцентування на реформуванні апарату управління; розгляд територіального укрупнення як своєрідної панацеї; неврахування потенціалу функціонального об'єднання територіальних громад; небезпека передачі максимуму влади не достатньо інституціоналізованому місцевому самоврядуванню; відсутність застосування технологій антикризового управління; обминання проблеми формування державної муніципальної політики.

Напрямки модернізації технологій управління в системі місцевого самоврядування: технології реалізації економічного інструментарію муніципального менеджменту; технології формування проектних структур в системі місцевого самоврядування; технології виховання та активізації територіальної громади; технології управління комунальною власністю; технології муніципального підприємництва; технології внутрішньо- та між- муніципальної корпоратизації та інтеграції; технології забезпечення економічної безпеки муніципальних утворень; технології структурної корекції місцевої економіки; технології формування муніципальної економічної та соціальної політик.

Принципи ефективної модернізації: виваженість – кожен крок повинен бути ретельно продуманий, слід уникати поспіху й штурмівщини; проектованість – модернізаційні дії спочатку повинні проектуватися шляхом моделювання, а потім впроваджуватися практично; цілеорієнтованість – модернізація не може проводитися спонтанно, а має орієнтуватися на чітко визначені цілі; випередження – осучаснення повинно відбуватися так, щоб зміни, які реалізуються в процесі модернізації, не застаріли вже під час їх впровадження; інноваційність – модернізаційні зміни повинні враховувати найновіші розробки в сфері управління територіальним розвитком; керованість — хаотичні некеровані модернізаційні зміни можуть спричинити розбалансування системи, яка модернізується, що, в свою чергу, може зумовити її руйнування.

Модернізація технологій управління в системі місцевого самоврядування обов'язково повинна орієнтуватися на результат. Це є засобом протидії необдуманій безрезультатній модернізації заради модернізації, неефективного використання ресурсів, що витрачаються для забезпечення перебігу модернізаційного процесу. Модернізація дозволить територіальній спільноті перейти на якісно новий рівень розвитку, що є необхідним в умовах прискореної динаміки зовнішнього середовища.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.– Ст. 170.
3. Концепція реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
5. Про адміністративно-територіальний устрій України. Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
6. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Б.А. Аверьянова. – К.: Юрінком – Інтер, 1998. – 208 с.

7. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні / Р.М. Мінченко. // Держава і право. – 2008 – Випуск 39. – С. 229-307
8. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади / П. Моргос. // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5–6. – С. 40-44.
9. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. Розроблено Центром політико-правових реформ (текст станом на 23. 05. 2005 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
10. Сороко В.М. Децентралізація влади і державна служба: виклики адміністративної реформи. / В.М. Сороко // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження: пленарне засідання, мат. щоріч. наук. – прак. конф. , 31 жовтня 2006 р. – С. 23-34.
11. Становлення нової вітчизняної моделі державного управління // Сучасні технології професійного навчання державних службовців. Практикум: навч. – метод. посіб.; [За ред. М.М. Іжі, С.К. Хаджираєвої]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 88–102.

В.В. Падій

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Обрання Україною політичного курсу на євроатлантичну інтеграцію та перегляд у цьому контексті особливостей системи публічної адміністрації, що була сформована в Україні за доби незалежності, на сьогодні потребує системного удосконалення та приведення у відповідність до вимог часу.

Сучасний механізм здійснення державного управління на низовому рівні через численні недоліки викликає неабияку потребу у ґрунтовному аналізі, з метою визначення шляхів його реформування.

Головною проблемою державного управління є відсутність балансу між центральною і регіональною владою, що проявляється в надмірній централізації влади та відсутності реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення. Існуючий адміністративно-територіальний устрій гальмує здійснення ефективної регіональної політики, замість того, щоб сприяти становленню базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Ефективна діяльність місцевих органів влади буде можливою лише при чіткому законодавчому розподілі повноважень та відповідальності органів місцевої влади.

В умовах проведення адміністративної реформи та формування дієздатного децентралізованого державного управління особливої уваги заслуговує правове регулювання організації та функціонування місцевих органів влади.

Адміністративна реформа ставить за мету істотне підвищення ефективності системи управління в державі. Важливою складовою реформи є державна регіональна політика, що передбачає створення ефективно діючої системи управління на місцях, здійснення нормативно-правового та фінансово-економічного забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів.

Проведення реформи має забезпечити динаміку соціально-економічного розвитку регіонів, повніше залучення ресурсного потенціалу, використання переваг територіального поділу і кооперації прав. У свою чергу, це передбачає підвищення відповідальності місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування за розв'язання поточних і перспективних проблем територій, одночасно вимагаючи від названих органів пошуку нових форм співпраці. Щоб не допустити можливості негативних проявів у взаємовідносинах місцевих державних

адміністрацій з органами місцевого самоврядування, необхідно врегулювати низку питань, зокрема, чітко окреслити межі компетенції відповідних органів, визначити порядок делегування повноважень та закріплення форм контролю за їх здійсненням. Достатньо продуманий і виважений підхід у вирішенні цих завдань сприятиме забезпеченню ефективності здійснення завдань держави з урахуванням потреб і можливостей регіонів.

Адаптація національного законодавства до стандартів Європейського Союзу вимагає оновлення, перш за все, чинних Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», а відтак – усунення існуючих прогалин та колізій у правовому регулюванні діяльності місцевих публічних органів влади.

Конституція України 1996 р. передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур – місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування. У цих двох самостійних систем місцевої публічної влади є деякі спільні завдання – вони так чи інакше торкаються вирішення місцевих проблем, проте у них різна правова природа, а, отже, їм притаманні специфічні форми реалізації повноважень, контролю за їх здійсненням, відповідальності. Та незважаючи на те, що це різні за юридичною природою ланки місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу і покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення. Тож органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації не повинні розглядатися як конкуруючі інституції, а як складові злагодженого механізму управління на місцях. Відтак значної ваги набуває питання взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їх співпраці.

Організаційно-структурна характеристика державного управління певною мірою відрізняється від місцевого самоврядування і має інструментальне значення для визначення їхнього співвідношення. Концептуально співвідношення державного управління і місцевого самоврядування має визначатися у загальній управлінській лексичі, теорії і практиці соціального управління, загальнодержавного (управлінського центру та його органів на місцях) і місцевого управління.

У цьому зв'язку слід відмовитися від традиційних уявлень про однопорядковість самоврядування – демократії – народовладдя – народного суверенітету. Подібний підхід можливий при політологічному порівняльному аналізі проблеми, але в управлінському відношенні уявляється теоретичним спрощенням і веде до хибної орієнтації практики на пошук самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу. Цьому сприяє конституційна формула про те, що «народ здійснює владу... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1, с.5], хоча відомо, що органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад або їх об'єднань.

Насправді ж у державно-організованому суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні.

Цей оптимум спрямований на підвищення рівня управління державою, регіонами й окремими територіями та забезпечення легітимності управління як довіри населення до управлінських центрів і готовності населення брати спільну участь в управлінні. Таким чином, досягається демократичність управління на всіх рівнях: від держави у цілому, де виявляється народовладдя – належність влади народу, яка здійснюється ним безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до територіального колективу, демократичність управління яким (місцевого управління) досягається шляхом самоорганізації населення та здійснення місцевого самоврядування як права «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення...» [1, с.140].

Залежно від уявлень про співвідношення державного та місцевого управління формуються теоретичні концепції самоврядування:

а) «суспільна теорія», відповідно до якої «сутність самоврядування у наданні місцевому суспільству самому завідувати своїми суспільними інтересами та в збереженні за урядовими органами завідування самими лише тільки державними справами»;

б) «державна теорія», яка бачить у самоврядуванні «службу місцевого суспільства державним інтересам».

Суспільна теорія бачить у протилежності суспільних і державних інтересів основу для повної самостійності органів самоврядування. При цьому критичне відношення до місцевого самоврядування як природного права обґрунтовувалося цікавими для нашої країни доводами англо-американської судової практики про муніципальні справи, державну природу місцевого самоврядування. На цьому ґрунті розвинулися паростки «общинно-господарської» доктрини, «громадського, або господарського самоврядування», при якому місцеве управління діє в корпоративно-територіальних інтересах, одержує «власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави» [35, с.343].

При цьому, однак, треба враховувати, по-перше, те, що обрання теоретичної орієнтації співвідношення державного управління та місцевого самоврядування залежить від державного устрою (форми правління: президентської, парламентарної, змішаної, які визначають структуру центральної влади, але не можуть впливати на її відношення до місцевого управління, на співвідношення державного управління і місцевого самоврядування), і, особливо, від державного устрою (унітаризм, федералізм та ін.).

Обов'язковою умовою пошуків доцільного вирішення розглядуваного питання є відмова від ототожнення адміністративно-територіального та державного устрою, виходячи з того, що останнє являє територіальну в державних межах організацію держави, яка визначає не тільки просторову межу дії державної влади, але й відношення між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та місцевою державною адміністрацією, державними структурами та місцевим самоврядуванням з конституюванням й управлінням територіями, між публічною владою (державною та публічно-самоврядною) й населенням.

Загальними принципами такого устрою можна вважати:

- непохитність, невідчуженість суверенітету Республіки у сфері державного устрою та можливість трансформації суверенних прав Республіки у самоврядні права самоврядних територій (деконцентрація управління);
- делегування прав центральної адміністрації місцевим її органам (децентралізація управління) ;
- єдність, неподільність, непорушність і цілісність державної території;
- конституційність і законність утворення (реорганізації) і скасування складових частин державного устрою;
- конституційне визначена граничність децентралізації території держави, що обумовлена загальнодержавними інтересами та потребами, керованістю країни як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного і правового простору;
- забезпеченість націй, національностей, корінних народів, етносів та історично складених територіальних колективів з перевагою багатонаціонального населення і монолінгвістичним складом, усталеними загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями та менталітетом – правом на національну і територіально-культурну автономію; єдність регіональної політики – державний регіоналізм, орієнтований на громадянську узгодженість і внутрішню безпеку країни;
- забезпечення нормотворчої і виконавчо-розпорядчої діяльності на регіональному рівні – на принципі поділу влад, на місцевому рівні — поза поділу влади, але з гарантованою державою самоврядуванням та самостійною правосуб'єктністю територіальної громади;

- територіальне представництво у вищому представницькому органі країни.

Дія цих принципів призведе у теоретичному відношенні до подолання трактовки місцевого самоврядування як феномену, що протистоїть державності, на практиці – до мінімізації вертикальних зв'язків, виділенню у якості самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують всі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення, дії підсистеми органів місцевої державної адміністрації на території через місцеві державні органи (синтез «суспільної» і «державної» теорій місцевого самоврядування).

Подолання негативних наслідків природного розвитку місцевого самоврядування і утворення нової моделі управління, яка має об'єднати широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, припускає виділення у складі державного устрою (умовно виключаючи Республіку Крим, що має особливий статус):

- територіальних одиниць, які централізовано керуються державою і мають своє населення (громадяни, що постійно або тимчасово мешкають на території, іноземці, особи без громадянства);

- самоврядних територій зі своїм територіальним колективом (люди, що постійно мешкають або працюють на території).

На першому та другому етапах адміністративної реформи пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг. Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється на першому та другому етапах шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України.

На третьому етапі трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної триланкової структури. Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до дво- або чотирьохланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

На першому та другому етапах реформування також:

1) здійснюються заходи щодо розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг, що передбачає віднесення:

а) до сфери компетенції органів місцевого самоврядування питань: місцевих фінансів; економічного розвитку населених пунктів; управління об'єктами комунальної власності; комунального землекористування і використання місцевих природних ресурсів; планування і забудови населених пунктів; догляду за дорогами місцевого значення та їх будівництвом; каналізації, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів; житлового будівництва; роботи місцевого громадського транспорту; благоустрою парків та садів; утримання кладовищ та надання ритуальних послуг; роботи дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти; надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я; роботи комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та туризму; працевлаштування і організації громадських робіт; окремих питань охорони довкілля, громадського порядку, пожежної безпеки та прав споживачів;

б) до сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади належать питання, не віднесені Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого

самоврядування, передусім: загального нагляду за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій; відповідних функцій управління об'єктами державної власності; координації діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; видачі ліцензій та дозволів, передбачених законодавством; контролю, у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування;

2) розмежовуються функції та повноваження місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях. На третьому етапі реформування на основі перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що проведений на першому і другому етапах реформи, необхідно остаточно визначитись із статусом місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні управління. Фінансово-економічний аспект реформи включає:

- формування фінансово-економічних засад комунальних об'єднань територіальних громад на основі, по-перше, встановлення оптимальних параметрів цих об'єднань з метою створення їх достатньої фінансово-економічної та ресурсної бази, по-друге, реалізації заходів щодо формування комунальної власності;

- здійснення заходів, спрямованих на формування фінансів територіальних громад, які повинні базуватися на таких місцевих фінансових інститутах, як місцеві бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств;

- забезпечення реального відокремлення бюджетів об'єднань територіальних громад від Державного бюджету України, що є необхідною передумовою їх самостійності. Основою самостійності бюджетів територіальних громад та їх об'єднань мають стати власні та закріплені доходи. Власні доходи формуються за рахунок місцевих податків і зборів, зокрема, податку на землю, податку на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб, прибуткового податку з громадян, місцевих акцизів та інших;

- забезпечення можливостей надання всіма територіальними громадами та їх об'єднаннями громадських послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів, подолання з цією метою вертикальних — та горизонтальних фіскальних дисбалансів в державі шляхом вжиття заходів фінансового вирівнювання. Система фінансового вирівнювання базуватиметься на об'єктивних критеріях та відповідній правовій базі. Основними складовими такої системи мають стати державні мінімальні соціальні стандарти, метою впровадження яких є поступове вирівнювання обсягу і якості надання державних та громадських послуг у межах всієї території держави, податкоспроможність територіальних громад, середня податкоспроможність територіальної громади, власні та закріплені доходи, фонди фінансового вирівнювання, трансферти;

- розробка механізму фінансування делегованих законом повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню шляхом виділення у Державному бюджеті України окремого розділу видатків "Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади". Ці кошти надаватимуться територіальним громадам та їх комунальним об'єднанням у формі субсидій;

- створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, зокрема в сфері інвестиційної діяльності, шляхом запровадження інвестиційних субвенцій територіальним громадам та їх об'єднанням за рахунок коштів Державного бюджету України і спеціальних державних позабюджетних фондів;

- подолання існуючої практики дублювання функцій органів, які здійснюють управління на різних територіальних рівнях, щодо фінансування бюджетних установ та організацій.

Для формування сучасної ефективної моделі влади, спроможної забезпечити якісно вищий рівень життя громадян України необхідно здійснити ряд невідкладних кроків,

зокрема: якнайшвидше ухвалити законопроект про внесення змін до Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Це дозволить повнішою мірою узгодити норми Конституції України з Європейською хартією місцевого самоврядування, надання якісних адміністративних та громадських послуг населенню. Передбачені в законопроекті положення стануть важливою основою подальшого здійснення реформ, пов'язаних з вдосконаленням адміністративно-територіального устрою України та спрямованих на реалізацію гасла "Україна – держава самоврядних громад".

Висновки

Таким чином, запропонована диверсифікація устрою держави веде до реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування у напрямках:

- по-перше, конституційного гарантування місцевого самоврядування, його незалежності і самостійності «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України);
- по-друге, визнання публічності самоврядної влади, «двох рівнів публічної влади – держави і самоврядування, державної і публічно-самоврядної влади;
- по-третє, управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування за дорученням держави шляхом делегування державних повноважень (ч. III ст. 143 Конституції України) або трансформації суверенних прав держави у самоврядні повноваження територіальних колективів;
- по-четверте, допущення наглядної діяльності держави, її контрольних органів за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням уповноваженого державою органу до суду або дострокового припинення їх повноважень у встановленому законом порядку;
- по-п'яте, юрисдикційного (краще – спеціального адміністративно-юрисдикційного) захисту правового статусу місцевого самоврядування і подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій органів місцевого самоврядування, не обмеженої установленням відповідальності, пов'язаної з відшкодуванням збитку, а зверненої до захисту будь-якого публічного інтересу (ст. 145, 56 Конституції України).

Такий підхід до співвідношення державного управління та місцевого самоврядування принципово відповідає Конституції України, уявленням про зміст адміністративної реформи, органічно пов'язаної з муніципальною реформою, яка має ґрунтуватися на тому, що місцеве самоврядування – основна ланка громадянського суспільства України. Науково-практичним підтвердженням цього підходу концептуально є також чинне законодавство про місцеве управління та місцеве самоврядування.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної ради України (ВВР). – 1996. – № 30.
2. Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 20–21. – Ст. 170.
3. Закон України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації». // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 12. – Ст. 190.
4. Авер'янов В.Б. Центральні органи виконавчої влади України: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні / В.Б. Авер'янов // Вісник АПрН України. – 1999. – № 1. – Х., 1999. – С. 42–50.
5. Адміністративне право України / Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
6. Актуальні проблеми управління територіям в Україні. – К.: Вид-во Юрінком, 1993. – 378 с.

7. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів виконавчої влади / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25 – 29.
8. Гладун З.С. Адміністративне право України: Навч. посібник / З.С. Гладун. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.
9. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В.М. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 52 с.
10. Муниципальное право Украины. Підручник – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 550 с.
11. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. Підручник / За ред. Я.Ю. Кондрат'єва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.

І.Б. Пузан

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Від сучасного службовця-землевпорядника вимагається в першу чергу бути відповідальним, кваліфікованим спеціалістом з глибокими знанням як геодезії так і земельного права, таким, що вміє приймати швидкі і правильні рішення у спірних ситуаціях, завжди стояти на варті інтересів держави та людини, дбайливо ставитися до рідної землі.

Держава і суспільство ставить перед ними прості і зрозумілі цілі. Землі і земельні відносини повинні стати потужним локомотивом усієї національної економіки, плата за землю – міцною основою територіального розвитку та місцевих бюджетів, володіння землею – надійною соціальною гарантією добробуту селянина, а для цього потрібен зразковий земельний порядок, інформаційною основою якого має стати сучасний електронний земельний кадастр.

Стратегічні напрями реалізації цих завдань визначені Президентом України Віктором Федоровичем Януковичем у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

У найкоротші терміни необхідно повністю юридично закріпити ці напрями та пріоритети у Державній цільовій програмі розвитку земельних відносин до 2020 р., створити повну правову базу залучення земель господарський обіг, розбудови та ведення державного земельного кадастру, проведення інвентаризації земель, вдосконалити правове регулювання оціночної діяльності, запровадити персональну сертифікацію суб'єктів землевпорядної діяльності, кардинально спростити процедури розмежування земель державної та комунальної власності, встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, погодження землевпорядної документації.

У цьому напрямку Головним управлінням Держкомзему у області з метою ефективного використання та охорони земель в області розроблена «Програма використання та охорони земель Чернігівської області на 2011–2020 роки», яка затверджена обласною радою 25 березня 2011 р.

Реалізація всіх цих планів безпосередньо залежить від ефективного функціонування саме територіальних підрозділів землевпорядної служби на місцях, які в свою чергу потребують проведення суттєвого реформування.

Отже, щодо основних проблем у сфері земельних відносин.

По-перше, це відсутність достатньо кваліфікованих фахівців. Місцеві профільні навчальні заклади успішно випускають дипломованих спеціалістів, які на жаль за своєю підготовкою не готові влитися до лав державної служби, оскільки вони не обізнані із специфікою роботи системи, у них відсутні практичні навички роботи. Та й звідки цим

навичкам взятися. Бо важливою складовою навчання для спеціаліста є проходження виробничої практики. Нажаль, цей процес перетворився на нудну формальність для здобувача освіти. По області у сфері надання землевпорядних послуг працює понад шістдесят ліцензованих суб'єктів господарювання, проте влаштуватися до них для проходження виробничої практики завдання з нереальних. Бізнесу непотрібен стажер, він не збирається формувати нові кадри, але потребує досвідчених працівників-виробничників. Цю проблему можна подолати лише на законодавчому рівні, зобов'язавши виробничників приймати студентів для проходження виробничої практики та забезпечувати їх на цей період заробітною платою.

По-друге, це мізерна заробітна плата державних службовців при значних обсягах навантажень і відповідальності. Вижити на неї для молодого спеціаліста вкрай складно, а про створення і утримання сім'ї не може йти мови. Такі оклади влаштовують хіба що дівчину-випускницю і то до першої вагітності. Якщо, це питання не буде врегульовано найближчим часом, то державна служба втратить не тільки кваліфіковані кадри, а і свою престижність.

По-третє, це соціальна незахищеність державних службовців. Отримавши омріяну посаду, спеціаліст не зацікавлений у швидкому професійному зростанні, розвитку самоосвіти, підвищенню кваліфікації, адже все це не гарантує йому зростання по службових східцях. Сучасна практика призначати на керівні посади вихідців з інших регіонів – «варягів» негативно впливає на виховання місцевих кадрів, які саме і виконують необхідну роботу, формують довіру до служби.

По-четверте, це проблема житла. Сумлінна праця не приносить статків, які нададуть можливість придбати омріяне перше житло. Тому керівники підрозділів у будь-який спосіб намагаються «вижати» все з отриманої посади. Звісно, що в цьому випадку вести мову про відкритість, прозорість, чесність, чемність і справедливість державних органів немає сенсу. Саме тому корупція залишається нездоланною, а прості люди зневіряються в державних інституціях. Вирішити це питання допомогла би «Програма доступне житло» але вона розвивається вкрай повільно.

Всі ці передумови підводять нас до того, що реформування землевпорядної служби неминуче і починати треба вже «вчора».

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», який набуває чинності з 1 січня 2013 р., центральному орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальним органам надано повноваження передавати земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, у власність або у користування для всіх потреб. А це вкрай серйозна відповідальність. Керівник територіального органу земельних ресурсів повинен мати найвищу кваліфікацію для прийняття такого доленосного рішення щодо розпорядження землями державної власності. А чи дійсно наші керівники відповідають цим вимогам, чи зможуть вони адекватно, продуктивно, професійно і оперативно реагувати на поставлені виклики. Наприклад, на сьогодні тридцять два відсотки територіальних підрозділів землевпорядної служби Чернігівщина не мають призначених керівників.

Слід зазначити, що за прийнятими рішеннями щодо використання земель повинен вестися належний контроль але практично це здійснити неможливо, оскільки в процесі оптимізації державної служби землевпорядні органи позбавлено транспортних засобів.

Процедура прийняття самого рішення про надання земель сільськогосподарського призначення повинна бути врегульована на законодавчому рівні, як це передбачено зокрема Законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Підняті питання це лише верхівка айсбергу, зокрема існує потреба у:

- вирішенні на державному рівні питання щодо надання земель сільськогосподарського призначення без проведення земельних торгів;

- внесення в типовий договір оренди землі вимоги щодо сплати орендної плати за землі державної та комунальної власності саме з моменту укладання, а не з моменту державної реєстрації;
- дієвому контролю за виконанням робіт із землеустрою, відведенням та наданням земельних ділянок;
- складності та бюрократизованості процедури викупу земель несільськогосподарського призначення під об'єктами нерухомого майна;
- неврегульованості питання щодо статусу масивів сільськогосподарських земель, на яких відбулося природне поновлення лісу;
- не відпрацьованості механізму щодо передачі на баланс землевласникам, землекористувачам чи спеціалізованим лісгосподарським підприємствам полезахисних лісосмуг;
- недосконалості законодавства щодо можливого звільнення від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва фізичних осіб у разі розміщення рибгосподарських підприємств, як це передбачено для юридичних осіб.

Усі ці проблемні питання необхідно врегулювати в найкоротші терміни.

Проте, ми маємо працювати. Сьогодні вимагає від територіальних землевпорядних органів як державних так і місцевого самоврядування:

- сумлінного та вчасного оформлення громадянам прав на землю (видачі державних актів та реєстрацію договорів оренди);
- нещадного викорінення корупції на місцях;
- завершення проведення первинної та актуалізації застарілої нормативної грошової оцінки земель населених пунктів;
- започаткування проведення масової нормативної грошової оцінки несільськогосподарських земель за межами населених пунктів;
- остаточного усунення прогалін у нормативній грошовій оцінці сільськогосподарських земель;
- активного запровадження експертної грошової оцінки майнових прав на землю;
- активізації робіт з інвентаризації земель і, перш за все, сільськогосподарських земель державної власності за межами населених пунктів, встановлення меж населених пунктів;
- сто відсоткового внесення результатів поточних землевпорядних та землеоціночних робіт до Державного земельного кадастру та системної організації дигіталізації та внесення до нього паперових архівів;
- формування кваліфікованого штату державних кадастрових реєстраторів з опануванням навиків роботи у ГІС-системах та ведення сучасного земельного кадастру;
- встановлення меж прибережних захисних смуг та водоохоронних зон водних об'єктів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

І тільки разом, спільно пліч-опліч ми зможемо виконати всі поставлені Президентом та Урядом завдання, підвищити соціальний імідж та професійний рівень землевпорядної служби, гідно відповісти на виклики часу.

О.В. Рогова

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Розвиток глобалізаційних та інтеграційних процесів зумовлює необхідність включення України та її регіонів у активну міжнародну діяльність, зокрема транскордонне співробітництво, суть якого полягає у розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між територіальними громадами, їх

представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та інших держав.

Правове підґрунтя для цього створюють ратифікована Україною «Європейська хартія місцевого самоврядування» та «Декларація про транскордонне співробітництво в Європі», які в концептуальному плані мають позитивний вплив на розвиток транскордонного співробітництва, а також сприяють удосконаленню механізмів співпраці між органами самоврядування прикордонних міст і районів. Україна також приєдналася до «Європейської рамкової конвенції про прикордонну співробітництво територіальних співтовариств та областей», що відкриває додаткові можливості для реалізації конкретних програм.

Позитивну роль в розвитку транскордонного співробітництва відіграли Укази Президента України «Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними прикордонними областями Російської Федерації» (№112/94 від 25 березня 1994 р.), «Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними областями Республіки Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова» (№271/94 від 3 червня 1994 р.), «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу», затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р., а також «Національна програма інтеграції України до Європейського Союзу», схвалена у 2002 р.

Крім того, діє низка двосторонніх угод, зокрема: Угода про добросусідські відносини та співробітництво між Республікою Польща та Україною від 18 травня 1992 р.; Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною та Угорською Республікою від 6 грудня 1991 р.; Договір про сусідство, дружні відносини та співробітництво між Україною та Словацькою Республікою від 29 червня 1993 р.; Договір про відносини добросусідства та співробітництва між Україною та Румунією від 2 червня 1997 р.; Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 вересня 1997 р.; Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво між прикордонними областями України та адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова від 11 березня 1997 р. Ці документи спрямовані на розвиток всього спектру співпраці на міжнаціональному, національному, регіональному та місцевому рівні.

Аналіз діяльності створених за участю українських областей єврорегіонів, як найбільш ефективної форми транскордонної співпраці, дозволяє зробити висновок про наявність диспропорцій в інституціональному розвитку України та її сусідів – членів ЄС, що проявляються на регіональному рівні в недостатній самостійності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо здійснення спільних з суб'єктами транскордонного співробітництва іноземних держав заходів, невідповідності вітчизняного законодавства правовим нормам ЄС. Органи місцевого самоврядування і громадські організації практично не виконують своїх функцій як елементів інституційного забезпечення системи транскордонного співробітництва в Україні. Самоврядні управлінські органи місцевих громад (сільські та районні ради) позбавлені адміністративних і фінансових важелів впливу, а громадські організації працюють насамперед в режимі підрядників донорських організацій з реалізації відповідних транскордонних проектів, виконуючи частіше підприємницьку функцію, аніж роль транскордонних інституцій.

Співпраця органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями в напрямі реалізації спільних транскордонних проектів відзначається низькою інтенсивністю – 2–7 проектів у рік, причому ці проекти є немасштабними. Відтак, втрачається синергетичний ефект від такого співробітництва і губиться значна частина ресурсів та зусиль учасників транскордонного співробітництва, що відповідним чином знижує його ефективність.

Свідченням необхідності більш широкого залучення представників українських органів влади, місцевого самоврядування до транскордонних процесів, активного

використання потенціалу громадських організацій у спільних транскордонних проектах є результати опитування, проведеного у прикордонних регіонах України та Польщі. Найбільш активними суб'єктами транскордонного співробітництва 38–58% респондентів вважають громадські організації. Значна частка опитаних вважає активними суб'єктами міжнародні організації (19–40%). Причому, кількість польських респондентів, які так вважають, значно більша за українських, що пояснюється вищим рівнем розвитку інституцій Польщі і більшої довіри до них, ніж в Україні, а також активнішої громадської участі у транскордонному співробітництві.

У цьому контексті на увагу заслуговує створення мереж обміну досвідом у формі об'єднання органів місцевого самоврядування для пошуку методів вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку. Внутрішньо національні мережі обміну досвідом, які успішно функціонують в Одеській та Миколаївській областях, можуть стати взірцем для формування подібних транскордонних мереж між регіонами України та сусідніх країн, насамперед тих, де вже існує така практика, – Польщі та Російської Федерації. Основною метою діяльності мереж є розробка через транскордонну інституційну співпрацю власних планів, програм стимулювання соціально-економічного розвитку, а також адаптація до місцевих умов рішень, які вже були реалізовані органами місцевого самоврядування інших країн, регіонів.

До діяльності мереж доцільно залучити науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади, консалтингові центри, громадські організації для здійснення (за попередньо розробленою методикою) аналізу ефективності транскордонного співробітництва учасників мережі, результати якого можуть стати базою транскордонної статистики, що практично відсутня. Важливо, що процес формування мереж може бути фінансований з бюджету транскордонних програм «Польща – Білорусь – Україна», «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна», «Румунія – Молдова – Україна», «Чорне море», в пріоритетах яких є інституційна співпраця та стимулювання соціально-економічного розвитку прикордонних регіонів.

Для повноцінного досягнення цілей транскордонного співробітництва в Україні необхідно провести реформування системи державного управління з наближенням до стандартів публічного адміністрування та публічного менеджменту, як це відбувається в європейських країнах. Країни з системою публічного адміністрування мають більш розвинені і стабільні політичні системи та рівень легітимності органів влади й широкою участю громадян в управлінні державними і суспільними справами. Для запровадження такої реформи в Україні необхідні скоординовані дії, спрямовані на: встановлення правових механізмів діяльності органів влади; децентралізацію функцій державного управління та відповідних ресурсів; створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування; спрямування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в першу чергу на надання адміністративних послуг; впровадження нових організаційних форм і стандартів якості послуг; удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах із органами державної влади; посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також посилення державного фінансового контролю; залучення громадськості до участі в управлінні державними і суспільними справами та контролі за функціонуванням органів влади.

Для більш ефективного розвитку транскордонного співробітництва варто застосовувати нові підходи, які базуються на засадах публічно-приватного партнерства. Публічно-приватне партнерство є сукупністю взаємовідносин держави, яка в управлінні застосовує методи, принципи та механізми, що змінюються у відповідності до зміни економічних відносин та трансформуються за формами від державного управління до публічного адміністрування й створює оптимальні та рівні умови всім суб'єктам громадянського суспільства і приватного бізнесу, зацікавленого в реалізації на конкурентних засадах своїх можливостей та переваг з метою отримання ефективного результату і справедливого партнерського розподілу прибутку.

За узагальненим означенням публічно-приватне партнерство в транскордонному вимірі є сукупністю взаємовідносин адміністративно-територіальних одиниць сусідніх держав, сформованих за довільною просторовою конфігурацією на взаємовигідних добровільних партнерських засадах з метою кооперації, координації, інтеграції зусиль, ресурсів, фінансів та створення механізмів необхідних для задоволення актуальних потреб на основі договірно-правової бази та засадах довіри на неформальному рівні.

В практичному вимірі функціонування єврорегіонів на засадах публічно-приватного партнерства означає співфінансування проектів транскордонного співробітництва за рахунок державних коштів, коштів обласного бюджету та приватного капіталу. Участь приватного капіталу дозволить вирішити одну з головних проблем функціонування єврорегіонів – проблему фінансування у зв'язку з браком бюджетних коштів. За запропонованою схемою функціонування євро регіони мають стати головним інструментом розробки та впровадження конкретних проектів транскордонного співробітництва. Причому, насамперед, щодо створення промислових зон, кластерів та інших виробничих, торгівельних, логістичних, наукових об'єднань та формування спільних бізнес-планів їх діяльності.

Єврорегіони разом з місцевими органами влади зможуть проводити конкурсний відбір проектів та забезпечувати їх дофінансування, зможуть цивілізувати торговельні процеси на кордонах сусідніх країн, надати їм системності за рахунок створення торговельних об'єднань, спільних торговельно-логістичних центрів й допомогти перейти від індивідуальних форм до групових і колективних.

Становленню єврорегіональної економіки сприятимуть заходи щодо активізації діяльності місцевих органів влади, вдосконалення правового поля, створення організаційних структур та ефективних механізмів на регіональному рівні, здатних забезпечити інтереси регіонів. Оскільки розвиток єврорегіонів стримує їх слабка економічна база, недостатня інвестиційна привабливість, відсутність гнучких ринкових структур – акціонерних товариств, спільних підприємств, режиму найбільшого економічного сприяння з боку місцевих влад, тому необхідно активізувати роботу, спрямовану на реформування системи державного управління, розвиток співробітництва між суб'єктами господарювання регіонів у рамках науково-технічної та виробничої кооперації; залучати до співробітництва торгово-промислові палати областей і контролювати виконання рішень; спільно з відповідними суб'єктами господарювання вжити заходів щодо розширення мережі представництв, дилерських служб тощо.

Список використаних джерел

1. Куйбіда В. Механізми взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, Р. Фрис // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91–95.
2. Мікула Н.А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: Монографія / Н.А. Мікула. – Львів: ІРД НАН України. – 2004. – 395 с.
3. Надрага В. Проблеми взаємодії влади та громадських формувань на регіональному рівні / В. Надрага // Вісник державної служби України. – 2003. – № 3. – С. 58–64
4. Пила В.І. Сучасна регіональна політика і транскордонне співробітництво / В.І. Пила, О.С. Чмир, О.А. Гарасюк, Т.В. Терещенко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП. – 2006. – 412 с.

І.В. Розпуненко

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: МЕТА ЧИ ЗАСІБ?

Очевидно, що проведення адміністративної реформи в Україні, – це місія не лише зробити владу відкритою, прозорою та підконтрольною громадянам. Її реалізація має сприяти підвищенню ефективності державного управління насамперед фінансово-економічним блоком країни.

Слід зауважити, що з плином часу потреба адміністративного реформування перетворюється в потужний міф, як це було свого часу з процесами міфологізації «добрих програм», «економічного зростання», «народного господарства», «захисту національного виробника» тощо.

До речі, ці міфи не позбавлені певних ідеологічних кольорів, за якими проглядається тенденція якщо не зупинити, заперечити поступальний рух українського державотворення, то принаймні сфальсифікувати його шляхом нагромадження не завжди потрібних для цього поступу програм, проектів, які власне повинні були б за стратегічним розрахунком демонструвати бурхливу активність їх ініціаторів і виконавців.

З перших років незалежності України, відколи розпочалися декларації про ринковий вибір, про початок реформ, ринкові трансформації де-факто розглядалися не як мета, і як засіб подолання наслідків економічного неокolonіалізму, успадкованого від попередніх століть, а як спосіб його консервування, перерозподіливши між собою стратегічні сфери шляхом «реформування» форм власності. На перше місце ставилися завдання не підвищення ефективності праці, не завдання раціонального використання природних, людських, фінансових, інтелектуальних ресурсів, а завдання збагачення за відсутності контролю з боку держави, оскільки остання, або ж уособлювала собою олігархічний капітал, або ж його обслуговувала.

Згодом ці ідеї набули юридично-правового оформлення через Конституцію, кодекси, закони. Очевидні речі (кричущі факти «прихвизації», втрата не лише зовнішніх, а й внутрішніх ринків) були відсунуті на задній план і замінені ринковим романтизмом, що супроводжувалося втратою об'єктивної реальності і викривленого сприйняття державо-управлінських механізмів. Наївні сподівання, що за слабкої держави всі гуманітарні, соціальні, економічні проблеми вирішить «невидима рука» ринку, обернулися низкою перманентних криз у зазначених сферах, яка ще свого кінця не добігла. Можливість легкої наживи у людей без відповідної моралі і освіти, але з твердим переконанням всездозволеності в умовах ринкового хаосу, призвело до того, що купка людей долучилася до перерозподілу національно багатства, створивши таким чином прецедент «п'ятої колони» у власній державі, породивши «тіньову» економіку, організовану злочинність і корупцію.

Відтак, очевидним став факт слабкості як державного утворення, так і нового ринкового середовища, оскільки змін, які відповідали б українським історичним, національним, культурним традиціям та світовим надбанням не відбулося.

Натомість українцям була запропонована програма «шокової терапії», яка була розроблена фахівцями Міжнародного валютного фонду (МВФ) і Світового банку (СБ). По суті і на практиці ця програма вилілася у цілий шерех прискорених реформ заради реформ, реформ, які чітко не окреслювали економічної мети, реформ, що суперечили економічній науці, без урахування особливостей української господарки і просто здорового людського глузду.

Скажімо, реформа приватизації, що подається як одне з найбільших досягнень за роки незалежності, здійснювалася не в інтересах українських людей і навіть не з метою структурної перебудови економіки, а просто заради наживи, а відтак не змогла стати загальноукраїнським мотиваційним чинником, не витворила ефективного власника, ні ефективного менеджера.

І в нових умовах сьогодення, в т.зв. постприватизаційний період економіка України характеризується низьким рівнем ефективності виробництва, викривленою (гіперболізованою) структурою виробництва, високим сегментом «тіньової» частини економіки, високим рівнем відкритості, її лібералізації.

Не зважаючи на те, що Україна стає все більш відомою в світі за трагедіями (Голодомор), за катастрофами (Чорнобиль), за скандалами різної політичної «масті», – за нею закріплюється статус держави-аутсайдера, яка не має особливих претензій, не виступає конкурентом на світовому ринку. Більше того, всі надбання і прогресивні починання в інноваційній сфері, які були напрацьовані у попередні роки в аеро-космічній сфері, ядерній енергетиці тощо «успішно» тиражуються за межами України.

Судячи по структурі експортної й імпоротної товарної номенклатури, Україна стає зручною територією для розміщення неефективних, а іноді й шкідливих виробництв, споживачем відпрацьованих «новітніх» технологій і не дуже якісної продукції. Напрошується невтішний висновок, що Україна перетворюється на т.зв. «санітарну зону» між Сходом і Заходом, дуже вигідну як для одних, так і для других.

Для упередження негативних наслідків доктрини «відкритої економіки» (приховування суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності валютної виручки; експорт вітчизняних товарів за демпінговими цінами; контрабанда тощо), необхідно запровадити механізм державного контролю і регулювання трансформаційних процесів в українському суспільстві.

Процес розкриття (лібералізації) економіки має здійснюватися синхронно зі структурною перебудовою, поетапно. Цей процес повинен відповідати стану конкурентоздатності української економіки, інакше під тиском сильніших зарубіжних конкурентів українські виробники будуть витіснені із внутрішнього ринку.

Хотілося б помилятися, але Захід, маючи величезний історичний досвід колонізації, через реформи під егідою МВФ, здійснює політику, до речі, як і сучасна Російська Федерація по відношенню до пострадянських республік, неокolonізації за схемою фінансового підкорення і за процедурою – доведення країн до банкрутства, неспроможності самостійного здійснення державно-управлінських функцій.

Доречно відмітити, що західні країни ніколи не проводили у своїх країнах реформи за моделлю і рецептами МВФ.

Відомий економіст, лауреат Нобелівської премії Дж. Стігліц так оцінив поради прихильників подібного роду реформ: «Якби цим порадам слідували, то не вдалося б досягнути в США значного економічного зростання». Ще переконливіше висловився відомий американський економіст Дж. Гелбрайт: «Ті, хто говорять про повернення до вільного ринку часів А.Сміта, – це люди з психічними відхиленнями клінічного характеру». Такої ж думки про модель МВФ ще один лауреат Нобелівської премії Дж. Стіглер: «Хоч вона й застосовується вже більше 20 років, але пішла на користь лише західним банкам»¹.

Поглинання ринку країн «третього світу», до яких де-факто належить і Україна, відбувається через односторонню лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності, створення умов нерівноправного торгового обміну, монополізацію високих технологій (так звана «інтелектуально-технологічна рента»), впровадження ефективних економічних механізмів стимулювання власного експорту науково місткої продукції, жорстке обмеження імпорту та через податкові механізми нищення виробничого, науково-технічного, технологічного та освітнього потенціалів, через відлучення держави від управління (прямого і опосередкованого) економікою.

На відміну від розвинутих країн, теоретики українських реформ спиралися й надалі спираються не на сукупність економічних теорій, а лише на монетаристську економічну

¹ Від себе додаю, що російські банки не менш «успішно» освоюють сфери стратегічних інтересів в Україні. Напевно діяльність російського «Промінвестбанку» в Україні, коли він намагається переводити кредитування в російських рублях, потрібно вітати!?

теорію М. Фрідмена (лауреата Нобелівської премії) – лідера лібералізму. Принагідно скажемо, що найбільше надбання економічної науки ХХ ст. – українську інноваційну теорію, – було відкинуто українськими економістами. Робиться все це під тиском міжнародних фінансових організацій та за порадами іноземних експертів-консультантів.

Порівнюючи системи державного управління в країнах Західної Європи, США, умовно можна зробити висновок, що в Європі лібералізм превалує в політиці й консерватизм – в економіці; у США навпаки: керований лібералізм – присутній в економіці й неоконсерватизм – у політиці. Система таких протиріч дає змогу уникати ризиків, здатних спричинити руйнівні процеси в системі державного управління й суспільного розвитку загалом.

Україна в такому порівнянні являє собою унікальний зразок сповзання в нікуди (дефолт), коли лібералізм у політиці доповнюється лібералізмом в економіці. Відтак, спостерігається тенденція самоліквідації України як державного утворення.

З точки зору розвитку суспільства Україна, окрім деяких демократичних надбань, розпочала зворотній рух з ХХІ ст. у ХІХ ст., сприймаючи за ідеальні ринкові відносини аналогії за моделлю А.Сміта та представників Чиказької школи. Головним мотивом такого руху нав'язується боротьба за максимізацію прибутку, протиставляючи таким чином ідеали українського суспільства і держави, нехтуючи при цьому національними інтересами, моральними, духовними та культурними цінностями. І все це загалом подається як демократичний, цивілізаційний поступ України.

Суть цивілізаційного розвитку, очевидно, слід шукати не в «максимізації прибутку», а у формуванні своєї української моделі гармонійного розвитку, де категорія ефективності оцінюється не кількісними показниками на кшталт ВВП, ВНП, продуктивність праці, а категоріями і рівнем духовного збагачення, духовного приросту, спрямованого на свого творця (людину), а не на його продукт (товар, благо, послуга). Останнє має служити удосконаленню людини, її характеру, а не навпаки.

Складається остаточне переконання, що «максимізація прибутку» для українського суспільства перетворюється в національний ідеал і відповідну ідею. Принаймні державотворча думка інших ідей, якщо не зважати на ідею «стабільності», «європейського вибору», українському суспільству не пропонує.

Від скверни необхідно очищуватися. Якщо є держава, то має бути державний сектор, державна власність на стратегічні об'єкти, на крупний бізнес. І тут має бути пряме державне управління цими об'єктами господарювання.

У суспільстві має бути з міркувань ефективного використання ресурсів середній бізнес, змішана, корпоративна форма власності, а відтак з позицій ефективного використання природних, людських, фінансових, виробничих, інтелектуальних ресурсів держава здійснює опосередкований контроль (дотримання чинного законодавства та міжнародних норм).

Безперечно, потрібні реформи, зміна форм власності і управління. Натомість бачимо, що в Україні в контексті проведення адміністративної реформи нині масово переходять з назви «департамент...» на «управління...» і навпаки, або ж «державне...» на «національне...», конструктивно не вносячи змін у функції. Для прикладу, була Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, стала Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку і тому подібне.

Як відомо, в Україні нараховується близько 300 тисяч державних службовців. Багато це чи мало? Планом реалізації адміністративної реформи передбачено скорочення держслужбовців на 50 % , що дасть на кінець 2012 р. щорічно заощаджувати близько 1 млрд. грн. (125 млн. дол.) бюджетних коштів.

Як бачиться, мова йде про механічне скорочення працівників, а не функцій, які раніше виконувалися ними. Рано чи пізно для виконання «незнищеної» функції потрібно буде працівник (-ки), обслуговуючий персонал, матеріально-технічне забезпечення тощо.

Очевидно, мова має йти про глибокий аналіз функцій, наскільки вони потрібні чи не потрібні в системі державного управління, і наскільки якісно вони виконуються.

Чисельність державних службовців може коливатися в залежності від стану реалізації соціально-економічного та гуманітарного потенціалу, який різниться як по окремо взятих регіонах, так і по країнах, від стану мотиваційних механізмів.

Чи потрібні такі «демократичні» норми для розвитку економіки України?

Сьогодні внутрішня економічна і політична ситуація в Україні генерує більше питань, аніж відповідей. Йдеться про здатність політичних сил, представлених зараз у владі й опозиції, запропонувати реальну програму розвитку країни у визначальні кризовий та депресивний періоди, включаючи і зміни в системі державного управління. А з погляду пошуку оптимального місця країни в світі, потрібне чітке розуміння необхідності і можливості інтеграційних цілей і завдань України.

Список використаних джерел

4. Коліушко І. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи / І. Коліушко // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції: Зб. наук. пр. – К., 2003 – С. 59 – 63.
5. Битяк Ю.П. Адміністративна реформа і проблеми удосконалення законодавчої діяльності в Україні / Ю.П. Битяк // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. – К., 2003. – С. 68 – 73.
6. Кодекс добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
7. Коліушко І. Адміністративна реформа в Україні / І. Коліушко // Право України. – 1998. – № 2. – С. 10 – 14.
8. Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000–2001 роки: Указ Президента України від 26.07.2000р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 12 – 60.
9. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20.09.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua

Розділ III. Історія владних інституцій в Україні

С.В. Бутко

СПРОБА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКИМ НАЦІОНАЛЬНО-ВИЗВОЛЬНИМ РУХОМ У 1943–1944 рр.

У національній пам'яті про українське державотворення в ХХ ст. після 1917 – 1921 рр. важливе місце посідають спроби відновлення української держави напередодні та під час Другої світової війни.

Найбільш відома та досліджена історія Карпатської України, яка була автономною республікою у складі Чехо-Словаччини в 1938 – 1939 рр., а в березні 1939 р. – Українською незалежною державою на Закарпатті [1; 2;11].

Проголошення Організацією українських націоналістів (С. Бандери) (далі – ОУН) 30 червня 1941 р. у Львові Акта відновлення Української Держави вважається здебільшого заявою про наміри, чим дією, і яким ще на початку війни чітко висловлено «бажання активної частини українського народу перетворити свою Батьківщину на суб'єкт міжнародної політики, а не лише на «мовчазне» поле бою чужих армій» [6, с.86].

Діяльність українського національно-визвольного руху, де найбільшою силою була Українська повстанська армія, створена ОУН (б), традиційно оцінюється тільки як боротьба за незалежність України – Українську Самостійну Соборну Державу [5, с.398–403].

Менше уваги, на нашу думку, приділяється проявам (елементам) творення української держави ще під час повстанської боротьби. Спробуємо окреслити дії керівництва ОУН і УПА у 1943 – 1944 рр. на підконтрольній території, які свідчать про спробу формування системи державного управління.

У міжвоєнний час керівництво та актив ОУН розробляли плани розбудови української держави. Це насамперед відображено у рішеннях першого великого збору ОУН у 1929 р., 1941 р. [7, с.3–16,24–45], у чисельних публікаціях альманаху «Розбудова нації», головного друкованого органу Проводу українських націоналістів у 1928–1934 рр., та інших виданнях.

Проте безпосередню конкретну підготовку планів розбудови держави – створення системи державного управління ОУН – провела тільки напередодні німецько-радянської війни навесні 1941 р. Єдиним документом з цілої серії конкретних директив та інструкцій були оприлюднені у повоєнний час Закордонними частинами ОУН в еміграції політичні вказівки від травня 1941 р. «Боротьба і діяльність ОУН під час війни». У ньому вміщені пункти «IV. Будова Української Держави» і «VI. Відношення ОУН до питання державної влади», де насамперед заявлено, що «рівночасно з піднесенням збройного зриву проти Москви розпочинаємо відбудову Української Держави» [7, с.52–53]. Єдиною провідною політичною силою, яка об'єднає всіх українців у державотворенні, автори бачили ОУН [7, с.52].

Головним інструментом здобуття та розбудови майбутньої Української Самостійної Соборної Держави керівники ОУН вбачали формування збройної сили. Навесні – влітку 1943 р. на Волині створено Українську повстанську армію, діяльність якої впродовж 1943–1944 рр. охопила Західну і значну частину Правобережної України.

Підсумковою оцінкою щодо УПА у 1943 – середині 1950 рр., на наш погляд, є висновок українського історика Дмитра Веденєєва: «Документальні матеріали, свідчення сучасників, праці дослідників і розглянуті нами аспекти спеціальної діяльності ОУН та УПА свідчать, що це був цілком організований патріотичний мілітарний рух:

- він розгортався під політичним проводом державницьки орієнтованої ОУН;
- формування УПА та озброєного підпілля мали чітку організаційну структуру, визначений командний склад, нормативні документи, бойові та загальновійськові статuti,

написані за зразком аналогічних документів регулярних армій, систему військового планування, навчання, постачання тощо;

– повстанці неприховано виступали проти радянського режиму, прозоро декларували перед населенням готовність збройним шляхом блокувати заходи ворожої влади, при проведенні бойових операцій намагалися, переважно, відрізнятись від цивільного населення;

– в УПА, а згодом (з 1948 р.) в Службі безпеки ОУН запроваджується субординація, військові та спеціальні звання, розробляються та, у мірі матеріально-технічних можливостей, впроваджуються проекти форми одягу, знаків розрізнення, нагородна система;

– на вояків повстансько-підпільних формувань поширювалися норми дисциплінарного впливу, було запроваджено систему військового (в УПА) та організаційного (в ОУН) судочинства, розроблено своєрідні кодекси покарань, в тому числі, за злочини проти цивільного населення;

– повстанці спиралися на широку підтримку населення, частина якого також потрапляла під визначення комбатантів (опосередкованим підтвердженням цьому слугують масові репресії радянської та польської комуністичної влади проти населення територій, де оперувала УПА й підпілля ОУН).

Нормативні та директивні документи ОУН та УПА постійно підкреслювали важливість дотримання толерантного ставлення до населення, військовополонених, підтримання законності у діях повстанців.

Матеріали, наведені дослідниками й авторами книги, переконливо свідчать, що УПА розглядалася як зародок регулярних збройних сил УССД [3].

Підставою вважати УПА не просто збройною силою ОУН, а зародком регулярних збройних сил УССД, найважливішою складовою системи державного управління є політичні рішення ОУН у 1943 – 1944 рр. В ухвалах Третього (надзвичайного) великого збору ОУН у серпні 1943 р. українські націоналісти відмовилися від засад ідеології інтегрального націоналізму, тобто від тоталітаризму і авторитаризму [7, с.90–103]. Вони повернулися до ідеології національної боротьби та державотворення на засадах демократії, визнання прав національних меншин. Актуальним і сьогодні в існуючій українській державі є тогочасна заява ОУН в матеріалах великого збору: «ОУН не бореться за Україну для себе, вона не бореться за владу в Україні, ані за форму влади. Про владу й її форму буде рішати сам народ і його найкращі представники» [7, с.102].

Принципово важливим етапом реалізації рішень 1943 р. стали наслідки Першого великого збору Української головної визвольної ради (далі – УГВР), який відбувся у липні 1944 р.

Він в своєму «Тимчасовому устрої УГВР» ухвалив створення законодавчого органу влади – УГВР на чолі з президентом і президією УГВР. Було утворено уряд, який названо Генеральним секретаріатом, і Генеральний суд, Контрольну колегію (для перевірки фінансово-господарської діяльності всіх органів УГВР) [9, с.27–33]. Таким чином, ще на етапі боротьби за незалежність, керівники воюючої України почали формувати систему державного управління на засадах розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Найважливіше, що УПА як реальний збройний важіль влади тепер юридично була вже підпорядкована УГВР та уряду. Затвердження головною визвольною радою «Присяги вояка Української повстанчої армії» виводила її особовий склад із прямого підпорядкування ОУН та її керівних органів всіх рівнів політично, морально і юридично. Вояк УПА за текстом присягав «перед Великим Народом Українським [...] та перед Найвищим Політичним Проводом Народу Українського» [9, с.41].

Тепер юридично ОУН стала однією з політичних партій, члени якої входили до органів влади і проводили партійну політику через своє представництво в них. Хоч фактично всі важелі впливу були в руках керівників ОУН, політика надпартійності була цілком реальною з швидким перетворенням УПА вже влітку – восени 1943 р. з невеличких

партійних збройних формувань на збройну формацію, де були широко представлені українські патріоти практично всіх політичних поглядів. Отже, вже з 1944 р. відсоток членів ОУН в лавах підпільників і повстанців неухильно знижувався.

В «Тимчасовому устрої УГВР» нічого не сказано про вертикаль влади з центру до окремих громад. На час повстансько-партизанської та підпільної боротьби в умовах окупації, коли легально формувалися і діяли органи влади тільки в небагатьох повстанських «республіках», її роль виконувала вертикаль владних органів УПА та збройного підпілля [10, с.74].

Зауважимо, що в рішеннях УГВР у 1944 р. став ще помітніше вплив ідей, риторики та навіть використання назв часів Української революції та державотворення 1917–1921 рр. Так, він прийняв один із документів під назвою «Універсал Української Головної Визвольної Ради», перейняв назву уряду тощо. Це не дивно, адже Президентом УГВР було обрано Кирила Осмака, есера з Полтавщини [8; 9, с.10–12]. Більше того, ще в першій половині 1943 р. програмні документи на з'їзд ОУН, які проголосили поворот до демократії, готували «вцілілі дніпропетровські професори з вузів, які стояли на позиціях УНР – Директорії» на замовлення члена керівництва ОУН Василя Кука, який на той час очолював там українське націоналістичне підпілля [4]. Наслідком не тільки впливу наддніпрянців на ідеологічні та політичні зміни в Організації українських націоналістів, а й повернення, з урахуванням тодішніх реалій та уроків, до досвіду українського державотворення 1917–1921 рр. стало прийняття націоналістами політичної програми соціал-демократичного типу. Згідно з нею, як підкреслив український історик Георгій Касьянов, держава має утримувати за собою стратегічно важливі сектори економіки та соціальної сфери, не допускаючи різкої майнової диференціації та свавілля бюрократії. Поза цими межами економічне життя й організація суспільства мала розбудовуватися на базі демократичних інститутів [6, с.460–461].

Таким чином, досвід спроби керівництва ОУН і УПА в складних умовах Другої світової війни, насамперед у 1943–1944 рр., здійснити формування системи державного управління за класичною схемою – законодавча, виконавча і судова гілки влади, визнання необхідності створення української держави на демократичних засадах та її соціальної спрямованості показує провідну тенденцію в розвитку українського державотворення в 20 ст. Це важлива віха в національній пам'яті України для виховання патріотизму молодшої генерації. Подальше дослідження державотворчої діяльності в історії українського національно-визвольного руху 1940–середины 1950-х років важливе для сучасного державного будівництва.

Список використаних джерел

1. Вегеш М. Августин Волошин і Карпатська Україна / М. Вегеш. – Львів: ЗУКЦ, 2004. – 414 с.
2. Вегеш М. Карпатська Україна. Документи і факти / М. Вегеш. – Ужгород: Карпати, 2004. – 432 с.
3. Веденєєв Д. Діяльність ОУН та УПА у світлі норм міжнародного гуманітарного права (до 70-ї річниці створення Української повстанської армії) / Д. Веденєєв // Офіційний веб-сайт Українського інституту національної пам'яті. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.memory.gov.ua/ua/publication/content/1638.htm>
4. Інформація, яку отримав автор з особистих розмов із В.С.Куком
5. Кентій А. Збройний чин українських націоналістів 1920–1956. Історико-архівні нариси. Т.2. Українська повстанська армія та збройне підпілля Організації українських націоналістів. 1942–1956 / А.Кентій. – К.: Центральний державний архів громадських об'єднань України, 2008. – 415 с.
6. Організація українських націоналістів і Українська повстанська армія: Історичні нариси / НАН України; Інститут історії України / С.В. Кульчицький (відп. ред.). – К.: Наук. думка, 2005.

7. ОУН в світлі постанов Великих Зборів, Конференцій та інших документів з боротьби 1929–1955 р. (Збірка документів). – Б.м.в.: Видання Закордонних Частин Організації Українських Націоналістів, 1955.
8. Солодько П. УГВР: підпільний уряд і парламент, який керував УПА // Веб-сайт «Українська правда» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.istpravda.com.ua/articles/2011/03/21/32581/>
9. Українська Головна Визвольна Рада: документи, офіційні публікації, матеріали / Літопис української повстанської армії, Т.8, кн. перша, 1944–1945 – Торонто: Видавництво Літопис УПА, 1980.
10. Українська повстанська армія. Історія нескорених. – Львів: Центр досліджень визвольного руху, 2007.
11. Уряди України у ХХ ст. – К.: Наукова думка, 2001.

А.В. Ващенко

РЕОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СЕЛЯНАМИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст.

У другій половині ХІХ ст. система органів місцевого управління зазнала суттєвих змін. Вони обумовлювались потребою її адаптації до нових постреформених умов. Водночас, принципи розбудови місцевих управлінських структур цілком залежали від загальнодержавного курсу; і ліберальні настрої 1860 – 1870-х, і консервативні тенденції 1880 – 1890-х рр. безпосередньо позначились на характері реформ у галузі місцевого управління.

Селянська реформа 1861 р., звільнивши багатомільйонну селянську масу від кріпосництва, поставила проблему управління ними, адже до реформи поміщицькі селяни перебували під вотчинною владою поміщиків, і держава мала до них опосередковане відношення. Проблема управління звільненими селянами досить активного обговорювалась ще у Редакційних комісіях: реформатори намагались перенести на місцевий ґрунт історичний досвід розбудови системи управління Англії і Франції, а також вітчизняний – управління державними селянами, яке здійснювалось за реформою П.Д. Кисельова 1838 – 1839 рр.

Разом із тим, варто наголосити, що у справі звільнення селян навіть реформатори з ліберальними поглядами намагались робити поступові, зважені кроки. Так, збереження общини бачилось як об'єктивна необхідність перехідного періоду, в результаті вся різномісна селянська маса Російської імперії (у тому числі селяни Лівобережної України з подвірним землекористуванням) була зведена в розряд селян-власників і підпорядкована системі станових органів.

В основу низової ланки управління було покладено принцип самоврядування в общині, і тому вона отримала назву «селянське самоврядування». Воно було дворівневим. Так, сільське самоврядування вирішувало питання життєдіяльності общини чи громади і базувався на одному або декількох сільських товариствах (общинах), що спільно володіли землею [1, § 2188–2189].

Розпорядчим органом було зібрання усіх домогосподарів та посадових осіб – сход. Він регулював життєдіяльність сільських товариств: вибори сільських посадових осіб і виборних на волосний сход, виключення та прийом до товариства, опікунські справи, сімейні розділи, військова повинність, розподіл податків та контроль за стягненням недоїмок тощо. А також усі найважливіші справи господарського характеру, пов'язані з общинним землеволодінням (переділи землі, розподіл на ділянки тощо) [2, § 2194–2211].

Виконавчим органом сільського самоврядування було сільське правління, склад якого визначався частково законом, а частково місцевим звичаєм: сільський староста

(обов'язково), мирський староста, сільський голова, бурмістр, збирачі податків, наглядачі хлібних магазинів, училищ, лікарень, лісові та польові сторожі і т. п. Усі посади були виборними. Але фактично всю владу в товаристві уособлював сільський староста. На нього покладалося широке коло обов'язків [3, § 2212–2221; 4, с.31] і, загалом, староста був гарантом збереження майна і життя усіх осіб, які проживали на території товариства.

Другою ланкою селянського самоврядування було волосне управління, яке поєднувало суто господарські функції із адміністративними і складалось зі сходу (по одному виборному від десяти домогосподарів волості) та посадових осіб (сільських і волосних). Волості складались із декількох суміжних сільських товариств, у яких кількість ревізьких душ коливалась від 300 до 2000 [5, § 2133–2140]. Волость, як і сільське товариство, була селянською, мала становий характер, що унеможливлювало її пряме включення до державної системи управління та судочинства. У цьому питанні російські законодавці не знайшли доцільним використати досвід французьких комун чи англо-американських приходів.

Волосний сход вирішував питання, що стосувались суспільного життя та господарських відносин сільських обивателів та контролював діяльність виборних посадових осіб волості, обирав земських гласних від селян. На нього було покладено фіскальні функції щодо мирських зборів та повинностей [6, § 2151].

Усі головні питання вирішувало волосне правління, що складалось із виборних осіб: волосного старшини, сільських старост та волосних посадових осіб, список яких був варіативний. Але головну роль відігравав волосний старшина, котрий мав широке коло обов'язків та прав. Інша ключова фігура – писар.

Створення селянського самоврядування зумовило формування системи органів місцевого управління, котрі б здійснювали функцію керівництва, нагляду та контролю. Враховуючи особливості перехідного періоду і всю попередню історію селянства, 1861 р. законодавці пішли на створення інституту мирових посередників, котрий мав стати посередником між державою і багатомільйонною селянською масою та забезпечити проведення реформ.

Цей інститут носив становий характер: обіймати посаду мирового посередника могли місцеві дворяни-землевласники із віковим, освітнім та майновим цензом. У разі нестачі кандидатів, губернатор міг призначати чиновників [7, с.6–11]. При цьому кількість чиновників серед мирових посередників постійно збільшувалася, бо з 1863 р. відбувається значний відтік помісного дворянства з цієї посади [8, с.226–227].

Посада мирових посередників була виборною (обирались повітовими дворянськими зборами), але губернатор зберігав контроль над цим процесом (переглядав списки кандидатів), а затверджував їх на посаду Сенат, він же вирішував і питання про звільнення [9, с.2–22]. Мировий посередник обіймав своєю владою дільницю, розмір якої залежав від кількості тимчасово зобов'язаних селян. З часом дільниці укрупнювались (з 10-ти до 15-ти тисяч чоловік), а кількість мирових посередників зменшувалася.

Оскільки цей інститут створювався перш за все для проведення в життя основних положень реформи 1861 р., то й мав урегульовувати пореформені поземельні відносини між поміщиками і їхніми селянами шляхом узгодження, складання і підписання Уставних грамот; вирішувати всі непорозуміння, які виникали при розв'язанні поземельних питань; стежити за виконанням повинностей тимчасовозобов'язаними селянами. Також мировий посередник уособлював безпосередню і найближчу владу для органів селянського самоврядування [10, с.23–27].

Особливість інституту – поєднання адміністративних, судових та частково поліційних функцій. Проте мирові посередники вирішували лише незначні судові справи. Також варто наголосити, що у своїй діяльності мировий посередник мав керуватися принципом примирення сторін і усунення конфліктів і від його особи та світогляду залежало дуже багато.

Наступною ланкою місцевого управління стали повітові мирові з'їзди у складі всіх мирових посередників повіту та представника від уряду [11, с.97]. Вони розглядали різного роду скарги та непорозуміння, що виникали між поміщиками й тимчасово зобов'язаними селянами, а також скарги на постанови сільських і волосних установ та мирових посередників.

Інститут мирових посередників було створено на тимчасових засадах і після виконання ними основної місії – складання уставних грамот – уряд спочатку обмежує їхні повноваження (1864 р. – судові повноваження передано мировим суддям; із введенням земства вони втрачають частину господарських справ), зменшує кількість посередників шляхом укрупнення дільниць, тощо. Зрештою, новий міністр внутрішніх справ О.Є. Тімашев поставив перед Олександром II питання про необхідність реорганізації місцевого управління, і у червні 1874 р. інститут було ліквідовано, а його та повноваження повітових з'їздів передавались повітській поліції, судовим органам і новоствореному повітовому у селянських справах присутствію. Відтак адміністративна влада зосередилась на рівні повіту і залишилась становою, адже юрисдикція повітових присутствій поширювалась на селян, до того ж контроль за їхнім самоуправлінням посилювався.

Присутствіє діяло під головуванням повітового предводителя дворянства і складалось із повітового справника, голови повітової земської управи, почесного мирового судді та голови казенної палати. До складу присутствія було введено також спеціального представника від уряду – неодмінного члена («непременный член»), на якого покладалась велика частина повноважень ліквідованого інституту мирових посередників, пов'язаних із розв'язанням поземельних питань [12, с.237–238]. Саме він постійно контактував із селянами та органами селянського самоврядування.

Безперечно, введення посади неодмінного члена було визнанням необхідності створення близької до селян влади для вирішення невідкладних селянських проблем, передовсім поземельних. Але одного неодмінного члена на повіт було недостатньо через значну кількість справ.

Загалом, повітове у селянських справах присутствіє мало стати посередником між державою та селянським самоврядуванням, а колегіальний характер – запобігти зловживанням одноособовою влади. Але законодавці не врахували, що членство в присутствії для всіх його посадових осіб, окрім неодмінного члена, було додатковим навантаженням поза межами свого відомства. Тому переважну більшість справ вирішували неодмінний член та повітовий предводитель дворянства. Також практика показала, що більш ефективним було переміщення найближчої до селян владної інституції на рівень дільниці, а не повіту.

На рівні губернії із 1861 р. діяло Губернське у селянських справах присутствіє, створене для впровадження в життя Селянської реформи та контролю за формуванням і діяльністю органів селянського самоврядування, землевпорядною діяльністю мирових посередників та повітових у селянських справах присутствій. Юрисдикція присутствія поширювалась на селян, що перетворювало його на становий орган і значно ускладнювало структуру місцевого управління. До складу входили представники адміністрації губернії: начальник губернії, губернський предводитель дворянства, управляючий Палатою державного майна, губернський прокурор та чотири представники місцевих дворян-поміщиків, двоє з яких обирались місцевими дворянськими зборами, а ще двоє призначались міністром внутрішніх справ [13, с.123].

Таким чином, і на рівні губернії було створено колегіальний орган управління селянами, але він страждав тими ж недоліками, що й повітове присутствіє. До того ж, у Губернському присутствії жодна посадова особа не була безпосередньо пов'язана із органами селянського самоврядування й не було представника від земства. Завершував піраміду органів управління селянським станом Головний комітет для устрою селянського стану (із 1861 р.). Згодом усі питання, пов'язані із життєдіяльністю селян, були передані до Земського відділу МВС.

Вбивство Олександра II у 1881 р. стало поштовхом для більш консервативної урядової політики. Хоча варто зазначити, що вже друга пол. 1870-х рр. мала тенденцію до суттєвого коригування ліберального курсу. Олександр III поставив за мету «виправити помилки минулого царювання», відтак у системі управління відбулися значні зміни. Зокрема, 1889 р. прийнято Закон про земських начальників, котрий суттєво відкоригував модель місцевого управління на рівні дільниці, повіту та губернії, фактично не зачепивши селянське самоврядування.

Зокрема, законодавці знову повернулись до практики наближення влади до селян і на рівні декількох волостей утворюють дільницю земського начальника. Сам інститут земських начальників планувався як дворянський і тісно пов'язаний із місцевою дворянською корпорацією. Також до нижчої ланки управління повертався принцип поєднання у руках одного чиновника адміністративної та судової влади із елементами поліцейських функцій.

За реформою 1889 р. було реорганізовано систему місцевого управління на рівні губернії та повіту. Повітове у селянських справах присутствіє було замінене повітовим з'їздом земських начальників, котрий складався із двох присутствій: адміністративного та судового [14, с.69–70]. Адміністративне (зосереджувало у своїх руках адміністративну владу в повіті) працювало під головуванням повітового предводителя дворянства й складалось із земських начальників повіту, поліцейського справника та голови повітової земської управи й за участі податного інспектора (коли розглядалися питання його компетенції).

Судове присутствіє, де також головував предводитель, складалось із повітового члена окружного суду, міських суддів, почесних мирових суддів та земських начальників (згідно з визначеною чергою). У судових засіданнях також брав участь товариш прокурора окружного суду, а в місцевостях, де не було введено Судові статuti, товариш губерньського прокурора.

Адміністративні повноваження повітових з'їздів були досить широкими. Але найбільший об'єм роботи був пов'язаний із діяльністю земських начальників, для частини рішень яких вони були апеляційною інстанцією. Також повітовий з'їзд остаточно вирішував питання про відповідальність сільських та волосних посадових осіб та про відміну постанов волосних та сільських сходів [15, с.98]. Судове присутствіє повітового з'їзду земських начальників виконувало роль апеляційної інстанції по судових рішеннях земських начальників, міських суддів та волосних судів.

Правонаступником Губерньського у селянських справах присутствія стало Губерньське присутствіє. Очолював його губернатор, а до його складу входили віце-губернатор, губерньський предводитель дворянства, прокурор окружного суду чи його заступник, а в місцевостях, де не були введені Судові статuti, губерньський прокурор. Також до складу присутствія входили два неодмінних члени – представники від уряду. При розгляді переданих із повітового з'їзду судових справ на засідання запрошувались голова або член місцевого окружного суду, а при вирішенні адміністративних – управляючий казенною палатою та державним майном і голова губерньської земської управи [16, с.104–109].

Повноваження Губерньського присутствія були значно ширшими ніж у його попередника, Почасти це відбулося за рахунок надання їм керівництва та контролю за діяльністю земських начальників та повітових з'їздів, а також за рахунок ускладнення суспільних та господарських відносин.

Найвпливовішою особою у губернії взагалі й у Губерньському присутствії зокрема протягом другої половини XIX ст. був губернатор. Він офіційно іменувався начальником губернії і здійснював загальний контроль та керівництво всіма сферами життєдіяльності в ній. Хоча реформи 1860 – 1870-х рр. дещо звузили сферу його впливу, наприклад, у галузі суду та у суто господарських питаннях, все ж влада губернатора та вплив на селянське самоврядування й інші місцеві органи влади був значним. Вищою керуючою та

контролюючою інстанцією для органів місцевого управління залишається Земський відділ МВС.

Відтак реформа 1889 р. повертає до місцевого управління таку адміністративну одиницю як дільниця й принцип поєднання судової та адміністративної влади у земського начальника. А найбільші заперечення опоненти реформи мають щодо ліквідації мирового суду.

Варто наголосити, що у системі місцевого управління другої половини XIX ст. безумовна перевага належала представникам дворянства. Так, у повіті дуже значну роль відігравав повітовий предводитель дворянства: головує у більшості присутствій, комісій; впливає на формування корпусу виборних дворянських посад (наприклад, мирового посередника та мирового судді), постійно контактує із представниками губернської влади. Аналогічне становище при значно більших можливостях займав губернський предводитель дворянства, який очолював стану дворянську корпорацію губернії і здійснював управління нею. Повітовий справник теж був із дворян, він призначався губернатором. У повітових комітетах, присутствіях та інших організаціях більшість теж складали дворяни. Посади мирових посередників, більшості мирових суддів, земських начальників знову ж таки заміщувались дворянами, винятком були лише ті губернії, де не було дворянських корпорацій. Дворяни мали переваги при виборах до повітових та губернських земських зборів і складали більшість у них. Але, Росія неухильно йшла по шляху ліквідації станових прав та переваг і державну політику цього періоду уже не можна назвати суто дворянською. В умовах активного формування буржуазних відносин, для збереження державного устрою та суспільного миру, уряд мав проводити політику, що враховувала б інтереси значної частини населення.

Аналіз законодавчих змін у системі місцевого управління протягом другої половини XIX ст. дає підстави говорити, що ставши на шлях суттєвих перетворень у 1860 – 1870-х рр., уряд передовсім шукає ефективну модель місцевого управління. Цей пошук супроводжується досить частою реорганізацією місцевих владних інституцій, збереженням окремих елементів станового принципу, непослідовністю у питанні розділення адміністративної та судової влади, перевагою дворянського компонента у місцевому управлінні, формуванням на рівні повіту та губернії низки відомчих установ. Зрештою, на кінець XIX ст. система місцевого управління імперії не набула завершеного вигляду.

Список використаних джерел

1. Общее учреждение сельского управления сельских обывателей //СЗРИ. – Изд., 1876. – Т. II. – Ч. I.
2. Там же.
3. Там же.
4. Записки земского начальника Александра Новикова. – СПб.: Б.и., 1899. – 240 с.
5. Учреждение общественного управления сельских обывателей //СЗРИ. – Спб. Изд., 1876 г. – Т. II. – Ч. I
6. Там же.
7. Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях // Российское законодательство X – XX вв. Тексты и комментарии: В 9-и т. /Под общ. ред. и с предисл. О.И.Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т.7. – С.183 – 206.
8. Чернуха Г.В. Правительственная политика и институт мировых посредников / Г.В. Чернуха //Внутренняя политика царизма (середина XVI – начало XX вв.) (Труды Ленинградского отделения института истории АН СССР). – М.: Наука, 1967. – С. 197–239.
9. Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях. //Российское законодательство X – XX вв. Тексты и комментарии: В 9-и т. /Под общ. ред. и с предисл. О.И.Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т.7. – С.183–206.
10. Там же.

11. Документы крестьянской реформы // Российское законодательство X – XX вв. Тексты и комментарии: В 9-и т. / Под общ. ред. и с предисл. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т.7. – 816 с.
12. Чернуха Г.В. Правительственная политика и институт мировых посредников / Г.В. Чернуха // Внутренняя политика царизма (середина XVI – начало XX вв.) (Труды Ленинградского отделения института истории АН СССР). – М.: Наука, 1967. – С. 197–239.
13. Документы крестьянской реформы // Российское законодательство X–XX вв. Тексты и комментарии: В 9-и т. / Под общ. ред. и с предисл. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1984. – Т.7. – 816 с.
14. Положение о земских участковых начальниках // ПСЗРИ. – Собр. 3-е. 1889 г. – Т. IX. – СПб., 1891. – № 6196.
15. Там же.
16. Там же.

Р.Б. Воробей

СІЛЬСЬКІ ТОВАРИСТВА ТА СІЛЬСЬКЕ ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНО-ВЛАДНИХ СТРУКТУР XIX – ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ

Нижчою адміністративно-територіальною одиницею і поземельною становою організацією серед органів місцевого самоуправління XIX ст. було сільське товариство, утворене відповідно до «Учреждения сельского управления» 30 квітня 1838 р. для сіл, населених державними селянами, а положенням від 19 лютого 1861 р. поширене на всіх селян, які вийшли з кріпацтва. Сільське товариство могло складатися з одного чи декілька поселень, які спільно користувалися сільськогосподарськими угіддями, або з частини поселення, яке знаходилося у власності різних людей. Поселення, у яких нараховувалося не більше 20 ревізських душ, могли об'єднуватися між собою чи приєднуватися до інших селянських товариств. У середньому на одне селянське поселення припадала площа землі 7500 десятин. Декілька селянських товариств загальною кількістю від 300 до 2000 чоловік складали волость. Органами управління сільських товариств були сільський сход, сільське управління і сільська розправа.

Функції сільських товариств полягали в наступному: перерозподіл землі; розподіл угідь, що знаходилися у загальному користуванні; вирішення питань, пов'язаних із землеустроєм; визначення сівообігу, початку сільськогосподарських робіт; завідування мирським капіталом; контроль за дотриманням порядку тощо. Сільське товариство являло собою гарант внесення селянами викупного платежу за отриману землю: до виплати боргу селянин не мав права вийти з селянського товариства.

Сільські товариства були юридичними особами; вони отримували назву за назвою того населеного пункту, де знаходилося сільське управління. 9 березня 1906 р. був виданий указ про передачу надільної землі у власність, зберігаючи право користування общинними угіддями. Селяни мали право вимагати виділення своєї землі в «отруба», з утворенням хутора. Закон від 4 червня 1910 р. дозволив вільний вихід селян із селянських товариств, проте процес розпаду селянських товариств відбувався досить повільно – до 1916 р. в 47 губерніях Росії вийшло з селянських товариств тільки 25 – 33% із загальної кількості дворів [1, с.70–71].

У кожному сільському товаристві протягом 1838 – 1866 рр. діяли сільські розправи, це судові інстанції першого ступеня. Утворені розправи були відповідно до «Учреждения об управлении государственными имуществами в губерниях» від 30 квітня 1838 р. До складу сільської розправи входили: голова – сільський старшина і два члени – старший і

молодший «добросовісні» засідателі, які обиралися сільським сходом на три роки. Члени розправи затверджувалися і звільнялися губернською палатою державного майна за поданням окружного начальника і знаходилися під владою сільського старшини, волосного правління (з 1861 р.) і окружного начальника. Сільські розправи розглядали різноманітні суперечки і проступки державних селян, якщо питання не були пов'язані з кримінальними злочинами. Окрім того, сільська розправа проводила оцінку і продаж майна осіб, що не сплачували податки, вирішувала майнові суперечки вартістю до 5 карбованців сріблом. При сільській розправі утримувалася в'язниця для державних селян, яких брали під варту.

Сільські розправи підпорядковувалися волосним розправам, отримували від них вказівки і направляли рапорти зі звітами. Припинили існування сільські розправи відповідно до законодавчого акту від 22 грудня 1866 р.

Органом управління сільських товариств були сільські управління, введені одночасно із заснуванням сільських товариств відповідно до «Утвердження сільського управління» 30 квітня 1838 р. Спочатку це органи самоуправління державних селян. «Положением о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях» від 19 лютого 1861 р. вони перетворені в органи загальноселянського самоуправління.

Сільське управління складалося із осіб, яких обирали на три роки сільським сходом, і які повинні були затверджуватися на посадах палатою державного майна за поданням волосного правління. Всі вони отримували платню з мирських зборів і на термін обрання звільнялися разом із родиною від всілякої роботи.

Очоловав сільське управління сільський старшина, при ньому знаходилися від одного до трьох сільських старост. У 1861 р. посада сільського старшини була ліквідована, і сільське управління очолював сільський староста. До сільських управлінь входили також виборний збирач податків і наглядач запасного хлібного магазину, де зберігалися державні запаси хліба. Для ведення діловодства у сільському управлінні призначався писар, на допомогу якому приставлявся спеціально навчений хлопчик із селян. При сільському управлінні служили також сотські і десятські, які відали сотнею чи десятком будинків, не отримували платні і не звільнялися від роботи. Служили вони помісячно, відповідно до списку, складеному старостою.

Функції сільського управління полягали головним чином у наступному: скликання розпуск сільського сходу, виконання мирських приговорів, нагляд за благоустроєм і правопорядком, здійснення санітарних, протиепідеміологічних заходів, складання рекрутських списків, виконання розпоряджень волосного правління, якому вони підпорядковувалися, організація збору недоїмок, управління мирським капіталом тощо.

Нижчим органом самоуправління державних і удільних селян, а також селян, що вийшли з кріпацтва, вважався сільський сход, який підпорядковувався відповідно волосному сходу. Діяльність сільського сходу регламентувалася: для удільних селян – Височайше затвердженим 5 квітня 1797 р. «Уставом департамента, для управления удельных имений учрежденного»; для державних селян – Височайше затвердженим 30 квітня 1838 р. «Учреждением об управлении государственными имуществами в губерниях»; для селян, що вийшли з кріпацтва – Височайше затвердженим 19 лютого 1861 р. Положенням про таких селян.

Сільський сход збирався у складі: сільського старшини (з 1861 р. – сільський староста), збирача податків, наглядача запасного хлібного магазину і виборних селян на волосний сход. Після введення Положення 19 лютого 1861 р., незалежно від питань, що розглядалися, на сільський сход запрошувалися всі селяни. Чиновникам палати державного майна бути присутніми на сході не дозволялося. До середини XIX ст. не допускалися на сход також жінки.

Основні функції сільського сходу полягали у сільських виборах, призначенні кандидатів у волосне правління, відборі селянських дітей для підготовки у сільські писарі, прийманні до сільського товариства і виходу з нього, розподілі земель та мирських оброчних статей, прийманні звітів старости, збирача податків і наглядача запасного

хлібного магазину, складанні рекрутських списків тощо. За законом від 14 червня 1910 р. сільський сход отримав право вимагати від земського начальника і повітового з'їзду селянських начальників акти, що посвідчували власність окремих домогосподарів на землю. Сільський сход збирався у недільні і святкові дні три рази на рік: у січні – для розкладки податків і відпрацювання заходів щодо стягнення недоїмок за минулий рік; у кінці квітня – для розподілу, у разі необхідності, земель; у вересні – для розподілу мирських розходів. Сільський староста міг скликати сільський сход у виключних випадках за дозволом волосного правління.

З моменту виходу Положення від 19 лютого 1861 р. сільський сход скликався старостою за мірою необхідності. Приговор сільського сходу приймався більшістю голосів, вносився у шнуровану книгу, скріплювався підписом всіх присутніх і печаткою сільського управління. Приговор оголошувався населенню старостою у церкві після служби. Рішення сільського сходу вважалося правомочним, якщо на ньому були присутні не менше двох третин (з 1861 р. – однієї другої) з числа осіб, які мають право голосу. Рішення, що підлягали затвердженню вищої влади, направлялися у волосне правління. Рішення про вихід селян з сільського товариства направлялися мировому посереднику. Про скликання сільського сходу оголошували десятські і сотські, вони ж слідкували за дотриманням порядку на сході, а на порушників накладався штраф. У населених пунктах, які входили до складу одного сільського товариства, існували так звані малі сільські товариства.

Сільські сходи існували до літа 1918 р., коли були введені Ради, а також збори селян, які по суті зберігали багато рис сільських сходів.

На сільському сході обиралися сільські старости та інші посадові особи – наглядачі магазинів, виборні волосного сходу. Всі посадові особи обиралися від козаків та селян-власників терміном на три роки. «1876 года мая 2 дня, мы, нижеподписавшиеся Черниговской губернии Борзенского уезда с. Шаповаловки казаки и крестьяне-собственники, быв на селянском сходе по созыву сельских старост нашего селения для произведения выборов сельских должностных лиц, а именно: сельских старост, кандидатов по них, смотрителей магазинов, кандидатов по них и выборных волосного схода...» [2, арк. 3]. Отже, разом із обранням особи на посаду, обирався ще кандидат на цю посаду, який перебував, сучасною мовою, у кадровому резерві.

Виборні на волосний сход обиралися на сільському сході за системою – один представник від десяти дворів. Так, у селі Носелівка Борзенського повіту Шаповалівської волості Чернігівської губернії у травні 1876 р. виборними волосного сходу було обрано 16 чоловік [2, арк. 25].

Після проведення виборів виборних волосного сходу у кожному селі волості волосним правлінням складався загальний список і надавався на затвердження неперемінному члену повітового у селянських справах присутствія [2, арк. 27]. Потім списки мали затверджуватися палатою державного майна. Тобто, результати виборів до органу селянського самоврядування контролювалися місцевими установами губернського органу управління – губернським у селянських справах присутствієм, і загальнодержавним – палатою державного майна. Звичайно, у разі непогодження, кандидатури могли бути відхилені та не затверджені, що є прямим втручанням у діяльність органів самоврядування. Приклад знаходимо у листі Тростянському сільському старшині від 25 червня 1855 р. за підписом Шаповалівського волосного голови про те, що після представлення Чернігівською палатою державного майна списків сільських посадових осіб на затвердження, Перший департамент державного майна відповів, що списки мають бути скорочені, адже витрати на утримання такої кількості осіб занадто великі [3, арк. 25].

Цікаво, що станова ознака була настільки значимою під час виборів, що у селах, де проживали у значній кількості і селяни, і козаки, обирали навіть двох сільських старост – сільського та козацького. У 1876 р. по Шаповалівській волості Борзенського повіту Чернігівської губернії були обрані: ... «Сельские старосты – Шаповаловский – от казаков Тимофей Киян, от крестьян – Константин Дашко; Носелевский – Данило Свириденко;

Тростянский – Николай Забула; Головеньский – от казаков Андрей Кухарь, от крестьян – Герасим Лобода; Высокого – от казаков (не записано – авт.), от казенных крестьян – Андрей Рева» [3, арк. 30].

До обов'язків сільських старост належало:

- скликати і розпускати сільський сход;
- пропонувати на розгляд сходу всі справи, що стосуються питань діяльності сільських товариств;
- приводити у виконання вироки сільського сходу, розпорядження волосного управління і місцевих установ із селянських питань;
- наглядати за цілісністю меж і межових знаків на землях, що знаходяться у власності селян чи в їхньому користуванні;
- наглядати за належним утриманням шляхів, мостів тощо на землях сільського товариства;
- наглядати за своєчасною сплатою селянами податків, відбуванням повинностей, а також збирати ці податки та оброки у місцевостях, де не були визначені збирачі податків;
- наглядати за виконанням умов договорів селян між собою, а також між селянами і поміщиками, якщо умови таких договорів не викликали сумнівів самих селян.

За виявлені порушення у роботі, чи за станом здоров'я старости могли бути звільнені з посади розпорядженням управляючого палатою державного майна, а на їх місце призначалися кандидати на посаду старости [4, арк. 5].

Зазначимо про існування досить чіткої щорічної системи складання звітності за різними формами на рівні волосних правлінь та сільських управлінь. Визначалися форми складання та встановлювалися терміни подачі відповідної інформації. Так, на початку грудня 1916 р. Борзенська земська управа направила запити всім волосним правлінням щодо необхідності надання інформації про доходні статті: будинків, лавок, промислових установ; на млинах, кузнях, маслوبيнях, цегельних заводах тощо терміном до 15 січня 1917 р. У свою чергу, волосні правління вимагали від сільських управлінь надання такої інформації до 5 січня 1917 р., залишаючи в резерві 10 днів для зведення всіх даних по волості [5, арк. 1–12].

У справах сільських управлінь велася щомісячна відомість щодо руху справ і паперів. Відомість складалася з двох основних граф – рух скарг по розправі та рух паперів по управлінню. У кожній з них зазначалося, скільки скарг чи невиконаних документів залишилося на початок звітного місяця, скільки надійшло протягом місяця, скільки виконано і скільки переходить на наступний місяць.

Проаналізувавши обіг документації у Шаповалівському сільському управлінні Борзенського повіту за 1859 р., зауважимо, що середня кількість надходження скарг щомісяця – від двох до п'яти; іншої документації – від двадцяти до п'ятидесяти. До кожної відомості складалися примітки, де зазначалося про кількість та зміст скарг, а також про наявність невиконаних документів та про причини їх невиконання [6].

Установи станового самоврядування періодично, разом з палатами державного майна, підлягали ревізуванню з боку чиновників міністерства державного майна. Перш за все, у палатах державного майна перевірялося ведення діловодства. Відповідно до «Инструкции чиновникам министерства государственных имуществ, посылаемых для обревизования управления государственными имуществами в губерниях» [7, арк. 28–32], встановлювалося, наскільки вчасно палатами державного майна надсилювалися бланки, журнали для ведення окружними, волосними і сільськими управліннями звітної документації. Далі ревізія від окружних начальників, волосних голів і сільських старшин вимагала у визначеній формі рапорти про стан ввірених їм територій. Окремими пунктами в інструкції виписувалися питання, що підлягали перевірці окремо в окружних управліннях, волосних правліннях та сільських управліннях.

В окружних управліннях увага зосереджувалася на перевірці ведення діловодства за розпорядчими реєстрами: чи відзначається у них факт надходження документу, відмітка про виконання, чи присутня резолюція окружного начальника, у якому стані зберігаються

справи, чи є описи на них і реєстри вихідної документації. Значна увага приділялася перевірці ведення фінансової документації, особливо щодо стягнення і руху податків.

Здійснюючи ревізію волосних правлінь, з'ясовувалося, чи створені належні умови для роботи правлінь; наскільки волосні начальники обізнані із колом своїх обов'язків; чи дотримується порядок у веденні діловодства, проведенні виборів, складанні і здійсненні приговорів. Контролювалося, наскільки точно складені відомості про землі і угіддя, відведені селянським товариствам, як ведуться фінансові документи, чи складаються рекрутські списки. Щодо ведення фінансової документації, то визначався ряд питань, що дозволяв ознайомитися з повним рухом коштів від усіх видів доходів.

У сільських управліннях також зверталася увага на загальний стан приміщення управління, компетентність сільських посадових осіб, порядок ведення діловодства, особливо книги приговорів сільського сходу. Перевірялася документація щодо розкладки податків та інших зборів. Зауважимо, що окремим пунктом інструкції передбачалося перевірити, чи є у сільському управлінні прибитий на стіні аркуш для селян, де б містилася інформація про те, скільки яких зборів вони повинні сплачувати, і чи не внесено туди зайвих податків.

У сільських управліннях ревізувалися також хлібні сільські запасні магазини: перевірялося, у якому вони стані та скільки хліба там міститься. Ревізори дізнавалися, чи надається сільською управою допомога сиротам і вдовам, чи вживаються заходи щодо знищення жебрацтва та бродяжництва, у якому стані сільські приходські школи, церкви, лікарські установи для селян. За інструкцією, у результаті перевірки необхідно було з'ясувати ... «нет ли каких-либо от местных начальников крестьянам притеснений, жесткости в употреблении власти и тому подобных обстоятельств» [7, арк. 32]. Звичайно, такий підхід справляє позитивне враження, тим більше, що перевірялася діяльність сільських розправ, де вивчалося, наскільки справедливо вирішувалися скарги та спори селян.

Проте основний напрям перевірки діяльності сільських управлінь зводився до вимог щодо правильного ведення діловодства, стягнення податків, здійснення рекрутського набору, відбуття натуральних повинностей, складання запасів продовольства, охорони лісів і державного майна, надходження від них податків у казну.

Отже, фінансово-економічна зацікавленість міністерства державного майна стосовно діяльності сільських управлінь виходила на перший план. Окрім того, що суворо контролювалося поповнення державної казни, під повним контролем знаходилися кошти органів самоврядування і, звичайно, всі сфери їх діяльності перебували під керівництвом органів державної влади. Після проведення перевірки, за пунктами інструкції складалася довідка, а також таємне донесення про керівних осіб в органах сільського самоврядування та вказувалися причини позитивного чи негативного стану справ у перевірній установі.

Як вже зазначалося, нижчою адміністративно-територіальною одиницею і поземельною становою організацією серед органів місцевого самоуправління XIX ст. було сільське товариство. Проте, окрім сільських органів місцевого самоврядування, існувала система сільського громадського управління, що була визначена «Учреждением общественного управления сельских обывателей» [8, с.464–500].

Сільське громадське управління складали сільський сход і сільський староста. Товариства, які вбачали в цьому потребу, мали право включати до органів громадського управління особливих збирачів податків, наглядачів хлібних магазинів, училищ і лікарень, лісових та польових сторожів, сільських писарів тощо.

Сільський сход складався з селян-домогосподарів, які належали до сільського товариства, 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.

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.

Сільський сход скликався старостою за мірою необхідності, як правило, у недільні чи святкові дні. Слід зауважити, що нормативно-правові акти середини XIX ст. чітко регламентували перелік питань, що підлягали розгляду на сільських сходах. На наш погляд, з метою розуміння та проведення аналізу повноважень сільських сходів як органів сільського громадського управління, слід навести повний перелік зазначених питань. Отже, на сільських сходах розглядалися наступні питання:

- вибори сільських посадових осіб та призначення виборних на волосний сход;
- 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 опікунів та попечителів, перевірка їхніх дій;
- 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, опіка та навчання грамоті;
- визначення інстанцій вирішення окремих скарг;
- призначення зборів на мирські розходи;
- розкладка казенних податків 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 довіреностей на вирішення громадських справ;
- інші випадки, коли за законом вимагається згода чи дозвіл сільського товариства.

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 їх справи передавалися до суду.

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 виділявся ряд питань, рішення за якими приймалися виключно за наявності двох третин голосів: про заміну порядку користування общинною землею, розділ мирських земель на постійні спадкові ділянки, перемещування мирської землі, розпорядження мирським капіталом, виключення порочних селян з товариства та передачу їх в розпорядження уряду та про заміну хлібних запасів грошовим капіталом [8, с.485].

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

Як вже зазначалося, сільське громадське управління складали сільський сход і сільський староста. Обов'язки старости у здійсненні громадського управління 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 сільського товариства. Окрім того, сільський староста приводив у виконання рішення

сходу та повідомляв, у разі необхідності, про прийняте на сході рішення волосному управлінню і місцевим установам у селянських справах. Одним з найважливіших завдань старости було забезпечення цілісності меж і межових знаків на землях, якими користувалися селяни чи яка знаходилася у їхній 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 квиток чи паспорт та доповідав волосному старшині, що перешкод для звільнення даних селян не існує.

Серед обов'язків старости значне місце належало догляду за порядком у лікарнях, училищах, богодільнях, якщо ці установи утримувалися за рахунок сільського товариства. Не обходили старост також обов'язки фінансових зобов'язань: вони контролювали фінанси товариства 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 свого товариства вживати необхідних заходів 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 товаристві. У разі виявлення в товаристві 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 арешт терміном до двох днів. Всі свої дії в таких випадках староста повинен був виконувати у присутності двох свідків, переважно з числа жителів товариства похилого віку.

Отже, ще в тіснішому зв'язку із звільненням селян стояла реформа селянського суспільного управління, а рівно і губернських і повітових установ із завідування селянськими справами. Положення 19 лютого 1861 р. не лише звільняло селян, але і організовувало їх стану самоврядність, створивши волосні і сільські суспільні установи і поклавши в основу їх організації виборчий початок. Такими органами селянської самоврядності виявилися 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 самостійно піклуватися про задоволення своїх місцевих, пов'язаних переважно із землеробством, потреб, але і самостійно творити суд і розправу, як із цивільних, так і з кримінальних справ у вказаних законом межах, керуючись при цьому не лише писаним законом, але і звичайним правом.

Список використаних джерел

1. Государственность России (конец XV в. – февраль 1917 г.): Словарь-справочник. Кн. 4.(Р–Я). – М.: Наука, 2001. – 471 с.
2. Державний архів Чернігівської області (далі – ДАЧО), ф. 807, оп. 1, спр. 2127, 41 арк.
3. ДАЧО, ф. 831, оп. 1, спр. 66, 50 арк.
4. ДАЧО, ф. 831, оп. 1, спр. 9, 5 арк.
5. ДАЧО, ф. 811, оп. 1, спр. 573, 12 арк.
6. ДАЧО, ф. 811, оп. 1, спр. 541, 25 арк.
7. ДАЧО, ф. 811, оп. 1, спр. 232, 48 арк.
8. Свод законов Российской империи. – Т. 2. – Ч. 1. – Общее губернское учреждение. – Спб., 1876. – 584 с.

РОЗВИТОК МІСЬКИХ ПОСЕЛЕНЬ В УКРАЇНІ (1920 – 1930-ті рр.)

Період 1920 – 30-х років є одним з ключових періодів вітчизняної історії, коли склалася нова соціально-економічна та суспільно-політична система, яка в середовищі науковців та політиків отримала альтернативні оцінки. Історіографічний аналіз показує, що дослідження проблеми набуватиме системного характеру внаслідок залучення до наукового обігу матеріалів демографічної статистики.

На зламі XIX – XX ст. в Російській імперії індустріалізація прискорила урбанізаційні процеси, що виявилось в зростанні як кількості міських поселень, так і чисельності міського населення. Проте події Першої світової війни внесли суттєві корективи у розселення та структуру населення. Крах чотирьох імперій, в тому числі і Російської, призвели не тільки до глобального перерозподілу у розміщенні людності, але й до необхідності врегулювання численних проблем внутрішніх та зовнішніх кордонів України.

Однією з перших спроб дослідження цього питання у пострадянський час стала монографія, підготовлена Канадським інститутом українських студій університету Альберти, що вийшла друком в Україні 1994 р. [1]. Автори слушно зауважили, що радянська історіографія, виходячи з ленінської вказівки про те, що кордони між радянськими республіками «є питання не основне, не важливе, другорядне» (Ленін В.І. Повне зібрання творів. – Т. 40. – С.41–42), не приділяла уваги проблемам міжреспубліканських кордонів [1, с.9], що було актуальним для прикордонної Чернігівщини від доби національно-визвольних змагань 1917 – 1920 рр. аж до утворення області. Зміни адміністративно-територіального устрою Чернігівщини 1920 – 30-х рр. за схемою «губернія – повіт – волость» – «район – округа – центр» – «район – область – центр» детально відображені у статті В.М. Лазаренка [14, с. 300–309]. Проте питання розвитку урбанізаційних процесів у регіональному аспекті лишилися поза увагою авторів. Слід вказати, що спроби відтворення впливу нової економічної політики та радянської модернізації на міське середовище здійснювалися й у 1930-х рр. Чи не єдиною такою спробою стала праця відомого українського вченого-демографа Ю.О. Корчак-Чепурківського «Короткий огляд репродукції людності УСРР» [13], в якій аналізується відтворення населення України в 1920-х рр., дається детальна характеристика статистичних матеріалів для вивчення демографічних процесів в різних соціальних групах. Зокрема, вперше здійснено спробу порівняльного аналізу даних демографічних переписів (всесоюзного 1926 р. та обліку міської людності 1931 р.). Проте з кінця 1930-х рр. історико-демографічна проблематика звужується і практично зникає з дослідницької практики. Але, починаючи з кінця 1980-х рр., такі розвідки відновлюються (у загальносоюзному масштабі). Зокрема, В.Б. Жиромська [8] дослідила питання зрушень у соціальній структурі міського населення в перші роки НЕПу шляхом залучення, головним чином, матеріалів перепису 1923 та 1926 рр. У роботі зроблено наголос на Європейську Росію, хоча задля співставлення наводяться дані по інших соціалістичних республіках. Дослідження вирізняється ґрунтовною критикою підсумків переписів, результатом якої є висновок про порівнюваність даних демографічних переписів 1920 – 30-х рр. практично за всіма параметрами (за виключенням деяких розбіжностей в адміністративно-територіальному поділі). Результатом розширення джерельної бази наукових розвідок В.Б. Жиромської стала монографія, що вийшла друком у 1996 р. та докторська дисертація, захищена в Московському державному університеті [7]. В них окреслені зміни, що сталися у демографічному та соціальному складі не тільки міського, а й сільського населення Росії та її регіонів: людські втрати, зменшення чоловічого населення, підвищена смертність та компенсаторні процеси, які розпочалися за мирних часів.

Українські дослідники приділяли мінімальну увагу процесам соціальної стратифікації в українському місті. Як виняток можна назвати дослідження М.К. Бойка [2; 3], В.М. Даниленка [5], Л.І. Ткачової [18], Ф.Г. Турченка [21; 22]. Тому на особливу увагу заслуговують праці В.В. Підгасцького [17]. Результатом роботи автора стала побудова та аналіз динамічної багатомірної типології соціальної структури міст. Вченим використані кількісні методи в історичному дослідженні, зокрема, кореляційний, кластерний аналіз та аналіз методом головних компонент. Безперечним позитивом є унікальність постановки проблеми в українській історіографії та демонстрація можливостей використання сучасного програмового забезпечення у вивченні соціальної структури, наслідком чого є розвиток кліометрики [12]. Розвиток цієї субдисципліни знайшов розвиток у роботах учнів професора В. Підгасцького, зокрема В.А. Дмитрієвої [6].

1920 – 30-ті рр. в історії України стали тим етапом урбанізації, якій був властивий чітко виражений неприродний, форсований характер, що різко ускладнило соціально-демографічну структуру населення. Скасування нового економічного курсу, проголошення та здійснення соціалістичної індустріалізації і суцільної колективізації, утвердження соціально-економічних та організаційно-політичних основ більшовицької тоталітарної держави радикально вплинули на склад і міського населення.

Отже, виникає необхідність виявлення динаміки кількості міських населених пунктів, що є однією з характеристик урбанізації. Це передбачає необхідність виходити з методологічних засад переписів. Складність у розв'язанні цього завдання пов'язана з відсутністю єдиних критеріїв щодо визначення статусу поселень міського типу, що позначилося і на підсумках переписів населення. Так, за переписом 1920 р. на Україні нараховувалось 242 міські поселення, серед яких містами вважались 149 [10, с.4]; на 15 березня 1923 р. – 612, в тому числі 154 міста та 458 селищ міського типу [11, с. V,2]; на критичний момент перепису 1926 р. – 402 [24, с.21] міські селища, з яких офіційно визнаними містами були 76 та селищами міського типу 95 [15, с.4–17]. Прийняття урядом України протягом 1924–1925 рр. нормативних актів щодо встановлення чітких умов віднесення поселень до міського або сільського типів, призвело до скорочення кількості міст та селищ міського типу, що були визнані такими адміністративно. Проте реконструкція народного господарства поступово прискорила процес урбанізації. Так, у 1927 р. налічувалось 80 міст та 96 селищ міського типу [25, с.1], офіційно затверджених ВУЦВКом [16, с. V]. Облік міського населення 1931 р. виявив уже 427 окремих населених пунктів. Водночас з сукупності міських було виключено 65 селищ, які вважались за міські у 1926 р., з загальною чисельністю півмільйона чоловік, що складало близько 10% міського населення за переписом 1926 р. Крім того 29 міських поселень, які у 1926 р. було переписано як окремі одиниці, за обліком 1931 р. було приєднано до агломерацій. Тоді ж до міських вперше було зараховано 108 населених пунктів, які розташовувались виключно в Донбасі та на Криворіжжі з кількістю жителів майже 230 тис. чоловік [16, с. LI, LV]. Під час проведення перепису 1939 р. міськими визнавались лише ті поселення, за якими цей статус було закріплено у законодавчому порядку. І все ж таки, питання про кількість міських поселень за цим обстеженням вимагає деяких роз'яснень.

Розвиток міських поселень на Чернігівщині мав свої особливості. Після адміністративно-територіальної чехарди початку 1920-х рр., що врешті призвела до ліквідації губерній, на Чернігівщині було створено п'ять округ [9]. До їх складу входили такі міські населені пункти: Чернігівська (міста (ville) Чернігів, Березна, містечко (bourgade) Любеч, селище Радуль); Конотопська (селище та станція Бахмач, міста Борзна, Короп, Кролевець, селище та станція Рубанка); Ніжинська (міста Ніжин, Козелець, Остер, містечко Бобровиця, станція Крути); Новгород-Сіверська (міста Новгород-Сіверський, Глухів, Шостка, містечка Вороніж, Свесса, Середина Буда, Михайлівський хутір, станція Пироговка); Сновська (міста Сновськ, Городня, Сосниця, містечка Добрянка, Мена, селище та станція Корюківка) [20, с.52]. До міських поселень відносили не лише ті, що мали відповідне управління (міська чи селищна рада) або були затверджені в такому статусі

офіційно. До цієї категорії відносили і ті поселення, які за чисельністю та характером виробничої зайнятості населення могли вважатися за міські, незалежно від того, чи визнані вони за такі адміністративно (до міських поселень відносили: затверджені у цьому статусі ВЦВК, селища при фабриках, заводах, копальнях, руднях, залізничних станціях, морських та річкових пристанях, дачні і курортні селища за умови, якщо в них проживало понад 500 осіб, не менше половини з яких зайняті поза сільським господарством. При аналогічній структурі галузевої зайнятості самодіяльного населення міськими поселеннями вважалися також промислові села та містечка, але з кількістю жителів не менше 2 тис. [19, с.3].

Згідно підсумків обліку міської людності 1931 р. у Чернігівській області (підсумки було видано після її утворення) налічувалося лише 19 міських населених пунктів, а саме: Буринь, Ромен, Прилука, Путивль, Бахмач, Глухів, Городня, Добрянка, Корюківка, Кролевець, Новгород-Сіверський, Остер, Радуль, Середина-Буда, Сновське, Чернігів, Шостка, Козелець, Ніжин [16, с. XXXVI]. Їх населення складало 224 тис. осіб, що складало 97,9% від рівня 1926 р. у порівнюваних адміністративно-територіальних межах. Це було винятковим явищем в Україні, оскільки чисельність населення, наприклад, Донецької області зросла за той самий період на 75,7%, Дніпропетровської – на 60,4%, Харківської та Одеської – на 17% [16, с.9].

За переписом 1939 р. у Чернігівській області налічувалося 20 міських поселень: м. Бахмач, с.м.т. Березне, с.м.т. Бобровиця, с.м.т. Борзна, с.м.т. Городня, с.м.т. Козелець, с.м.т. Ічня, с.м.т. Короп, с.м.т. Корюківка, м. Радуль, с.м.т. Мена, м. Ніжин, м. Новгород-Сіверський, с.м.т. Остер, м. Прилуки, с.м.т. Ладан, с.м.т. Семенівка, с.м.т. Сосниця, м. Щорс, м. Чернігів [23, арк. 3–21], в яких проживало 282274 особи [4, с.25]. Серед статистичних збірників 1920–30-х рр., що подають детальну картину динаміки чисельності, соціальної структури, національного складу міського населення України, і, зокрема, Чернігівщини, від проведення першого і єдиного у Російській імперії загального перепису (1897 р.) до середини 1920-х рр. слід назвати видання Центральної статистичної управи УСРР «Міські селища УСРР». У передмові до видання зокрема зазначається: «Потреба в таких публікаціях, де були б зібрані комплексні дані про кожне міське селище, почала відчуватися гостро й на Україні, і в РСФРР з часу відновлення місцевого господарства й відживлення міського життя. В РСФРР маємо спробу НКВС дати таке видання про цілий Союз (Города ССРСР, 1927 р.). Але, на жаль, ця спроба була не під силу радянській статистиці» [15, с. VII–VIII]. Сподіваємося, що залучення таких статистичних показників поряд з матеріалами демографічної статистики 1930-х рр. матиме продовження у науковій практиці.

Список використаних джерел

1. Боечко В. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан / В. Боечко, О. Ганжа, Б. Захарчук Б. – К.: Основи, 1994. – 168 с.
2. Бойко М.К. Стан робітничого класу України за матеріалами перепису 1923 року / М.К. Бойко // Український історичний журнал. – 1985. – № 10. – С. 49–56.
3. Бойко Н.К. Рабочий класс Украины в период строительства социализма (опыт анализа массовых статистических источников) / Н.К. Бойко. – К.: Наукова думка, 1990.
4. Всесоюзная перепись населения 1939 г. Основные итоги. – М., 1992.
5. Даниленко В.М. Рабочий класс и культурная революция на Украине / В.М. Даниленко. – К.: Наукова думка, 1986. – 216 с.
6. Дмитрієва В.А. Концептуальна модель бази даних «Міські поселення України в роки непу» / В.А. Дмитрієва // Джерелознавчі та історіографічні проблеми історії України. Теорія та методи. – Дніпропетровськ: ДДУ, 1995. – С. 193–198.
7. Жиромская В.Б. После революционных бурь: Население России в середине 20-х годов / В.Б. Жиромская. – М.: Наука, 1996. – 158 с.

8. Жиромская В.Б. Советский город в 1921–1925 гг.: Проблемы социальной структуры / В.Б. Жиромская. – М., 1988. – 166 с.
9. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду УСРР. – 1923. – № 45.
10. Календарь-справочник и записная книжка на 1923 год. – Х., 1922. – С.262–263, 292–297; Народное хозяйство Украины в 1921 году. Отчёт Украинского Экономического Совета Совету Труда и Оборона. – Х., 1922.
11. Календар-справочник і записна книжка на 1924 рік районного статистика і кореспондента Центрального статистичного управління України. – Х., 1923; Население в городах Украины (по данным Всесоюзной городской переписи 15 марта 1923 года) // Статистика Украины. – Серия 1. Демография. – Х., 1924. – Вып.2. – №55.
12. Кліометрика. Частина 1. Інформаційні технології та інструменти: Підручник / За ред. Проф. В.В. Підгаєцького. – Дніпропетровськ, 1998.
13. Корчак-Чепурківський Ю.О. Відтворення населення Української РСР до початку першої п'ятирічки / Ю.О. Корчак-Чепурківський // Демографічні дослідження. – К., 1975. – Вип. III. – С. 78–114.
14. Лазаренко В.М. З історії територіального районування Чернігівщини у 20-х – на початку 30-х рр. ХХ ст. / В.М. Лазаренко // Україна і Росія в панорамі століть. Зб. наук. праць. – Чернігів: Сіверянська думка, 1998. – С. 300–309.
15. Міські селища УСРР. Збірник стат-економ. відомостей. – Харків, 1929.
16. Підсумки обліку міської людності УСРР 1931 року. – Харків: народне господарство та облік, 1933. – 211 с.
17. Подгаецкий В.В. Социальная структура населения городов Украины в годы НЭПа (опыт многомерного статистического анализа материалов переписей 1923 и 1926 гг.): Дис. докт. ист. наук / В.В. Подгаецкий. – Днепропетровск, 1991. – 510 с.
18. Ткачова Л.І. Деякі питання формування радянської інтелігенції (20-ті-початок 30-х рр.) / Л.І. Ткачова // Український історичний журнал. – 1981. – № 2. – С. 69–77.
19. Труды ЦСУ. – Т. XVIII. – Вып. II.
20. Труды ЦСУ. – Т. XX. – Ч. I. – Вып. IV.
21. Турченко Ф.Г. Дрібнобуржуазні і буржуазні верстви в соціально-класовій структурі міського населення Радянської України в 20-ті роки / Ф.Г. Турченко // Питання історії СРСР. – Харків, 1978. – Вип. XXIII. – С. 30–39.
22. Турченко Ф.Г. Начало ликвидации класса буржуазии на Украине / Ф.Г. Турченко // Вопросы истории СССР. – Харьков, 1986. – Вып. XXXI. – С. 9–16.
23. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 5, р. 82, оп. 11, спр. 1762 (Списки (скопированные в 1945 г.) населённых областей Украинской ССР по переписи 1939 г. (с указанием численности населения в городских поселениях и сельской местности по переписи 1939 г. В разрезе районов областей).
24. Україна 1929. Стат. щорічник.
25. Україна в цифрах 1927 р. – Х., 1927.

Т.П. Демченко

ЖЕРТВИ ДЕРЖАВНОГО ЧЕРВОНОГО ТЕРОРУ ПОЧАТКУ 20-х рр. ХХ ст. НА ЧЕРНІГІВЩИНІ

Пристрасті довкола теми про причини, доцільність, наслідки червоного терору то дещо стихають, то спалахують з новою силою ось уже майже століття. Сьогодні переживаємо період піднесення інтересу до цього питання, значною мірою зумовлений 75-річчям початку «Великого терору», одним з повністю доведених злочинів якого стали масові розстріли в Сандармосі. Популярна газета «День» оголосила поточний рік – «роком

Сандармоху» і постійно вміщувала матеріали про безприкладну за масштабом застосування різних засобів терору, тривалу боротьбу радянської влади проти українського народу. Звичайно, як і будь-яка політика, державний терор має своїх захисників і навіть апологетів, проте магістральна лінія була сформульована давно – це повний, беззаперечний осуд і визначення безперспективності терору. С. Єфремов писав ще у лютому 1918 р., коли у Києві вперше «загніздилася» влада більшовиків, «принесена, мовляв словами одного з її наказів, «з далекої півночі на вістрях своїх штиків»: «Ми так само вже підійшли до терору, хоч може й не до останньої ще його стадії. І дальший шлях для всіх, хто вміє читати велику книгу історії й брати з неї науку – визначається зовсім ясно. З неминучістю долі насувається реакція і деспотизм... На вістрях штиків вродиться не воля, а те, що тільки й може там зміститись, тобто поневолення й деспотство» [1, с.100, 102]. Дану точку зору поділяють, безсумнівно, й упорядники російськомовного збірника наукових праць і документів, виданого минулого року в США. Автор передмови застерігав проти легковажного ставлення до цієї важливої проблеми: «Може здаватися, що радянський режим остаточно відійшов в історичне минуле, але доти його природа не буде осмислена й оцінена повною мірою, не зникне ризик того, що зловісна тінь тоталітарного монстра затьмарить небокрай. Більше того, ця небезпека ніскільки не стосується тільки однієї Росії» [2, с.10]. Тому зберігають свою актуальність й викривальну силу головні положення однієї з найважливіших праць сучасної української історіографії – дослідження С. Білоконя [3]. У його тезі: «Ідейно не скомпрометований свого часу комунізм якимось так бочком пройшов через усю перестройку, контрабандою добув до нашого часу і розцвів нарешті махровим цвітом в ельцинській Росії і в кучминській Україні» [3, с. 24] зафіксовано прикру тенденцію комуністичної ідеології до мімікрії й небезпечної присутності у свідомості населення України. Настільки цей фактор загрожує самому існуванню суверенної держави – це інше питання. Проте проблема провини за злочини проти людства і людяності не постає, оскільки не засуджено пануючу ідеологію та постійну практику СРСР, спрямовану на фізичне знищення у різний спосіб різноманітних «ворогів народу». Відтак зникає, нівелюється, втрачає сенс відповідальність за численні жертви. Інформація про них часто-густо є засекреченою, але трапляється й так, що вона лежить буквально на поверхні. 90 років тому – з 12 жовтня і до кінця грудня 1922 р. – до метричних книг Чернігова, в яких облікували померлих у місті та його околицях, стали заносити інформацію про розстріляних «ГПУ». Всього бланків з причиною смерті – «розстріляний ГПУ» – ми виявили 387. Це жертви червоного терору – масових і поодиноких страт шляхом розстрілу – з 9 лютого 1920 р. по 4 березня 1922 р. включно. Чому для облікування обрані саме ці часові параметри, встановити не пощастило. Назва установи, за наказом якої здійснювалися масові страти, вказана неправильно, бо Державне Політичне Управління УСРР було засноване відповідною постановою ВУЦВК 22 березня 1922 р., тобто в даному випадку йдеться про людей, розстріляних співробітниками філії ВЧК в Україні – ВУНК.

Причини рішення щодо внесення прізвищ до узагальнених даних про смертність у Чернігові нам невідомі. Можна припустити, що на нього якимось вплинули спроби надати діяльності чекістів принаймні видимості законності. Як відомо, «у січні 1922 р. у відання НКЮ УСРР було передано всі місця ув'язнення (крім тюремних підвідділів ВУЧК і деяких інших). У червні 1922 р. ВУЦВК затвердив положення про прокурорський нагляд, що передбачало безпосереднє спостереження і за діяльністю ДПУ» [4, с.236].

Ймовірно, Чернігівське ДПУ отримало наказ занести прізвища розстріляних до загівських книг про смерть. Хоча тогочасне діловодство ДПУ не збереглося, проте важко уявити, що чернігівські чекісти наважилися на власний розсуд вписати імена своїх жертв до списків померлих природною смертю або внаслідок нещасних випадків. Очевидно, вони діяли у відповідності з наказом із Харкова. У бланках для фіксації смерті не передбачена юридично-правова причина смерті. Тут йдеться про те, від чого померла людина, а не за що її стратили.

Можна, виходячи з узагальнюючих досліджень про державний терор, припустити, що ймовірні причини розстрілів 1920 – 1922 рр., до переформатування ВУЧК, були, наприклад, такі: «У липні 1920 р. «Правда» надрукувала звернення уряду країни «До всіх громадян країни», в якому офіційно попередила, що особи, які не повідомили органи ЧК про можливу пожежу чи вибух, будуть підпадати під кримінальну відповідальність як злочинці».

«З 4 листопада, за декретом ВЦВК і РНК, органи ЧК мали право в місцевостях, оголошених на військовому стані, виконувати вироки аж до розстрілу...».

«Склад контрреволюційного злочину визначався досить широко. Ознаками його були не тільки підготовка й організація змов, повстань і участь у них, незалежно від того, чим скінчилась спроба виступу, але й пособництво. До даного різновиду злочинів відносились намагання організацій та осіб присвоїти собі функції державної влади, терористичні акти, шпигунство, шкідництво, саботаж, антирадянська агітація і пропаганда, розпалювання національної ворожнечі тощо».

«В нормативних актах вживалися терміни «нещадне знищення», «розстріл на місці», «революційна законність», «революційна доцільність» тощо. Вища міра покарання застосовувалася за виконання у минулому розпоряджень гетьмана чи Центральної Ради, відмову від здачі зброї, самовільне захоплення продовольства, приховування зрадників, неповідомлення про пошкодження шляхів сполучення тощо».

«Законодавство УСРР передбачало й інші міри покарання, включаючи запровадження кругової поруки, взяття заручників, масове виселення родин, арешти дружин, дітей політичних супротивників. Поряд із заручництвом використовувалися інститути відповідачів, п'яти- та десятихатників, на які покладалася відповідальність за всі вияви бандитизму, руйнування господарських об'єктів тощо. Запровадження подібних інститутів передбачалося законодавчими актами від 9 і 20 червня, 9 листопада 1920 р. тощо» [4, с.235–236]. Сліди застосування на практиці цього кривавого законодавства простежуються в записах про долю окремих людей. Так, Миколу Васильовича Висоцького, колишнього Чернігівського губернського старосту доби Гетьманату [5, с.115], заарештували в м. Анапі Краснодарського краю 12 липня 1921 р., доправили до Чернігова, де й розстріляли 7 грудня того ж року [6, с.519].

В усіх проаналізованих нами формулярах у графі 10 було записано «розстріляний(а) ГПУ»; в абсолютній більшості документів у графі 11 зазначено «губподзагс № 2610 от 25 VII 22 г.», що, мабуть, можна трактувати як вихідний номер та дату документа, на основі якого були зроблені записи; у графі 12, як правило, вказувалося – «губподотд[ел] ГПУ»; а місцем поховання (графа 13) названо «міське кладовище». Очевидно, хтось перевіряв достовірність інформації, бо починаючи із записів від 24 листопада 1922 р., у кожному бланку стали вказувати місце поховання – міське кладовище [7, арк. 192 зв.]. Насправді, це останнє може виявитися й відвертою фальсифікацією, бо в спогадах тогочасних мешканців Чернігова прямо вказано: «Розстріли здійснювалися тоді за 5–6 верст від міста. Могили копали неглибокі і заривали абияк. ... Довкола валялись серед шматків одягу відгризені руки й ноги. Знайти можна було по жахливому трупного запаху, який приводив вас до місця розстрілу» [8, с.92–93].

Дані про страчених знаходяться у фонді 679 Чернігівського держархіву, опис 10, справи № 3580 та № 3581 [9; 7]. У першій з них зафіксовано лише 12 прізвищ, решта складають переважну більшість наступної. Ми вже спробували зробити первинний аналіз цього унікального джерела про людський вимір реалізації політики державного терору [10]. Попри те, що записи до метричних книг вирізняються загальною недбалістю і пропуском необхідної інформації у багатьох бланках, їхні дані дають можливість здійснити квантитативний аналіз. Органи ВУЧК–ОГПУ розстрілювали переважно чоловіків (372 із 387 облікованих); за соціальним статусом абсолютно переважали селяни (159 осіб) та представники різних робітничих спеціальностей (загалом 33 особи), разом – 292. За національністю серед розстріляних домінували українці – 322 чоловіків і жінок.

Страчені, в основному, належали до найбільш мобільної і перспективної вікової групи: серед них переважали люди віком від 20 до 30 років (214 осіб). Якщо сюди додати 44 жертви віком до 20 років (10 юнаків мали по 17 років, 13 відповідно 18 і 21 – 19), то виходить, що цілеспрямовано знищували майбутні покоління українців. З числа тих страчених, які вказали на місце свого постійного мешкання, 321 проживали на теренах Чернігівської губернії. Уточнені дані, здійснені при підготовці до друку повних біографічних даних розстріляних, приводять до незаперечного висновку: переважна більшість страчених належали до українського селянства, були уродженцями Чернігівщини. Цікаво, що вже самим формулюванням у графі про заняття розстріляних – «хлебопашцы», тобто хлібороби, підкреслюється єдність селянства, яке повністю (заможне й незаможне) було налаштоване вороже до «комуни». Р. Лемкін, автор поняття «геноцид», виступаючи у 1953 р. на мітингу, присвяченому 20-ій річниці Великого Голоду в Україні (Нью-Йорк), цілком справедливо зазначив: «Трете вістря радянської атаки було спрямовано на хліборобів – велику кількість селян-одноосібників, хранителів традицій, фольклору і музики, національної мови та літератури, національного духу України»[11,с.39].

У будь-якому випадку, ця інформація змушує замислитися над проблемою демографічних наслідків масових страт, адже записи про розстріляних склали приблизно 24% від загальної кількості померлих у Чернігові у 1922 р. (1611 осіб).

Вважаємо, що в рік 75-річчя Великого терору в Україні треба вшанувати пам'ять усіх жертв більшовицького терору. Це тим важливіше, що багато жертв не потрапили до узагальнених відомостей «Біографічних даних про громадян, що зазнали політичних репресій», які розпочали друкувати з другої книги «Чернігівського тому» серії «Реабілітовані історією» [12, с.595–668]. При співставленні 39 прізвищ страчених на літери «А», «Б» і «В» цим джерелом виявлено тільки три збіги. Крім вищезазначеного М. Висоцького, до третьої книги «Чернігівського тому» потрапила інформація про Василенка Василя Іларіоновича, 1900 р. н., мешканця с. Нова Басань, заарештованого 2 березня 1921 р. і розстріляного як «соціально-небезпечний елемент» 20 грудня того ж року [6, с.481] та Ващенко Петра Пилиповича, 1875 р. н., уродженця Ніжина, який мешкав у Харкові і працював робітником. Його заарештували 20 лютого 1921 р. і розстріляли 3 вересня на основі того ж розпливчатого формулювання [6, с.494–495].

Отже, дана інформація стане в нагоді й тим дослідникам, які вивчають долі окремих людей. Ймовірно, що це єдиний слід, який багато хто з них залишив на своїй землі.

Список використаних джерел

1. Єфремов С. За рік 1912-й; Під обухом. Більшовики в Києві / С. Єфремов. – К., 1993. – 136 с.
2. Государственный террор в Советском Союзе 1917 – 1984: Сб. материалов / Сост. Е. Л. Магеровский; Предисл. Н. Толстого. – Нью-Йорк, 2011. – 610 с.
3. Білокін С. Масовий терор як засіб державного управління в СРСР (1917 – 1941 рр.): Джерелознавче дослідження / С. Білокін. – К., 1999. – 447 с.
4. Політичний терор і тероризм в Україні ХІХ – ХХ ст.: Історичні нариси / Відп. ред. В. А. Смолій. – К., 2002. – 950 с.
5. Сергєєва С.М. Чернігівщина часів Української Держави (квітень – грудень 1918 р.) (за матеріалами місцевої преси) / С.М. Сергєєва // Скарбниця української культури: Збірник наук. праць. – Чернігів, 2002. – Вип. 2. – С. 113–121.
6. Реабілітовані історією: У двадцяти семи томах. Чернігівська область / Упоряд.: О.Б. Коваленко, Р.Ю. Подкур, О.В. Лисенко. – Чернігів, 2011. – Кн. 3. – 600 с.
7. Державний рхів Чернігівської області, ф. 679, оп. 10, спр. 3581.
8. Красный террор глазами очевидцев / Сост. С.В. Волков. – М., 2009. – 448 с.
9. Державний рхів Чернігівської області, ф. 679, оп. 10, спр. 3580.
10. Демченко Т. «Розстріляні ГПУ» / Т. Демченко // Сіверянський літопис. – 2011. – № 1. – С. 45–54.

11. Рафаель Лемкін: радянський геноцид в Україні: Стаття 28 мовами / Ред. Р. Сербин; упоряд. О. Стасюк. – К., 2009. – 208 с.
12. Реабілітовані історією: У двадцяти семи томах. Чернігівська область / Упоряд.: О.Б. Коваленко, Р.Ю. Подкур, О.В. Лисенко. – Чернігів, 2010. – Кн. 2. – 710 с.

І.І. Еткіна

ДО ПИТАННЯ ПРО ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917 – 1921 рр.

Територія Чернігівської губернії на 1914 р. займала площу 52 398 км² (10,2 % території України) [9, с.11–13], посідаючи за цим показником друге місце серед 9-ти українських губерній після Харківської [7, с.3]. В Чернігівській губернії у 1917 р. нараховувалося 15 повітів (187 волостей): Борзнянський, Глухівський, Городнянський, Козелецький, Конотопський, Кролевецький, Мглинський, Ніжинський, Новозибківський, Новгород-Сіверський, Остерський, Сосницький, Стародубський, Суразький та Чернігівський. В їх складі перебувало 3098 сільських населених пунктів: 1736 сіл, 1316 хуторів, 31 слобода, 11 станцій та 4 селища [11].

У 1917 р. в контексті Української революції постало питання про кордони української автономної республіки, після IV Універсалу – незалежної держави. Північні кордони Чернігівської губернії і повинні були стати державним кордоном з Росією. Спроби невійськовим дипломатичним шляхом встановити ці кордони у 1917 р. досліджував В. Бойко. Він дійшов висновків, що інструкцію Тимчасового Уряду Генеральному секретаріату від 4 серпня 1917 р. про відокремлення від Чернігівщини 4 північних повітів: Стародубського, Суразького, Новозибківського, Мглинського як неукраїнських поставили під сумнів як делегати-селяни Першого Українського губернського з'їзду у червні 1917 р., так і органи повітових земств та міських дум. Останні стали значно прихильнішими до ідеї приєднання до України (як автономного утворення) наприкінці року після більшовицького перевороту під тиском громадськості, приймаючи рішення взяти участь у виборах до Українських Установчих зборів [3]. Інтуїтивно відчуваючи відмінність між російським та українським політичними процесами населення північних повітів Чернігівщини схилилися до останнього, мотивуючись національною «самоідентифікацією». Але ж Установчі Збори були розігнані, плебісциту ніхто не проводив, і в подальшому вирішення цієї проблеми переходило в площину військового конфлікту.

Перше пришествя більшовиків до губернії було не довгим, але вкрай не вдалим. Звільняти Україну від більшовиків за рішенням Берестейської угоди між УНР та державами Четверного союзу прийшли війська Німеччини та Австро-Угорщини. 3 березня, підписавши у Бресті мирну угоду з Центральними державами, РСФРР визнала суверенність України. Знову постала проблема державних кордонів. Тимчасово за угодою 4 травня за участі представників німецького командування роль кордону між Україною і Росією відігравала демаркаційна смуга («нейтральна зона») її південна межа проходила територією Чернігівської губернії через Сураж – Унечу – Стародуб – Новгород-Сіверський – Глухів. Але ця лінія не могла стати постійним кордоном. Українська делегація пропонувала взяти за основу етнічний принцип визначення кордонів Х. Раковський (представляв позицію більшовицької Росії) його відкидав і пропонував проводити плебісцит у кожному окремому населеному пункті.

Кореспондент газети «Чернігівська земля» так характеризував цю територію: «більшовізія, таємнича країна прифронтової смуги, край спалених сіл, канібальської ненависті нащадків Пугачова, область найбільш відчайдушної каторжної потлочі, від якої наполовину відхрестилася навіть сама радянська влада. Демаркаційна лінія поблизу Новгород-Сіверського – це щось на кшталт вольного Дону старої Русі, котрий всотує в

себе і розлючених бунтарів, і вбивць, що нещодавно затопили Новгород-Сіверський в єврейській крові та різний люд, що зірвався з шибениці» [6, с.4]. В даній характеристиці влучно виділяється ключове слово «наполовину». Адже підписання офіційних угод за посередництва Німеччини не завадило більшовикам прибрати «нейтральну смугу» до своїх рук, наділивши її адміністративно-територіальним устроєм за загальним зразком Радянської Росії.

Практично це означало, що Чернігівських губерній стало дві: одна на основній території Чернігівщини, що увійшла до Гетьманату Скоропадського, до неї додатково були приєднані частини Гомельського, Путивльського та Рильського повітів (перший – Могильовської губернії, два інші – Курської) [14, с.4]. За демаркаційною лінією опинились 43 волості Чернігівської губернії, що практично входили до складу Радянської Росії. В нашому розпорядженні є фінансовий документ – кошторис видатків волосних земельних відділів Чернігівської губернії на друге півріччя 1918 р. За ним наводимо територіальний устрій Чернігівської губернії у складі Радянської Росії (мовою оригіналу).

«Мглинский уезд (7 волостей): 1)Балыкская; 2) Костеничская; 3) Мглинская; 4) Нивлянская; 5) Павловская; 6) Романовская; 7) Шумаровская.

Стародубский уезд (8 волостей): 1) Гриневская; 2) Гарцевская; 3) Кистерская; 4) Лыщическая; 5) Погарская; 6) Чаусовская; 7) Юдиновская; 8) Яцковская.

Суражский уезд (12 волостей): 1) Душатиная; 2) Лялическая; 3) Новдроковская; 4) Кулажская; 5) Струвско-Будская; 6) Гордеевская; 7) Уношевская; 8) Лотоковская; 9) Заборская; 10) Поповогорская; 11) Голубовская; 12) Петровскобудская.

Середино-Будский уезд (6 волостей): 1) Ивотская; 2) Хильчанская; 3) Чернатская; 4) Дмитровская; 5) Протопоповская; 6) Гремячская.

Почепский уезд (10 волостей): 1) Почепская; 2) Васьковская; 3) Краснорожеская; 4) Ивайтенковская; 5) Котляковская; 6) Старосельская; 7) Воробеинская; 8) Краснослободская; 9) Кульневская; 10) Алексеевская» [5, арк. 61–62].

Порівняння даного територіального устрою «нейтральної зони» 1918 р. зі списком поселень та міст Чернігівської губернії по повітах та волостях за переписом 1917 р. дозволяє виявити:

- Мглинський повіт повністю опинився у складі «другої» Чернігівської області та був поділений на Мглинський та Почепський;
- там же опинилися 8 з 12 волостей Стародубського повіту, 12 з 14 волостей Суразького, 6 з 12 волостей Новгород-Сіверського повіту у вигляді Середино-Будського повіту.

Дві Чернігівські губернії жили за протилежним сценарієм. В першій каральні загони відшукували більшовиків, представників місцевих радянських органів влади, карали співчуваючих їм селян, повертали землі та маєтки поміщикам, буквально здираючи з селян три шкури у вигляді грошової компенсації за збитки. Але цей порядок все ж не міг порівнятися з тим, що відбувалося в другій частині.

Доповідь Михайла Васильовича Меншова, завідуючого повітового земельного відділу Суразького виконкому Першому повітовому з'їзду Раддепів від 22 вересня 1918 р. визнає: «Земля з рук поміщиків вирвана і знаходиться цілком в користуванні трудового народу, вся сільськогосподарська промисловість більше вже не знаходиться в руках поміщиків і буржуазії, весь сільськогосподарський інвентар також переданий трудовому народу, або самовільно розібраний місцевим населенням і поміщики скрізь вигнані зі своїх колишніх гнізд. Правда, що все це не пройшло красиво, злагоджено, організовано, навпаки, нерідко вельми потворно, руйнуючи виробництво, знищуючи раніше заведену культуру... Поки що ми можемо сміливо сказати, що у боротьбі з буржуазією за землю ми перемогли. З огляду на прикордонне становище, у нас був великий вплив військових частин вкрай підозрілої якості, в результаті чого залишилися банди, котрі і по сей день іноді наводять порядки по-своєму, громлячи і розділяючи все.» Далі доповідач уточнював, що в повіті орудували Романівські та Демидівські банди [5, арк. 2]. Наявність всіх адміністративних

органів більшовицької влади та сама лексика доповіді безперечно свідчать, що даний повіт був невід'ємною частиною Радянської Росії. Стримані оцінки досягнутих радянською владою результатів доводять правоту кореспондента газети «Чернігівська земля» у попередній цитаті. Як Суразький, так і Середино-Будський земвідділи намагалися на основі колишніх поміщицьких маєтків створити колективні господарства [5, арк. 5, 110–111]. Зрозуміло, що і бюджет на подібні нововведення в аграрній справі земвідділи отримували не від уряду гетьмана Павла Скоропадського, а з Москви.

А ось кошторису на ліквідацію банд у «нейтральній зоні» радянська влада явно не виділила. Набіги банд з кримінального елементу, що тероризували місцеве населення, жорстокі тортури та вбивства землевласників, проповідь фізичного винищення «буржуїв», утворення комітетів бідноти з різних покидьків, що під гаслом «соціалізації» грабували селян до чобіт і останньої сорочки включно – все це стало буднями «другої» чернігівської губернії [8, с.1; 10, с.6; 13, с.6]. Банди мало не щодня робили набіги на територію Української Держави, тероризуючи населення, внаслідок чого частина селян змушена була тікати до повітових міст.

Як правило, німецькі війська не виявляли наполегливості у захисті північно-східного кордону Української Держави. Староста Рильського повіту скаржився, що німці не надавали допомоги проти збільшовичених банд, які грабували українську частину повіту (із 16 волостей повіту 3 знаходились за демаркаційною лінією) [4, арк.106–107]. Не дивно, що Новгород-Сіверський староста отримав ряд прохань від населення приєднати всю територію повіту до основної частини губернії та України [12, с. 4]. Представники інших північних повітів Чернігівської губернії зверталися і до німецького командування, і до Гетьмана з вимогою приєднання до Української Держави. Причина настроїв населення і рішень органів місцевого самоуправління полягала не в площині національного питання, а в тому, що вони вдовольнилися «більшовізією» і розгулом анархії і воліли за краще обрати міцний режим, що існує в якомусь правовому полі.

Скориставшись ситуацією, більшовицька влада почала готувати населення «нейтральної зони» до «плебісциту». Для цього з Москви до Мглина було прислано 40 агітаторів, що дискредитували владу Української Держави. І зрештою московська комісія під загрозою арештів і розстрілів змушувала перелякане населення північних повітів заповнювати анкету за приєднання до Радянської Росії. І все це під час мирних переговорів Радянської Росії з Українською Державою гетьмана П. Скоропадського за участі німецької сторони [10, с.6–8].

Після захоплення влади на початку 1919 р. більшовики швидко і рішуче, не ризикуючи гратися у плебісцити, здійснили те, що намагався зробити ще Тимчасовий Уряд – попри волю місцевого населення жити в Україні, неодноразово висловлену органами місцевого самоврядування 5 північних повітів (з утвореним у 1918 р. Почепським) були відрізані від губернії і від суверенної ще тоді України та передані з 1 липня 1919 р. до новоутвореної Гомельської губернії [2, с.50]. Прецедент для цього вже був у 1918 р. Частину Новгород-Сіверського повіту повернули назад до Чернігівщини. Для більшовиків кордони не мали великого значення вони у майбутньому вбачали світову революцію. Територія Чернігівської губернії зменшилась на 15 тис. кв. км., на яких станом на 1917 р. проживало 636 638 чол. [1, с.20; 11].

Список використаних джерел

1. Административно-территориальное деление Брянского края за 1916 – 1970 годы (Историко-географический справочник): В 2-х т. – Брянск: изд-во Гос. архив Брянск. обл., 1971. – Т.1. – С. 20.
2. Боечко В. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан / В. Боечко, О. Ганжа, Б. Захарчук. – К.: Основи, 1994. – 168 с.
3. Бойко В. Приєднання північних повітів Чернігівщини до УНР / В. Бойко // Сіверянський літопис. – 1996. – № 5. – С. 3-11.

4. Державний архів Чернігівської області (далі – ДАЧО), ф. 127, оп. 90а, спр.5, арк.106–107
5. ДАЧО, ф. Р-503, оп.7, спр.1
6. Занин Д. В плену у большевиков / Д. Занин // Черниговская земля. – 1918. – 3 октября. – С. 4.
7. Издание статистического отдела Народного комиссариата Внутренних дел УССР. – Х., 1919. – С. 3.
8. Новости – Чернигов. – 1918. – 21 мая. – С.1
9. Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник. – СПб.: Блиц, 1995. – С. 11–13.
10. Сергійчук В. Стародубщина завжди горнулась до матері України / В. Сергійчук // Сіверянський літопис. – 1996. – № 3. – С. 6–8.
11. Списокъ селеній и городовъ Черниговской губерніи по уездам и волостямъ. – Чернигов, Тип. Сов. Нар. Хоз-ва, 1919. – 67 с.
12. Черниговская земля. – 1918. – 22 октября. – С.4.
13. Черниговская земская газета. – 1918. – 30 августа. – С.6.
14. Черниговская земская газета. – 1918. – 6 сентября. – С.4.

Р.А. Желєзко

АДМІНІСТРАТИВНИЙ УСТРІЙ НІЖИНСЬКОГО ПОЛКУ СЕРЕДИНИ XVII – КІНЦЯ XVIII СТ.

Українська національно-визвольна революція сер. XVII ст., що розпочиналася як антипольське повстання на заселених українцями землях Речі Посполитої, досить швидко переросла у незворотній рух українства у боротьбі за свої права. Події, що мали свій початок у 1648 р., докорінно змінили не лише політико-правовий статус українських земель у складі Польщі, а призвели до перестановки балансу сил у геополітичному просторі Центрально-Східної Європи. Якщо для польського соціуму ці події означали трагедію, то для українського стали спробою створити власну державу – Гетьманщину. Провідна роль у розпочатому процесі українського державотворення належала козацькому стану, що переніс на землі новоутвореної держави елементи внутрішньо-організаційної структури Запорізької Січі. Одним з таких елементів став адміністративно-територіальний поділ на полки, сотні та курені. Означений поділ Гетьманщини сер. XVII – кін. XVIII ст. носив яскраво виражений військовий характері був продиктований суворими умовами українсько-польської війни, а пізніше загрозами, породженими внутрішніми міжусобицями «Руїни» та несприятливим зовнішнім фактором. Організована козацькими лідерами структура утворювала собою оптимальний організм, покликаний вирішувати поставлені війною завдання і здійснювати функції суспільства та держави.

Сьогоднішні студії вивчення козацько-гетьманської держави характеризуються цілком закономірним інтересом до історії окремих її складових. Вагома роль у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики Гетьманщини 1648–1783 рр. належала Ніжинському козацькому полку, що займав своє, в певній мірі, унікальне місце у суспільно-політичній системі України.

Ніжинський козацький полк як адміністративна одиниця української козацької держави був утворений у червні 1648 р. та належав до групи новостворених полків, що виникли у ході національно-визвольної війни під проводом гетьмана Богдана Хмельницького. Як складова частина Гетьманщини Ніжинський полк межував з Чернігівським, Переяславським та Прилуцьким полками. Водночас Ніжинський козацький полк носив статус прикордонних територій. На початку гетьманування Б. Хмельницького на південь від Ніжина простягались землі Великого князівства Литовського (з 1569 р.

складова частина Речі Посполитої), а на сході села та хутори полку межували з Московською державою. Таким чином, географічне розташування Ніжинського полку ставило перед ним ряд завдань, виконання яких було продиктоване розвитком національно-визвольної революції. Сотні полку призначалися для захисту північного кордону Гетьманщини від наступу литовської армії князя Януша Радзивілла та можливих збройних акцій Московського царства, зв'язаного союзницькими обов'язками перед польським королем відповідно до Поляновського миру 1634 р.

Юридично створення Ніжинського полку, як і української козацько-гетьманської держави загалом, відбулося 16 жовтня 1649 р., згідно статей Зборівської угоди між Гетьманщиною та Річчю Посполитою. Територія полку отримала чітко визначені кордони, що сприяло активному розвитку державотворчих процесів. Поряд з тим, окремі території українських земель, що не входили до визначених Зборівським договором Київського, Брацлавського та Чернігівського воєводств, залишилися в складі Речі Посполитої. Станом на 1649 р., територія полку займала лівий берег р. Десни, починаючи від містечка Дівиця і закінчуючи дельтою річки Изотка. Полкові землі простягалися по обох берегах р. Сейм, від дельти до впадіння р. Клевені та однієї з приток Десни – р. Остер, починаючи від містечка Мрин і до її витоків. Площа полку становила 2000 квадратних кілометрів.

Першим полковником Ніжинського полку був Прокіп Шумейко. Відповідно до реєстру 1649 р., очолюваний ним Ніжинський полк складався з 10 сотень (991 козак), 7 з яких розташовувались безпосередню у самому полковому місті. Шість сотень носили назви «ніжинських», а сьома сотня – ім'я Григорія Кобилецького. Зважаючи на те що, Г. Кобилецький на той час був ніжинським сотником, його сотню теж прийнято вважати «ніжинською». Водночас, як зазначав О. Лазаревський, друга полкова сотня також носила назву «новомістської», оскільки розташовувалася на тій території Ніжина, що раніше називалася Новим містом [4, с. 79]. Більша частина полку – 597 козаків, (60,2 %) була зосереджена у Ніжині. Варто відзначити, що зосередження шести (або й семи сотень) безпосередню у полковому місті є унікальним явищем для козацько-гетьманської держави, і було характерно лише для даного полку. Решта сотенних центрів розташовувались у Дівиці (100 козаків), Березанці (95 козаків) та Носівці і Кобижчі (об'єднана сотня, 99 козаків) [6, с. XXI]. Не виключено, що саме таке розташування ніжинських козаків у полковому і сотенних центрах було викликано прикордонним статусом та територіальною близькістю до Великого князівства Литовського та Московського царства. Водночас, як свідчать дані козацького реєстру 1649 р., це був найменший полк держави Б. Хмельницького.

Важливо відзначити, що кількість сотень Ніжинського полку впродовж існування Гетьманщини постійно змінювалась. Частина сотень була ліквідована, решта ж періодично припиняла своє функціонування. Точні хронологічні рамки існування ніжинських полкових сотень подає сучасний історик В. Заруба: Ніжинська перша (1648–1783 рр.), Ніжинська друга (1648–1654 рр., 1716–1782 рр.), Ніжинська третя (1649–1654 рр., 1672–1687 рр., 1736–1782 рр.), Ніжинська четверта (1649–1654 рр., 1764–1782 рр.), Ніжинська п'ята (1649–1654 рр., 1764–1782 рр.), Ніжинська шоста (1649–1651 рр.) та Ніжинська сьома (1649–1651 рр.) [2, с. 175–176].

Починаючи з Прокопа Шумейка (1648–1650 рр.) і закінчуючи Андрієм Журахівським (1779–1782 рр.), полковники Ніжинського полку на підвладній їм території, окрім суто військових обов'язків, вирішували питання адміністративного характеру, визначення обов'язків селян і міщан щодо полкової старшини, організації фінансових та судових справ тощо. Єдиним конкурентом владі полковника були органи місцевого самоврядування – магістрат та вїйт, що опікувалися справами жителів міст. Як і загалом в Гетьманщині, полкова старшина Ніжинського полку складалася з полкових писаря, обозного, осавула, судді та хорунжого.

За даними П. Пирога, станом на 1649 р. у межах Ніжинського полку проживала приблизно третина населення всієї тогочасної України. Майже половина жителів

зосереджувалась у містах. У переписних книгах їх кількість доведена до 35. Найбільш населеними містами були Ніжин, Березне (Березанка), Почеп, Новгород-Сіверський та Батурич. Найменш населеними: Сиволоч, Борзна, Івангород. Загальна ж кількість населення у пунктах сотенного управління становила 80800 чоловік [5, с. 3].

Упродовж II пол. XVII – кін. XVIII ст. адміністративний устрій і територія Ніжинського полку зазнавали ряду змін, викликаних як зовнішніми втручаннями сусідніх держав, так і внутрішньою політикою українських гетьманів. У 1654 р. Ніжинський полк збільшився до 36 сотень за рахунок приєднання 7 сотень Чернігівського полку і округів Чернігівського воєводства та Стародубського повіту Смоленського воєводства [4, с. 50]. Так, на момент укладення Переяславського договору з Москвою перелік адміністративно-територіальних одиниць Ніжинського полку складався з таких сотень: Батуричської, Бахмацької, Березівської, Бобівської, Борзнянської, Волинської, Глухівської, 1-ї та 2-ї Дівицьких, Дроківської, Івангородської, Киселівської, Кобизької, Конотопської, Кролевецької, Мглинської, Менської, Мринської, Ніжинської, Новгородської, Носівської, Оленівської, Підлипенської, Погарської, Понорницької, Поповогірської, Почепської, Рождественської, Сиволозької, Синявської, Сосницької, Стародубської, Топольської, Шаповалівської та Шептаківської [3, с. 136]. Показово, що, внаслідок означеного територіального зростання, Ніжинський полк з найменшого полку 1649 р. перетворився на найбільшу адміністративно-територіальну одиницю держави Б. Хмельницького.

Вочевидь, намагаючись більш надійно захистити кордони своєї держави на півночі, гетьман збільшує кількість козацьких полків у зазначеному регіоні. У 1653 р. Б. Хмельницький виокремлює з частини сотень Ніжинського полку Новгородський (Новгород-Сіверський) полк, але у 1654 р. ліквідує його. За схожим сценарієм у 1654 – 1655 рр. було відновлено і Борзенський полк.

Нові радикальні зміни адміністративно-територіального устрою Ніжинського козацького полку відбулися у 1663 р. Зречення Юрієм Хмельницьким гетьманства породило боротьбу козацької старшини за гетьманську булаву Лівобережної України. Одним з кандидатів на гетьманство був ніжинський полковник 1659 – 1663 рр. Василь Никифорович Золотаренко, що зрештою поступився місцем кошовому отаману Запорізької Січі Івану Брюховецькому під час сумнозвісної «Чорної» ради 1663 р. під Ніжином. Після страти В. Золотаренка новообраний гетьман Іван Брюховецький приймає рішення послабити опозиційний йому Ніжинський полк і виокремлює з його складу три нових полки: надалі постійний Стародубський (Мглинська, Новгородська, Погарська, дві Почепські, Стародубська, Топальська та Шептаківська сотні) і тимчасові полки (Сосницький (1663 – 1668 рр.) і Глухівський (1663 – 1665 рр.)). Шість сотень відійшло до Чернігівського та дві до Київського полків. Загалом кількість сотень Ніжинського полку скоротилася з 36 до 20 одиниць. Сотенні центри були зосереджені у наступних містечках: Ніжин (три полкові), Олишівка, Мрин, Нові Млини, Веркіївка, Салтикова Дівиця, Прохори, Борзна, Шаповалівка, Івангород, Бахмач, Батурич, Короп, Кролевець, Вороніж, Глухів (1665 – 1668 рр.) та Ямпіль [4, с. 50].

Доволі цікавою особливістю адміністративно-територіального устрою Ніжинського козацького полку був той факт, що Новомлинська, Кролевецька, Коропська, Воронізька, Глухівська і Ямпільська сотні утворювали так звані «засеймські» сотні. Назва сотень утворилася через те, що вони знаходилися по той бік р. Сейм, природньо відокремлюючись від решти територій Ніжинського полку. Названі сотенні містечка вважалися гетьманськими або підпорядкованими генеральній старшині. З козаків «засеймських» сотень формувалася особиста охорона гетьмана.

У 1668 р., у зв'язку з об'єднанням гетьманом Петром Дорошенком правобережного і лівобережного гетьманатів, у межах Ніжинщини з «засеймських» сотень було відновлено Новгородський полк. Проте, як і в період Б. Хмельницького (1648 – 1657 рр.), Новгородський полк проіснував менше року і був ліквідований після обрання гетьманом

Лівобережної України Демка Ігнатовича, більш відомого в історіографії як Дем'ян Многогрішний.

Обрання гетьманом Д. Ігнатовича (1668 – 1672 рр.) та близькість Ніжина до московського кордону сприяли зростанню важливості Ніжинського козацького полку у суспільно-політичній системі Гетьманщини. Ніжинський полк отримав статус столичного. На території полку знаходилися дві гетьманські столиці: Батурин (1669 – 1709 рр., 1750 – 1764 рр.) та Глухів (1709 – 1750 рр.). Починаючи з 1669 р., названі сотенні центри виводилися з-під контролю Ніжина. І в часи правління гетьмана Івана Мазепи батуринський сотник Дмитро Нестеренко підпорядковувався виключно гетьману.

У 1672 р., після позбавлення Д. Ігнатовича гетьманської булави Лівобережжя, новим керманічем Гетьманщини було обрано Івана Самойловича. Збережений текст Конотопського договору між козацько-гетьманською державою та Московським царством дозволяє з'ясувати кількість сотень Ніжинського полку станом на 1672 р.: Бахмацька, Борзнянська, Веркіївська, Воронізька, Глухівська, Дівицька, Івангородська, Кобизька, Конотопська, Коропська, Кролевецька, Мринська, Ніжинські (три), Новомлинська, Носівська, Олишівська, Прохорівська, Рождественська і Шаповалівська [1, с. 150–155]. Загалом – 21 сотня.

Перехід лівобережної булави до Івана Мазепи у 1687 р. знову вніс свої зміни до адміністративно-територіального устрою Ніжинського полку. Готуючись до другого Кримського походу 1689 р., гетьман вирішив посилити обороноздатність Київського полку та підпорядкував йому три сотні полку Ніжинського: Кобизьку, Мринську та Носівську. Як відомо, намагання Івана Мазепи зберегти українську державність від наступу Московського царства вилилися у 1708 р. в українсько-шведський військовий союз, новина про який змусила московського царя Петра I перейти до радикальних дій з ліквідації автономії Гетьманщини. Вже на початку листопада 1708 р. колишнє сотенне містечко Батурин Ніжинського полку, столиця Гетьманщини, було зруйноване московськими військами. В контексті тих подій впродовж січня 1709 р. резиденція нового гетьмана України Івана Скоропадського (1708 – 1722 рр.) знаходилася саме в м. Ніжині.

Поділ Ніжинського полку приблизно на 20 сотень, зафіксований на поч. XVIII ст., зберігся до кінця існування Гетьманщини. За реєстром 1723 р. Ніжинський полк, очолюваний росіянином Петром Толстим (1719 – 1729 рр.), складався з 19 сотень і нараховував 7285 козаків. Розподіл по сотнях відбувався наступним чином: перша полкова – 556 козаків, друга – 412, третя – 400, Борзнянська – 700, Новомлинська – 216, Олишівська – 685, Конотопська – 758, Івангородська – 298, Мринська – 347, Веркіївська – 352, Дівицька – 253, Прохорська – 600, Бахмацька – 566, Воронізька – 415 та Глухівська – 700 козаків [3, с. 152]. У подальшому кількість сотень Ніжинського полку нараховувала 18 у 1750 р. та 22 – у 1769 р. Територіальні зміни стосувалися лише передачі у сер. XVIII ст. Олишівської та Мринської сотень до складу Київського полку.

Система полково-сотенного управління в козацько-гетьманській державі існувала до 80-х рр. XVIII ст. Після ліквідації гетьманської влади у 1764 р. російський уряд імператриці Катерини II розпочав дії, спрямовані на деформування українського козацтва і козацької старшини як правлячої еліти Гетьманщини. Указом від 28 липня 1783 р. українські козацькі полки, зокрема Ніжинський на чолі з полковником А. Журахівським, були перетворені на регулярні і карабінерні полки російської армії. Внаслідок цього петербурзьким урядом було скасовано традиційну для Гетьманщини систему військового та адміністративного самоврядування, що де-факто, означало ліквідацію української державності.

Отже, адміністративний устрій Ніжинського козацького полку відповідав загально прийнятій структурі адміністративно-територіального поділу Гетьманщини сер. XVII – кін. XVIII ст. Зберігаючи загальні ознаки козацьких полків та маючи свої особливості (кількість полкових сотень, столичний статус, наявність «засеймських» сотень тощо)

Ніжинський полк відіграв важливу роль в процесі українського державотворення та боротьбі за збереження козацько-гетьманської державності.

Список використаних джерел

1. Величко С. Літопис у 2 томах. Том II. / За ред. О.В. Мишанич. / Давньоруські та давні українські літописи. – К.: Дніпро, 1991. – 640 с.
2. Заруба В.М. Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького 1648–1782 рр. / В.М. Заруба. – Дніпропетровськ: ПП «Ліра ЛТД», 2007. – 380 с.
3. Календар 2000-го року «Чернігівщина – земля козацька». Автор і упорядник І. Корбач. (Чернігівське земляцтво) – К., 1999. – 768 с.
4. Лазаревский А.М. Описание Старой Малороссии. Материалы для истории заселения, землевладения и управления / А.М. Лазаревский. – Том II. Полк Нежинский. – К., 1893. – 521 с.
5. Пиріг П. Ніжинський полк / П. Пиріг // Ніжинський вісник. – №116. – 9 жовтня 1991. – С. 3.
6. Реестра всего Войска Запорожскаго после Зборовскаго договора съ королем польскимъ Яномъ Казимиромъ составленные 1649 года, по подлиннику О.М. Бодянскимъ. – М., 1875. – 337 с.

Д.В. Казіміров

СТРУКТУРА ПРАВЛІННЯ МЕНСЬКОЇ СОТНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII – XVIII СТ.

Процес формування територіального поділу та владних інституцій держави зумовлюється реаліями конкретної історичної доби, зокрема, політичними, військовими, географічними, економічними та іншими факторами. Період Гетьманщини став одним з найбухливіших етапів українського державотворення, яке відбувалось в умовах безперервних війн. Утворені на її території полки і сотні були одночасно військовими одиницями (козацькими підрозділами), а їх очільники – військовими командирами та чиновниками в одній особі.

Останніми роками активізувалось дослідження адміністративного устрою, персонального складу правління Ніжинського та Чернігівського полків, їх ролі у військово-політичному житті Гетьманщини. Ця тематика розробляється у працях О. Галушка, С. Горобця, Р. Железка, І. Кондратьєва, В. Кривошеї, І. Кривошеї, І. Ситого, С. Токарева та ін. Логічним продовженням цих студій є вивчення структурних елементів полків – сотень. Тому спробуємо простежити становлення та зміни структури сотенного правління на прикладі Менської сотні, яка разом з іншими 15 сотнями утворювала Чернігівський полк.

Появу Менської сотні, за поодинокими згадками, пов'язують з формуванням самого полку, що розпочалося навесні-влітку 1648 р. Проте, як окрема територіальна одиниця, в документах вона вперше згадується у 1654 р. у складі Ніжинського полку. Крім сотенного містечка до неї входило ще чотири села. Одночасно згадуються дві управлінські структури: сотенний уряд на чолі з сотником та міське правління у Мені в особі вїйта [22, с.250]. З кінця 1660-х рр. сотня перебуває вже в складі Чернігівського полку. Впродовж століття мережа її населених пунктів розширюється до 11 сіл, понад 40 хуторів та слобід. На середину 1760-х рр. XVIII ст. чисельність населення сотні становила 13,5 – 14 тис. чол.

Сотник зосереджував всю повноту виконавчої влади, здійснював адміністративні, військові та судові функції у межах підпорядкованої йому територіальної одиниці. До його обов'язків входило оприлюднення та виконання наказів, отриманих з полкової канцелярії, проведення ревізій населення, описів майна, стягнення різних зборів з населення,

засвідчування угод про купівлю-продаж маєностей та ін. Сотник також був командиром козацького підрозділу сотні [20, с.43].

Свої повноваження він реалізовував на чолі сотенного уряду. Станом на 1654 р. до козацької адміністрації Менської сотні входили сотник, писар, осавул та хорунжий, з 1670-х рр. до них додалися наказний сотник, городовий отаман та городничий. Загалом на початок XVIII ст. чисельність службовців сотенного уряду по сотнях Чернігівського полку становила в середньому 4-6 чоловік [21]. Наказні сотники зазвичай призначалися для командування козацькими загонами у військових походах. Також вони могли тимчасово керувати сотнею у разі відсутності чинного сотника.

Наказним сотником часто призначали городового отамана, який вважався другою особою в сотенному правлінні. У складі сотенного уряду отаман брав участь у слідствах, підписував прохання, засвідчував купчі записи, заповіти, тощо [12, с.291]. Йому підпорядковувалося міське некозацьке населення та нагляд за порядком у місті або містечку. Поряд з цим посада городового отамана фігурує не тільки у складі полкового чи сотенного правління. У «Присязі Чернігівського полку 1718 р.» городові отамани поряд з курінними згадуються у 5 селах Менської сотні. Достеменно їх функції поки що невідомі. Очевидно, що до їх відання відносилися сільські жителі, які не належали до козацького стану. Ймовірно, посада городового отамана мала певне значення для подальшого просування по службі. Наприклад, Василь та Гнат Сахновські перед тим, як стати менськими сотниками, були спершу городовими отаманами [16, с.44].

В управлінні сотнику допомагали осавул та хорунжий. Вони відповідали за списки козаків сотні, їх озброєння та обмундирування [12, с.272]. На них покладалось постачання та навчання особового складу. Осавул та хорунжий брали участь у різного роду інспекціях та слідствах на території сотні, а в разі необхідності очолювали сотенні козацькі команди у військових походах. З 1765 р. вони разом з іншими членами сотенного уряду мали організовувати навчання козацьких дітей грамоті та військової справи [18, с.149–167].

Писар відповідав за діловодство сотенної канцелярії. У його підпорядкуванні могли працювати й канцеляристи. Очевидно, це були сини козаків, віддані сюди на навчання. У штаті менської сотенної канцелярії протягом 1750 – 60-х рр. згадувалося чотири канцеляристи [9; 10].

В адміністративному відношенні сотні поділялись на курені. Під куренем зазвичай розумілася козацька громада певного населеного пункту, на чолі якої знаходився курінний отаман [12, с. 146]. У межах міста їх могло бути кілька (наприклад, у Мени – 3–5 куренів), а козацьке населення певного села складало один курінь. У «Присяжних книгах 1654 р.» налічується 18 курінних отаманів, яким підпорядковувалися козаки Мени та сіл сотні [22, с.250–254].

Стосовно обрання та призначення менських сотників та сотенної адміністрації у другій половині XVII – на поч. XVIII ст. відомостей поки що не виявлено. Лише в одному документі – скарзі менського козака Дем'яна Дейнеки на городового отамана Захарія Павлова йшлося про дозвіл обрати нового отамана [2, арк. 1].

З кінця XVII ст. уряд менського сотника міцно тримали представники родини Сахновських, які походили з менських козаків. Найдовше менським сотником був Гнат Сахновський (1697 – 1722), який потім став чернігівським полковим обозним [20, с. 501; 17, с. 641]. Після нього протягом XVIII ст. уряд сотника, з перервами, обіймали ще 3 представники цієї родини. Загалом з початку XVIII ст. виборність сотників стає номінальною, сама посада нерідко переходила у спадок від батька до сина. Після 1708 р. сотники інколи прямо призначалися царськими урядовцями. За царським указом 1715 р. встановлювався новий порядок їх обрання: сотенна старшина рекомендувала трьох претендентів, один з яких затверджувався гетьманом та російськими представниками [20, с.44].

Тогочасний перелік службовців менського сотенного уряду зафіксований у присязі 1718 р., що приносилася сину Петра I, теж Петру. Маніфестом 3 лютого 1718 р. він проголошений спадкоємцем російського престолу після усунення царевича Олексія

Петровича. Менським сотником залишався Гнат Сахновський. Хорунжим згадувався Федір Войченко. Тут же зазначений Ничипір Писар. Скоріше за все це сотенний писар Ничипір Ісаєвич, відомий на цій посаді у 1705 – 1729 рр. [10, арк. 124, 583]. Далі перелічуються курінні отамани Олексій Михайлович, Іван Брухно, Грицько Сидоренко та Захар Павлович [22, с.153].

До компетенції місцевого правління належав нагляд за станом оборонних споруд сотенного містечка та їх ремонт в разі необхідності. Чергове відновлення менської фортеці здійснювалося у 1737 р., про що до Чернігівської полкової канцелярії доповідав менський сотник Іван Сахновський [3, арк.4 зв.]. Тоді саме тривала російсько-турецька війна 1735-1739 рр. і менське сотенне правління згідно з розпорядженнями гетьманського та царського урядів мало турбуватися про стан шляхів, мостів, переправ на річках, організовувати збір провіанту, фуражу для діючої армії та забезпечити належні умови його транспортування по території сотні, зокрема водним шляхом (по р. Десні). Також сотенний уряд стежив за розміщенням на військові пості особового складу козацьких та російських армійських підрозділів, що проходили через територію сотні.

У 1742 р. монополія Сахновських на уряд менського сотника була перервана. Яготинський сотник Пилип Купчинський подав до Сенату донос на генерального писаря Андрія Безбородька, звинувативши його, зокрема, у незаконному роздаванні посад в старшинській адміністрації. Таким чином отримав посаду менського сотника і Яким Сахновський, батько якого Іван доводився свояком генеральному писарю [16, с.312–313]. На його місце імператорським указом від 14 грудня та універсалом Правління гетьманського уряду від 30 грудня 1742 р. призначено Григорія Кузьминського [11, арк. 32]. Яким Сахновський намагався повернути посаду. У січні 1743 р. він подав чолобитну до ЧПК з проханням видати йому атестат, з огляду на власні заслуги та дідові й батькові. Полкова канцелярія за указом ГВК здійснила перевірку, і 13 січня 1743 р. Сахновський отримав атестат, яким визнавалася його «згодност и достоинство». Одночасно він отримав атестат з менської сотенної канцелярії. Документ сформульований так, щоб показати Сахновського в якомога кращому світлі. Сотенна старшина та товариство сотні свідчили про те, що визнавали Сахновського «за командира», були ним задоволені. Він не чинив жодних кривд та збитків козакам. Очевидно, з козаками сотні була проведена певна «робота», бо, окрім сотенної старшини, під атестатом підписались 12 отаманів та 15 козаків [5, арк. 57, 59].

Зовсім інша картина постає у чолобитній сотника Кузьминського, поданій до Сенату у 1747 р. В ній, поряд з численними фактами зловживань Сахновських на сотенному уряді, містяться відомості про сферу діяльності сотенного уряду. Один з епізодів стосувався матеріального забезпечення козаків, коли Яким Сахновський силою змушував козаків сотні купувати, пошиті за його наказом, шапки по завищеній ціні. Також йшлося про запровадження незаконних податків з мешканців сотні, невиклату грошей за зібраний провіант, хабарництво тощо [6, арк. 2 зв.].

За ревізією Чернігівського полку 1747 р. штат службовців та служителів менського сотенного уряду значно розширився. Сотником був Григорій Кузьминський, який залишався на цьому уряді до 1753 р. Городовим отаманом з 1743 р. відомий Кирило Оникієв (Оникееєнко). У купчому записі від 25 жовтня 1746 р. він згаданий як отаман городовий шевський (певно шевського цеху у Мені). Потім Оникееєнко згадувався городовим отаманом у 1748 – 1752 рр. [9, арк. 284 зв., 674 зв.; 17, с. 44]. Сотенний писар Михайло Богдановський відомий на своїй посаді у 1729 – 1750 рр. У веденні справ йому допомагав «писець» сотенної канцелярії Ієремії Сенюта. Уряд сотенного осавула обіймав Костянтин Дейнека (1739 – 1768), а хорунжого – Юхим Омелюта (1737 – 1748) [9, арк. 682 зв.].

В процесі розвитку сотенного уряду до його складу були введені посади, не властиві традиціям козацького врядування та запозичені з інших владних структур. Одним з таких був вже згаданий городничий, який міг входити як до сотенного, так і міського управління. За своїм становищем, на думку В. Дядиченка, він належав до категорії служителів, а не урядовців. У більшості випадків городничі присутні у складі правлінь тих сотень, центрами

яких були міста та містечка. Їхньою основною функцією був нагляд за порядком у місті подібно до повноважень пізніших поліцмейстерів [13, с.294]. Станом на 1747 р. городничим згадувався Яків Нагорний. Він виконував свої обов'язки з 1741 по 1754р. [9, арк. 675 зв.]. Посада комісара також спочатку відома у складі владних структур, яким підпорядковувалося некозацьке населення (магістрати й ратуші) [12, с.147]. У 1747 р. до менського сотенного уряду відносилось 2 комісари Іван Пригаревський та Остап Сашенко, на яких покладался збір різного виду поборів з населення на користь держави. Згадується тут і комісар «овчарних заводів» Федор Проненко. Поява цієї посади зумовлювалася заходами Петра I щодо масового запровадження вівчарства на Лівобережній Україні. Далі в переліку згадувалися пушкарі Василь Іванко, Федір Набок та гармаші Ничипір Рижко й Трохим Брухно, які обслуговували сотенну артилерію. До служителів відносились 5 сторожів та 4 «куренные загадчики», які очевидно відповідали за стан гребель на річках сотні [7, арк. 242, 242 зв.].

Склад менського сотенного правління 1760-х рр. подається у чорновій відомості дворів м. Мени 1768 р. з матеріалів «Генерального опису 1765 – 1769 рр.» В ній згадується про приміщення сотенної канцелярії «в дву поставах», що знаходилася на вулиці Березинській. Поряд з нею, на випадок пожежі, стояв амбар з необхідним начинням [7, арк. 230 зв.]. Посаду сотника обіймав Павло Сахновський (1753 – 1770), відомий згодом як предводитель дворянства Сосницького повіту [1, арк. 57; 7, арк. 205 зв.; 16, с.356]. Отаманом був Іван Климович (1753 – 1766), писарем – Гнат Романовський (1758 – 1778) [7, арк. 138, 190, 568 зв.; 17, с.44]. Осавулом залишався Костянтин Дейнека. Хорунжий Василь Омелюта обіймав посаду з 1750 р. [7, арк. 205 зв., 527]. Далі в сотенному правлінні відбулись деякі зміни. У 1768 – 1769 рр. сотенним хорунжим був Прокіп Корнієвський, який розпочав службу полковим канцеляристом у 1756 р. У 1769 – 1772 рр обіймав посаду менського сотенного осавула. У 1754 – 1763 рр. відомий сотенний канцелярист Кіндрат Натуревський [7, арк. 155, 566]. Обов'язки городничого з 1760 р. виконував Омелян Черняцький. 7 травня 1762 р. він проводив слідство з приводу пожежі у господарствах козаків у Куковичах. У 1768 р. згадувався як значковий товариш Чернігівського полку [4, арк. 398; 7, арк. 165, 139]. Також при сотенній канцелярії служив сторож, підсусідок Гнат Говенко з Волосківець Синявської сотні, який отримував 12 руб. 40 коп. на рік [7, арк. 233].

Таким чином, сотенне правління було одним з елементів у структурі владних інституцій Гетьманщини. Зосереджуючи основну повноту повноважень у межах підпорядкованої території, вони тим самим репрезентували владу гетьмана та його уряду на місцях. Діяльність сотенної адміністрації зосереджувалася навколо реалізації розпоряджень вищого керівництва переважно у військовій сфері, вирішенні адміністративних та господарських питань місцевого характеру. Чисельність службовців правління Менської сотні впродовж її існування збільшилася з 4 до 23 чоловік. Основні посади в ньому обіймали вихідці з козацько-старшинського середовища. Для багатьох з яких ця служба відкрила шлях до подальшої кар'єри в органах влади Гетьманщини, сприяла підвищенню їх матеріального та соціального статусу.

Список використаних джерел

1. Державний архів Чернігівської області, оп. 1, спр. 6, 84 арк.
2. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДАУК), ф. 51, оп. 3, спр. 2736, 3 арк.
3. ЦДАУК, ф. 51, оп. 3, спр. 5894, 14 арк.
4. ЦДАУК, ф. 51, оп. 3, спр. 12330, 458 арк.
5. ЦДАУК, ф. 51, оп. 3, спр. 16955, 65 арк.
6. ЦДАУК, ф. 51, оп. 3, спр. 18804, 29 арк.
7. ЦДАУК, ф. 51, оп. 3, спр. 19328, 811 арк.
8. ЦДАУК, ф. 51, оп. 3, спр. 19364, 433 арк.
9. ЦДАУК, ф. 57, оп. 1, спр. 22, 762 арк.

10. ЦДАУК, ф. 57, оп. 1, спр. 23, 930 арк.
11. ЦДАУК, ф. 108, оп. 2, спр. 33, 215 арк.
12. Горобець В. Влада та соціум Гетьманату. Дослідження з політичної та соціальної історії ранньомодерної України / В. Горобець. – К.: Інститут історії України. – 2010. – 252 с.
13. Дядиченко В. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – поч. XVIII ст./ В. Дядиченко. – К.: Видавництво АН УРСР, 1959. – 530 с.
14. Історія українського козацтва: Нариси: У 2-х т. / [ред. кол.: В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. – 2-ге вид. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – Т. 1. – 800 с.
15. Кривошея В.В. Генеалогія українського козацтва. Нариси історії козацьких полків / В.В. Кривошея. – К.: СтилоС, 2004. – 389 с.
16. Кривошея В.В. Українське козацтво в національній пам'яті. Чернігівський полк / В.В. Кривошея. – К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2012. – Т. II. – 508 с.
17. Кривошея В.В. Урядова старшина Гетьманщини. Енциклопедія / В.В. Кривошея. – К.: СтилоС, 2010. – 792 с.
18. Максимович Г.А. Деятельность Румянцева-Задунайского по управлению Малороссией / Г.А. Максимович. – Нежин: Типо-Литографія насл. В.К. Меленевского, 1913. – Т. 1. – 402 с.
19. Модзалевский В.Л. Малороссийский родословник. – К.: Типо-литографія С.В. Кульженко, 1914. – Т. 4 (П – С). – 907 с.
20. Панашенко В.В. Полкове управління в Україні (середина XVII – XVIII ст.) / В.В. Панашенко. – К.: Інститут історії НАН України, 1997. – 74 с.
21. Присяга Чернігівського полку 1718 року / [упоряд. та вступ І. Ситий, С. Горобець, передмова І. Кривошея]. – Чернігів: Десна Поліграф, 2011. – 344 с.
22. Присяжні книги 1654 р. Білоцерківський та Ніжинський полки / [упоряд. о. Ю. Мицик, Л. Кравець]. – К., 2003. – 349 с.

О.Г. Козинець

МІСЬКЕ ПРАВО СЕРЕДНЬОВІЧНОЇ ЄВРОПИ

Середньовіччя – це період в історії людства, під час якого разом із формуванням нового типу держави, формувалися й основи майбутніх національних правових систем. Особливу роль у становленні загальноєвропейської правової культури відіграло міське право, яке зародилося в часи середньовіччя. Його положення фіксувалися міськими статутами, королівськими або іншими сеньоріальними хартіями, дарованими місту. Саме міське право, незважаючи на закріплення в ньому деяких суто феодалних інститутів, за своїм змістом не було феодалним правом.

Можна заперечити, що міста виникли значно раніше, ніж у середньовіччі, зокрема в античності. Це дійсно так, але, відповідаючи на це заперечення, можна зазначити, що античні міста фактично занепали після падіння Західної Римської імперії у V ст. і до IX ст. практично зникли [2, с.336]. Середньовічні європейські міста починають виникати в XI ст., і між ними та античними містами, хіба що за деяким виключенням, не існувало ніякої політичної наступності. Особливістю середньовічного міста, що, власне, і відрізняло його від міст античності, була наявність міської правової свідомості та системи міського права.

Якщо говорити про феодалне право загалом, то в часи існування феодалної держави існувало декілька правових систем: римське право, ленне право, земське право, канонічне право та міське право. Предметом розгляду в даній статті буде виникнення та розвиток однієї з систем середньовічного права – міського права.

Самостійні правові системи у містах, які поступово звільнялись від феодалного впливу, виникали спочатку як рішення, що приймалися міською радою відносно того чи іншого приватного випадку. Рішення записувались у протокол та розглядались як прецедент. Поступово вони перетворились на офіційно видані міські закони [1, с.190]. Так,

міста в середньовічній Європі існували в умовах правової автономії. Всі закони, статути, постанови, укази оголошувалися на торговій площі та оприлюднювалися.

Необхідно відзначити, що юридична якість міських законів була дуже строкатою. У великих містах із високорозвиненим виробництвом, жвавою торгівлею та мореплавством правові норми склались раніше, що обумовило високий рівень розвитку законодавства. У маленьких містах закони були більш примітивними, що примушувало їх звертатись до провідних торговельних міст з проханнями про дозвіл користуватися їх законами. Так виникали великі юридичні об'єднання міст, в яких одне місто було містом-метрополією, а інші, що входили до такого союзу, були дочірніми містами. Прикладом найбільших систем міського права стали Любекське право (Ганзейський союз), яке мало більше 100 дочірніх міст та Магдебурзьке право, яке поширювалося на багаточисленні міста Німеччини, Чехії, Австрії, Східної Європи та навіть на м. Лондон [1, с.190].

З часом відбувається систематизація міського права. Наприклад, Магдебурзьке право було систематизовано у п'яти книгах (перша – органи управління, друга – судова організація, третя – скарги, четверта – родинне право, п'ята – неоднорідні норми і рішення) [3, с.348].

У змісті міського права виділяються норми, які регулювали організацію міського життя та управління містом, і норми, які регулювали статус жителя міста.

Аналізуючи міське право середньовічної Європи, необхідно звернути увагу на такі його характеристики: комунітарність, світськість, конституційність [2, с.367].

Міське право середньовічної Європи було правом тісно пов'язаного, інтегрованого співтовариства, яке в ті часи називали «комуною», тобто общиною, заснованій на договорі [2, с.368]. Як правило, це була хартія, яка урочисто читалась привселюдно та тексту якої приносили присягу. Подібна клятва була не простою обіцянкою підпорядковуватись муніципальній владі. Вона перетворювалась на суворі зобов'язання та накладала обов'язок зберігати та поважати мир (у середньовіччі термін «мир» було синонімом термінів «спокій», «порядок у місті» – О.К.). Поняття «мир» відносилось або поширювалось на все населення міста, і пізніше на цій підставі виникла комуна [4, с.102]. Так, комунітарний характер міського права відображався не тільки у договірних відносинах, але й у їх колективності. Про це свідчить і взаємодопомога, і захист від спільних ворогів. Але неможливо сказати, що в основу міського управління були покладені демократичні принципи. Оскільки на чолі міського співтовариства у XII ст. була невелика група патрициїв (верхівка міста – О.К.), то можна сказати, що община носила становий характер.

Міське право також мало світський характер. Це знайшло своє відображення в тому, що місто мало власний різновид права, який існував паралельно з королівським, маноріальним та торговим правом.

Однією з головних рис системи міського права був її конституційний характер. Міста Західної Європи XI – XII ст. були своєрідними державами з усіма необхідними ознаками, мали всю повноту законодавчих, виконавчих та судових повноважень та влади, включаючи повноваження встановлювати податки, карбувати гроші, встановлювати систему міри та ваги, збирати військо, укладати союзи та вести війни. Жителі міст володіли визначеними міським правом основними правами та свободами. У місті, на відміну від села, встановлена свобода і знищені всі сліди рабства, властиві для села. Але ця загальна свобода була перетворена на монополію привілейованого класу [4, с. 98]. Як наслідок, міська влада формувалась з патриціату, але навіть не дивлячись на це людина, яка ставала жителем міста, автоматично отримувала свободу. Відтак, бюргер та вільна людина ставали словами синонімами.

Громадяни міста мали право на судовий розгляд у суді рівних, захищались нормами міського права від довільного арешту, ув'язнення без судового розгляду. Міське право було характерним, з точки зору кримінального права, як галузі права. Оскільки міста це – поселення, де перебували різноманітні люди, а саме: мандрівники, авантюристи, волоцюги, то для забезпечення належного порядку у місті необхідною була сувора дисципліна та збереження безпеки, суворість покарань для залякування крадіїв, бандитів, яких багато перебувало у

торговельних центрах – середньовічних містах. Відтак кримінальне право міста було більш суворим, жорстким, ніж право сільських округів [4, с.101].

Мешканці міста мали право на носіння зброї, були захищені від свавільних феодалських поборів, мали право голосу та право брати участь у міському управлінні. При цьому, хоч форми управління європейськими містами відрізнялись, між ними було багато спільного. Зокрема, міста управлялись народними зборами усіх громадян. Пізніше з'явилася тенденція до заміни народних зборів радами, що відбулося поступово по містах Європи. Внаслідок цього процесу демократична форма поступилася місцем аристократичній, а народні збори були замінені радою міста, в якій брали участь не всі мешканці міста, а найбільш знані, впливові.

Міське право поширювалося тільки на жителів міста. Поселення у місті було вільним, але статус повноправного городянина передбачав ценз осілості (один рік і один день). Після цього терміну новий мешканець користувався покровительством міського права, а феодалсько-ленні стосунки припинялися. Усім жителям міста гарантувалося рівне правосуддя. Їх не можна судити поза містом (за винятком скарги королю), арештовувати без судового розгляду. Міське виборче право було цензовим: міські низи не мали виборчого права. Користувалися тільки пасивним виборчим правом.

Міський суд не був спеціалізованим органом, не відділявся від адміністрації і навіть міг виконувати функції міської ради (реєстрація домовленостей, управління міською власністю). Судді обиралися з числа правочинних, авторитетних жителів міста. Суддя розбирав справи одноособово, його рішення були остаточними. Незначні справи вирішувалися на рівні гільдійського та цехового самоврядування.

Міське право самоврядування в Європі стало результатом боротьби міст проти феодалського сеньйорального права і часто досягалося за викуп. Спочатку воно виникло у XII ст. у місті Магдебурзі, згодом поширилося на міста Східної Німеччини, потім – на Східну Пруссію. Внаслідок німецької експансії воно було сприйняте Сілезією, Чехією, Угорщиною, Польщею та Литвою. З XIV ст. міське право проникло в Україну. В основу магдебурзького права покладено привілеї, даровані у 1188 р. Магдебургу його архієпископом, а також прецеденти суду шефенів Магдебурга, норми Саксонського зерцала. За магдебурзьким правом міста одержували самоврядування, звільнялися від феодалських повинностей (за винятком обозної), отримували судовий та податковий імунітети (незалежність), право власності на міські землі. Магдебурзьке право надавало мешканцям міст, переважно міському торговельно-ремісничому патриціату, право і порядок обрання органів управління – магістратів, бургомістрів, міських рад. Воно встановлювало порядок оподаткування, регламентувало діяльність купецьких об'єднань, містило норми цехового права, регулювало організацію ринків та визначало порядок відправлення правосуддя.

Разом із тим магдебурзьке право за своїм змістом залишалося правом феодалським, оскільки включало елементи соціальної нерівності, обмежувало права підмайстрів, учнів, міського плебсу. В литовських та білоруських містах воно зумовлювало привілейованість німецького населення, а в Білорусі та Україні – польського; осіб православного віросповідання позбавляло права вільного проживання, участі в органах міського самоврядування. Наприклад, у Львові українцям (вони називали себе русинами) дозволялося селитися тільки на «русинській» вулиці, їм заборонялося записуватися до цеху, утримувати корчму, під час поховання дозволялося супроводжувати померлого тільки через ворота, призначені для вивезення сміття.

Міста середньовічної Європи, починаючи з XI ст. були торговельною та промисловою комунією, яка жила за своїми законами, зведеними у систему міського права, мали своє управління, раду, фінансову та податкову систему, суд. Характерними рисами міського права середньовічної Європи були комунітарність, світськість, і що найбільш особливе – конституційність, що виражалось, перш за все, у наданні жителям міста разом з правом самоврядування і ряду прав та свобод, які за змістом були не феодалськими, а буржуазними. Таким чином, хоча міське право було частиною феодалського права, воно

підготувало появу майбутнього буржуазного права і сприяло створенню єдиних правових традицій Західної Європи.

Список використаних джерел

1. Аннерс Э. История европейского права (пер. со швед.) / Ин-т Европы. – М.: Наука, 1994. – 398 с.
2. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1998. – 624 с.
3. Маймескулов Л.Н. История государства и права зарубежных стран / Л.Н. Маймескулов, В.В. Россихин, Д.А. Тихоненков. – Х.: Изд-во «ФИНН», 2010. – 816 с.
4. Пиренн А. Средневековые города и возрождение торговли / А. Пиренн. – Горький: Издание Горьковского педагогического института, 1941. – 126 с.

І.В. Кондратьєв

НАЩАДКИ ЛЮБЕЦЬКОЇ ШЛЯХТИ НА СЛУЖБІ ГЕТЬМАНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ У XVIII ст.

Сучасна історична наука ставить перед собою завдання «персоніфікації» історії – висвітлення історичних подій через історію її окремих постатей. Саме тому, вивчення історії родових осередків та соціально-територіальних угруповань має величезне значення. На терені Північного Лівобережжя одним із таких угруповань була шляхта Любецького староства. Вона являла собою унікальну соціально-територіальну спільноту, котра протягом XV – XVIII ст. несла військову службу спочатку Великому князівству Литовському й Речі Посполитій, а з середини XVII ст., після масового покаяння її представників, – Гетьманщині.

Від початку її покаяння практично усі гетьмани України намагалися повернути любецьку шляхту на свій бік – від Б. Хмельницького, який взяв любецьку шляхту під свою особисту протекцію, а сам Любеч зробив ранговою маєтністю Чернігівських полковників [19, с. 180–181; 20, с. 75–82], – до К. Розумовського, який залучив її представників «до гетьманського бунчука».

У XVIII ст. гарантією недоторканості землеволодінь, як і раніше, залишались гетьманські універсали (до того – королівські привілеї та старостинські пожалування). Значна частина заможної козацької старшини з середовища любецької шляхти постійно турбувалась про збереження своїх прав на маєтності. Однак у XVIII ст. кількість універсалів нащадкам любецької шляхти значно зменшилась, а самі універсали надавались вже без зазначення необхідності обов'язкового виконання військової служби і являли собою звичайні підтвердження володільницьких прав.

Універсали нащадкам любецької шляхти надавав І. Скоропадський (1708 – 1722 рр.). Між іншим, першою дружиною (до 1699 р.) майбутнього гетьмана була Пелагея Калениченко-Величковська, з роду шляхтичів Любецького староства Величковських та Калиниченків [17, с.15; 23, с.277; 42, с.591]. Ще будучи генеральним осавулом, у 1703 р. І. Скоропадський подарував Євангеліє одній із любецьких церков: «Сию книгу Евангелие святое оферовал и надал в обитель Любецкую до храму Трапезного Святителя Христова Иоанна Златоустого, року 1703 марта 19 раб божий Иоанн Скоропадский асаул войска его царского пресветлого величества запорожского енеральный» [37, с. 205].

У 1714 та 1715 рр. І. Скоропадський надав універсал ніжинському полковому осавулу Йосифу Тарасевичу на с.Британівку Вертіївської сотні Ніжинського полку, 1716 р. – мринському сотнику Федору Тарасевичу на с. Переходівку (частина земель, де у першій половині XVII ст. осіла шляхта Любецького староства, згодом увійшли до складу Ніжинського полку) [13, с.9, 71–72]. Значний товариш Чернігівського полку Дем'ян

Унучко-Посудевський отримав гетьманський універсал «на поля пахотние и сенокосние и отчистие... в Пліхове, Осняхках, Борках, Красковщине, Величковщине, Познаховщине и Соховерщине» [17, с. 137–138]. У 1716 р. Іван Савич отримав універсал гетьмана на Зміївський ґрунт, частину Кривицького, Новосільського та Кротинського ґрунтів [9, арк. 214–214 зв.; 11, арк. 286; 14, с. 60, 87, 172].

Відомі універсали надані нащадкам любецької шляхти Д. Апостолом (1727–1734 рр.). 1729 р. універсал отримала родина Посудевських, яка закріпила право на володіння «дедизними та отческими ґрунтами» у селах Плехово, Осняки, Борки, Величковською та Суховирською землями, руднею на р. Вертечі та ін. [8, арк. 654–654 зв.]. У 1728 р. Д. Апостол підтвердив права Федора Тарасевича на с. Переходівку [13, с. 152–154].

У XVIII ст. любецька шляхта й надалі продовжувала поповнювати старшинську верхівку не лише Чернігівського, але і Ніжинського та Київського полків.

Так у 1718 р. понорницьким отаманом був Логвин Тупиця [22, с. 120]. Любецький шляхтич Семен Савич («второй по гетьмане властію и силою») у 1723 р. був ув'язнений в Петропавлівській фортеці разом із П. Полуботком [36, с. 147; 45, с. 283–284]. Значковим товаришем Чернігівського полку у 1728 р. був шляхтич Роман Шершанович-Данич [26, с. 67–68]. У 1735–1738 рр. ніжинським полковим обозним відомий І. Величковський (влітку 1736 р. він входив до складу провіантського загону, що прямував до Перекопу [38, с. 96]), а у 1738 р. ніжинським полковим осавулом – А. Володьковський [39, с. 21–23, 26]. У 1738 р. посаду військового канцеляриста займав Артем Міхневич [35, с. 259]. У липні 1738 р. ніжинський осавул С. Костенецький очолював команду (4666 козаків та селян з різних полків), надіслану за наказом князя Трубецького для охорони кордонів до Усть-Самари [38, с. 117]. 1742 р. у Генеральній Військовій канцелярії служили Афанасій Костенецький (до 1738 р. – бунчуковий товариш), Петро та Павло Сахновські (колишні полковий обозний та бунчуковий товариш), Іван Григорович Костенецький (до 1739 р. – полковий ніжинський осавул), Василь Силич (до 1740 р. – чернігівський городовий отаман). Військовими канцеляристами у 1754 р. служили чимало нащадків любецької шляхти: Василь Велецький, Іван Міхневич, Антон Силич, Йосип Сахновський, Стефан Пероцький – «в домах издавна находятся»; Іван та Пантелеймон Сахновські – «в домах по отпуску для нужд на время». Серед канцеляристів «отлучных... и жительствоющих в домах» у Ніжинському полку служили Андрій Тарасевич, Стефан Пероцький, у Чернігівському – Іван Стахович, Антон Силич, Іван та Пантелеймон Сахновські, Василь Міхневич [35, с. 263–272].

Вочевидь, останнє піднесення любецької шляхти як військово-службової територіальної корпорації припало на гетьманування К. Розумовського (1750–1764 рр.). Показачена любецька шляхта (разом із білоцерківською та частиною ніжинською) входила до гетьманської протекції («до гетьманського бунчука»). Її використовували для охорони чи супроводу важливих об'єктів (парку Генеральної артилерії та Похідної військової канцелярії), практикувалося й перебування окремим відділом при гетьманській ставці [40, с. 193].

Ціла низка родів любецької шляхти поколіннями служили Гетьманщині, а згодом й Російській імперії. Старшинські посади займали представники показаченої родини шляхтичів Кононовичів. У 1700–1722 рр. Михайло Кононович займав уряд білоруського сотника, пізніше став чернігівським полковим осавулом. Його сини також посідали помітні уряди – Павло був значковим товаришем Чернігівського полку у 1732 та 1737 рр., Іван – сотником Сумського полку, Яків у 1739–1751 рр. – значковим товаришем, згодом військовим товаришем Чернігівського полку (з листопада 1760 р. тричі висувався на уряд сотника). Нарешті, син Дмитро був значковим товаришем Чернігівського полку. Згодом, представники цієї родини займали посади й у російській адміністрації [24, с. 13, 38; 31, с. 229; 46, с. 78].

Чимало старшин Війська Запорозького вийшло з родини Бакуринських. Зокрема 1716 р. Яків Бакуринський був обраний Роїським сотником [2, арк. 1–1 зв.; 5, арк. 29–30; 29, с.7; 41, с. 23]. У 1721 – 1724 рр. він входив до складу посольства до Москви, у 1725 р. знаходився у «Низовому поході», у 1728 р. тимчасово займав уряд Чернігівського полковника [43, с.227; 32, с. 6; 41, с.23; 46, с.74]. У 1729 р. гетьман Д. Апостол збирався послати Якова Бакуринського до Москви з «прошеннями в малоросійських нуждах» [41, с.23]. 1733 р. значковим товаришем Чернігівського полку став Йосиф Бакуринський [6, арк. 3 зв.]. У 1732 та 1734 рр. Андрій Бакуринський брав участь у «Польських» походах, у 1737 р. – у Самарському та Кодацькому, у 1738 р. – на Дон, а у 1740 р. – у Турецькому поході [29, с.8–9]. 1734 р., після початку російсько-турецької війни, Яків Бакуринський брав участь у поході до Криму [41, с.23]. У березні 1737 р. Я. Бакуринський був відправлений «к Переяславлю козаков в поход на неприятеля». Того ж таки року він, разом із сином Леонтієм, брав участь у поході на Очаків [1, арк. 1; 41, с.24]. 1770 р. Семен Леонтієвич Бакуринський став чернігівським полковим осавулом. Наступного року він відзначився під час облоги Перекопу, а у 1776 р. займав уряд чернігівського полкового судді [15, с.288; 41, с.24].

Найвідомішим представником цієї родини був Яків Леонтієвич Бакуринський. З 1760 р. він служив у Генеральній військовій канцелярії, у 1768 – 1771 рр. був генеральним писарем, 1770 р. згадувався як полковий осавул, у 1771 – 1779 рр. був суддею Чернігівського полку. У 1779 р. отримав ранг «сухопутного майора» та чин колезького асесора, з 1786 р. став головою палати карного суду Чернігівського намісництва. З травня по листопад 1777 р. – чернігівський губернатор, згодом – віце-губернатор. У 1798 р. вийшов у відставку в чині таємного радника. Своїм стрімким просуванням по службі Яків Бакуринський був зобов'язаний брату своєї дружини, одному з найвпливовіших осіб Російської імперії, канцлеру (з 1797 р.) князю О.А.Безбородьку [33, с.13]. 1801 р. Я. Бакуринський склав заповіт, у якому згадувались засновані ним дві «каменных избы для презрения бедных» та лікарня [10, арк. 605;]. Я.Бакуринському наприкінці XVIII ст. належав у Чернігові великий «партикулярний деревянный дом» з п'ятьма «покоюми» [3, арк. 2].

Старшинські посади займали представники родини любецьких шляхтичів Каменецьких. 1757 р. Данило Каменецький був канцеляристом Чернігівської полкової канцелярії [4, арк. 22 зв. – 23; 7, арк. 7; 9, арк. 784]. У 1781 р. Данило Каменецький був любецьким сотенним отаманом. Цікаво, що він займався й виробництвом та продажем горілки: «дозволено мне о(т) его высокородія в местечку Любечу у вынокурне моей делать горелку чрез пять зимних месяцев, то есть сего ноября о(т) (1) следующего (1)782 году априля по (1) число, а не далее. И виделанную горелку волю я имею, где хотя продавать в сторонних местах, а в доме своем в местечку Любечу как носаткамы, так ведрами, квартамы и чаркамы я не по(д) каки(м) выдом продавать не должен» [18, с.95].

Інший представник цього роду Федір Каменецький з 1761 р. був полковим канцеляристом, з 1764 р. – сотенним отаманом, 1787 р. – бунчуковим товаришем. Петро Каменецький у лютому 1785 р. був титулярним радником і засідателем Чернігівського нижнього земського суду. Козак Михайло Каменецький у 1785 р. отримав чин військового товариша [4, арк. 18 зв. – 19; 21, с. 68].

Чимало старшинських посад у Ніжинському полку займали нащадки любецьких шляхтичів Пироцьких. У 1709 – 1725 рр. Іван Васильєвич Пироцький був значковим товаришем та ніжинським сотником. У 1722 р. він входив до делегації, яка повезла до Петра I прохання провести на Україні вибори нового гетьмана. 1725 р. І. Пироцького заарештували «за зраду» [46, с. 149; 13 с.143–149; 27, с.8, 24; 32, с.20]. Його син Іван у 1728 р. став військовим товаришем [13, с. 76, 148–149]. Ще один представник цієї родини, бунчуковий товариш Ніжинського полку Іван Пироцький, у 1744 р. володів 105 селянськими дворами і 17 млинарськими колами [28, с.64].

З «компуту» 1778 – 1779 рр. відомо, що значна частина вищого складу Чернігівського полку складалася передусім із нащадків любецької шляхти. Чернігівським полковим суддею був Яків Бакуринський, полковим писарем – Яків Рашевський, полковим осавулом – Семен Бакуринський, березинським сотником – Павло Сахновський, білоруським – Василь Красовський, чернігівським «городським» писарем – Василь Колчицький, значковими товаришами – Петро Силич, Яків Бублик, Тимофій Кисель, Петро Красовський, сотенними отаманами – Каменецький, Яків та Іван Шихуцькі та ін. [4, арк. 1–33].

Хоча більшість нащадків любецької шляхти, передусім дрібного боярства, стали простими козаками. Показова доля козака с.Сибереж Роїської сотні Федора Сапєги, який у 1701 р. брав участь у боях під Орешком, 1705 р. – під Любаром, 1706 р. – у Замості, 1707 р. – під Печерами, 1708 р. – біля Попової гори, 1713 р. був у Кам'яному затоні, 1718 р. – в Царицині, 1722 – 1723 рр. – перебував на каналних роботах на Ладозі [25, с.56–57].

У XVIII ст. у складі Чернігівського полку Любецька сотня була чи не найбільш заселеною. За Генеральним слідством про маєтності 1729 – 1731 рр. до неї належали 143 населені пункти [16, с.128–131]. За даними О.Шафонського, вона включала 135 населених пунктів [44, с. 74]. 1764 р. до її складу входило 185 поселень, у яких мешкав 11551 чоловік, що становило приблизно 24% від загальної кількості населених пунктів Чернігівського полку (729) та близько 9% від кількості населення (101 тис. чол.) [34, с.85; 44, с. 74]. За Генеральним описом Лівобережної України 1765 – 1769 рр. Любецька сотня включала до себе 128 поселень [12, с.117–120].

Таким чином, протягом XVIII ст. старшинська верхівка Чернігівського полку значною мірою складалась з нащадків шляхти Любецького староства, а з другої половини XVIII ст. окремі представники цієї верстви займали впливові посади у новій російській адміністрації. Як зазначав В. Лазаревський, саме нащадки дрібної шляхти дуже дорожили своїм шляхетським походженням [30, с.4], тому вже з кінця XVIII ст. почали активно змагатись за отримання статусу російського дворянства.

Список використаних джерел

1. Державний архів Чернігівської області (далі – ДАЧО), ф. 675, оп. 1, спр. 10.
2. ДАЧО, ф. 675, оп. 1, спр. 20.
3. Інститут рукопису Національної бібліотеки України ім. В.І.Вернадського (далі – ІР НБУВ), ф. 2, спр. 13697.
4. ІР НБУВ, ф. 1, спр. 58232.
5. Російський державний історичний архів у м. Санкт-Петербурзі, ф. 1343, оп. 17, ч. 1, спр. 498.
6. Центральний державний історичний архів України у м. Києві (далі – ЦДІАК України), ф. 54, оп. 3, спр. 9137.
7. ЦДІАК України, ф. 57, оп. 1, спр. 6.
8. ЦДІАК України, ф. 57, оп. 1, спр. 7.
9. ЦДІАК України, ф. 57, оп. 1, спр. 8.
10. ЦДІАК України, ф. 57, оп. 1, спр. 10.
11. ЦДІАК України, ф. 57, оп. 1, спр. 419.
12. Адміністративно-територіальний устрій Лівобережної України 50-х рр. XVIII ст. Каталог населених пунктів (за матеріалами архівних податкових реєстрів). – К., 1990. – 238 с.
13. Василенко Н.П. Генеральное следствие о маєтностях Нежинского полка 1729 – 1730 гг. – Чернигов: Типография Губернского Земства, 1901. – 417 с.
14. Василенко Н.П. Генеральное следствие о маєтностях Черниговского полка 1729 – 1730 гг. – Чернигов: издание редакции «Земского сборника Черниговской губернии», 1908. – Вып. III. – 709 с.

15. Ведомость полку Черниговского полковым старшинам, сотникам, значковым товарищам, сотенным старшинам и выборным козакам 1777 года, июля 3 дня // Черниговские епархиальные известия. – 1863. – №9. – 1 мая.
16. Генеральный опис Лівобережної України 1765–1769 рр. Показчик населених пунктів / Ред. І.Л. Бутич. – К.: Центр. держ. іст. архів УРСР в м. Києві, 1959. – 185 с.
17. Гуржій О. Гетьман Іван Скоропадський / О. Гуржій. – К.: Ін-т історії України НАН України, 1998. – 207 с.
18. Ділова документація Гетьманщини XVIII ст.: Зб. Документів / автор передмови та комент. В.Й. Горобець; відп. ред. Л.А. Дубровіна. – К.: Наукова думка, 1993. – 392 с.
19. Кондратьев І.В. Богдан Хмельницький та любецька шляхта / І.В. Кондратьев // Українська козацька держава: витоки та шляхти історичного розвитку: Матеріали п'ятих Всеукраїнських читань. – К., 1995. – С.180–181.
20. Кондратьев І.В. Любецька шляхта в історії України XVII – XVIII ст. / І.В. Кондратьев // Україна на порозі XXI ст.: актуальні питання історії: Збірник наукових праць. – К., 1999. – С.75–82
21. Кондратьев І. Нариси історії Чернігівщини періоду козацтва. Любеч. / І. Кондратьев, В. Кривошея. – К.: ІПЕД НАНУ, 1999. – 109 с.
22. Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Нариси історії козацьких полків. Вид. друге, доп. / В. Кривошея. – К.: СтилоС, 2004. – 389 с.
23. Кривошея В.В. Козацька еліта Гетьманщини // В.В. Кривошея. – К.: ІПЕНД ім. Ф.Ф. Кураса, 2008. – 451 с.
24. Кривошея В.В. Сосниця козацька / В.В. Кривошея, І.І. Кривошея. – К.: ІПЕД НАНУ, 1999. – 68 с.
25. Кривошея В.В. Українська шляхта напередодні Визвольної війни середини XVII ст. (Історико-географічні та історико-генеалогічні матеріали) / В.В. Кривошея, В.М. Орел. – К.: Вид-во ІУ НАН України, 2000. – 139 с.
26. Лазаревский А.Л. Обзорение Румянцевской описи Малороссии. Вып.1. / А.Л. Лазаревский. – Чернигов, Изд. губ. стат. комитета, 1866. – 857 с.
27. Лазаревский А.Л. Отрывки из дневника Гетманской канцелярии за 1722–1723 гг. / А.Л. Лазаревский. – К.: Изд. Совета о-ва Нестора-летописца, 1897. – 58 с.
28. Лазаревский А.Л. Очерки, заметки и документы по истории Малороссии / А.Л. Лазаревский. – К.: Тип. Н.Т. Корчак-Новицкого, 1892. – Т. 1. – 1892, 130 с., 2 л. портр.
29. Лазаревский А.Л. Очерки старейших дворянских родов Черниговской губернии. // Записки Черниговского губернского статистического комитета / А.Л. Лазаревский. – Чернигов: Губернская типография, 1868. – Вып. 1. – 116 с.
30. Лазаревский А. Сулимовский архив: Фамильные бумаги Сулим, Скоруп и Войцеховичей XVII – XVIII вв. / А. Лазаревский. – К., 1884. – 316 с.
31. Липинський В. Участь шляхти у великому повстанні під проводом гетьмана Б.Хмельницького / В. Липинський / Твори. – Т.ІІ. – Філадельфія: СЕДІ, 1980. – 346 с.
32. Личный состав малороссийской козацкой старшины в 1725 году (Из архива Я.М. Маркевича) Приложение // Киевская Старина. – 1904. – Т.LXXXVI. – № 7–8. – С. 1–31.
33. Материалы для истории Малороссии (Из архива гр. Милорадовича). – Чернигов: Черниговский губернский статистический комитет, 1890. – 14с.
34. Милорадович Г.А. Любеч Черниговской губернии Городницкого уезда родина преподобного Антония Печерского / Г.А. Милорадович // Чтения в Об-ве истории и древностей российских. – М., 1871. – Кн. II апрель – июнь). – Отд. II. – С. 1–160.
35. Панашенко В. З історії національних державних інституцій: Генеральна Військова Канцелярія / П. Панашенко // Національно-визвольна війна українського народу середини XVII ст.: політика, ідеологія, військово мистецтво. – К.: Генеза, 1998. – 319 с.

36. Папакін Г.В. Павло Скоропадський: патріот, державотворець, людина. Історико-архівні нариси / Г.В. Папакін. – К.: Держ. ком-т архівів України, 2003. – 282 с.
37. Половникова С.О. Реліквії з любецьких храмів / С.О. Половникова // Любецький з'їзд князів 1097 року в історичній долі Київської Русі: Матеріали Міжнародної наукової конференції присвяченої 900-літтю з'їзду князів Київської Русі у Любечі. – Чернігів: Сіверянська думка, 1997 – С. 204 – 205. .
38. Репан О. Іржа на лезі: Лівобережне козацтво і російсько-турецька війна 1735–1739 рр. / О. Репан – К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 195 с.
39. Репан О. Мобілізація козаків Гетьманщини для воєнних походів / О. Репан // Київська Старовина. – 2000. – №1. – С. 18–30.
40. Сокирко О.Г. «Січовики» останнього гетьмана: запорозький курінь Кирила Розумовського 1751–1764 рр. / О.Г. Сокирко // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. – К., 2011. – Випуск 52 (спецвипуск). – С. 192–195.
41. Татищев Ю.В. Черниговские архивы (отчет о командировке в Черниговскую губернию в 1899 году) / Ю.В. Татищев. – Харьков: Типо-литография «Печатное дело», 1901. – 33 с.
42. Універсали українських гетьманів від Івана Виговського до Івана Самойловича (1657 – 1687). – Київ; Львів, 2004. – 1088 с.
43. Филарет. Историко-статистическое описание Черниговской епархии.– Чернигов, 1874. – Кн.6. – 546 с.
44. Шафонский А. Черниговского наместничества топографическое описание. Изд. М.Судиенко. Ч. 1–2. – К., К.: Тип. Ун-та св. Владимира, 1851. – 697 с.: 4 карты.
45. Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII ст. / Н. Яковенко – К.: Генеза, 1997. – 312 с
46. Gajecy G. The Cossack Administration of Hetmanate. – Cambridge, Massachusetts, 1978. – Vol. 1. – 394 p.

В.В. Кривошея

ОРГАНИ ВЛАДИ ГЕТЬМАНЩИНИ

У XVII ст. в Україні існували три основних форми державного управління, які в різний час і в різних регіонах мали першочергове значення. Між ними йшла жорстка конкуренція, і в кінцевому результаті кожна з цих форм видозмінилася, але еволюція органів управління Речі Посполитої, Січі і Гетьманщини залишається повчальною і на сьогоднішній день. Зробимо спробу порівняти ці три форми управління.

Верховна влада в персоніфікованому вигляді належала королю, кошовому, гетьману.

Король обирався вузьким, представницьким колом шляхти і в більшості рішень був залежний від рішень сейму і магнатів.

Кошовий обраний великим козацьким колом зосереджував у своїх руках військову, виконавчу, адміністративну, судову владу, і в період ведення бойових дій ставав необмеженим військовим диктатором.

Гетьман. Ясновельможний залежний правитель української козацької держави спочатку в складі Речі Посполитої і під вінцем її правителя – короля, а потім у складі Московської держави на чолі з царем.

Верховна виконавча влада належала гетьману, верховна адміністративна, військова і судова влада також зосереджувалась в його руках.

Гетьман обирався на «чорній» (загальній) чи старшинській раді. Термін на який обирався не визначалося, але зрозуміло, що він був повністю залежний від рішення наступних рад. Б. Хмельницький був гетьманом 9 років, І. Виговський – 2,

Ю. Хмельницький – 4, П. Тетеря – 3, С. Опара – менше року, П. Дорошенко – 9, І. Брюховецький – 5, Д. Ігнатович – 4, І. Самойлович – 15, І. Мазепа – 23.

В силу того, що влада гетьмана обмежувалась повною радою, останні були зацікавлені у зриві, відтягуванні повних рад і більше орієнтувалися на їх заміну на керовані старшинські ради.

У війську були і наказні гетьмани (в польській інтерпретації – польний гетьман). Цікаво, що ця категорія старшини не стала поки що предметом серйозного дослідження. Привертає увагу два шляхи появи у війську наказного гетьмана:

- призначення гетьманом одного із генеральних старшин чи полковників наказним гетьманом для частини війська (кількох полків);
- обрання наказного гетьмана групою полків.

В подальшому, знищивши загальновійськові повні ради, гетьмани розпочали боротьбу проти полкових рад з метою узурпування монопольного права призначення, а не обрання полковників.

Гетьман в складі існуючих монархічних держав був залежним правителем, а у своїх володіннях повноправним і слабо обмеженим (теоретично обмежений чорною козацькою радою, яку без його благословіння зібрати було майже неможливо).

Виговський і його оточення прагнули до встановлення спадкового, повного, а також наказного (як вони, за польським зразком, називали – польного) гетьманства. Проте, слід відзначити, що спадкова і монархічна влада це не тотожні поняття.

Сейми в польсько-литовській державі були різноступеневі і, скоріше, були противажем королівській владі і виражали з одного боку містечково-територіальні інтереси шляхти, а з іншого – магнатські уподобання.

Козацька рада на Січі була органом прямого станового волевиявлення. Повній раді передувала мала (фактично старшинська) рада, але кінцеві рішення приймалися лише повною радою (велике козацьке коло). Це було зумовлено компактністю території, незначною кількістю учасників ради, необхідністю прийняття і виконання рішення якомога більшою кількістю учасників ради.

Козацька рада в Гетьманщині в умовах розширення території, кількості можливих учасників, зменшення кількості прямих виконавців того чи іншого рішення, посилення ролі козацько-старшинських угруповань поступово втрачала свої первісне значення, яке брало початок із запорізьких козацьких рад. Старшинські і повні ради входять у протиріччя. В ході внутрішньої боротьби функція остаточного рішення еволюціонувала від загальної, повної, так званої генеральної ради до старшинської, представницької.

Після гетьманування Хмельницького повну раду козацтва України вдалося зібрати лише в 1668 р., до того ж були повні і старшинські ради правобережного (Його Королівської Милості) і лівобережного (Його Царської Величності) козацтва.

З нашої точки зору вимагає уточнення існуючий погляд на козацьку раду в перші роки після смерті гетьмана Б. Хмельницького. Так, в новітній літературі стверджується: «Після смерті Б. Хмельницького, в умовах загострення політичної боротьби, значення загальної ради істотно посилюється, а її авторитет серед рядового козацтва неодноразово намагаються використати «шукачі» гетьманства з метою повалення діючого правителя та перебрання правління Гетьманщиною до своїх рук» [6, с.9]. Місце і роль ради в цей період відповідало конкретній меті того чи іншого козацько-старшинського угруповання. Козацько-шляхетське угруповання Виговського було зацікавлене в передачі всіх функцій генеральної ради раді старшини. Тільки на старшинській раді це угруповання мало шанс проведення потрібних рішень. Так, в 1658 р. на переяславську раду Виговський закликав полковників, сотників і по 10 козаків з полку [4, с.50] (що можна констатувати як розширену старшинську раду).

Старшина ж полків січової орієнтації і впливу продовжувала настоювати на широкій «чорній» раді за участю запорожців. Це було викликане тим, що лише така рада дозволяла культивувати і поширювати на городову Україну запорозькі традиції.

До першого угруповання тяжіла старшина корінних полків, а до другого – козацько-шляхетських полків північного Лівобережжя.

Згодом повні ради перестають збиратися взагалі. Остання повна рада лівобережних полків відбулася в 1663 р., а в 1668 р. рада під Будищами.

На козелецьку раду для обрання Сомка гетьманом прибули полковники і з ними по десятку супроводжуючих, а з Полтавського, Зіньківського, Миргородського полків взагалі не було представництва [2, с.349; 5, с.277].

Виговський на відміну від старшинської ради в Чигирині на корсунську раду запросив полковників, сотників і по 20 козаків від сотні (знову зібравши старшинську раду, але вже розширену) [3, с.57].

Поступово розширювалось число учасників рад. На переяславській раді 1659 р. були присутні вїйти, бургомїстри, райці, лавники [1, с.262]. Мазепу, крім козаків, обирали його дворянська корогва, значні військові товариши, представники міських верхівок.

Таким чином, сейм був представницьким органом від загального, повного регіонального станового сеймику воєводського. Рада в Січі була верховним, загальним, повним, становим органом козацтва. В Гетьманщині верховний, загальний, повний, становий орган еволюціонував спочатку у дійсно старшинський (представницький), міжстановий (козацько-міщанський), а потім у декоративний.

Польську адміністрацію в Україні складали воєводські та старшинські апарати. Судову владу, крім воєвод і старост, здійснювали земські і гродські судді. Фінансові важелі зосереджувались в руках підстоліїв. Підвоєводи здійснювали керівництво військовим операціями. Підстарости фактично здійснювали управління староствами.

Кошова старшина складала адміністрацію Січі. У видачі винагороди царями січовій старшині їх черговість така: суддя, осавул, писар [12, с.32].

Генеральний суддя на Січі був головним арбітром у складних взаєминах товариства на основі звичаєвого запорозького права.

Військовий осавул обирався, щоб очолити військову підготовку і військові акції. Його помічниками були військовий підосавул, який керував бойовою підготовкою козаків, і обозний, в компетенції якого була артилерія і продовольство.

Кошовому писарю підпорядковувалась канцелярія, в якій приймалась вся кореспонденція, яка приходила на Січ, а також відправляти всі листи з коша.

У похід формувався запорізький полк, який очолювали похідний полковник, полковий осавул і полковий писар.

У розпорядженні центрального уряду Гетьманщини – Генеральна військова канцелярія, Генеральний військовий суд, Генеральна військова артилерія, Генеральна військова музика, які були головними інституціями центрального урядового апарату. Наприкінці XVIII ст. функції центрального апарату перейшли до Малоросійської колегії, яку утворювали Генеральний суд, Канцелярія Малоросійського скарбу, Генеральна Малоросійська рахункова канцелярія, Канцелярія Генеральної артилерії, Комісія військових судів.

Генеральна (військова) старшина складала уряд гетьманської держави. Генеральний обозний керував обозом, тобто матеріально-технічним, фінансовим, військовим забезпеченням армії, куди відносилися, в першу чергу, військова гармата, пов'язані з нею гарматолиття, видобування селітри, пороху.

Під його керівництвом роботу «військової армати», а потім Генеральної Військової Артилерії (ГВА) організовували осавули, писарі, хорунжі, отамани, військові пушкарі і гармаші, а дещо пізніше і значкові товариші ГВА.

Генеральний писар – державець військової печатки – забезпечував фіксований зв'язок козацької держави з іншими державами (організація посольств, листування, підготовка угод, служба гінців, перекладачів), організація розвідки, публічну гетьманську владу (підготовка і надання універсалів). Під його керівництвом діяла Генеральна військова канцелярія (ГВК), в якій працювали реєнти (XVII – XVIII ст.), старші військові

підписки, військові підписки, військові товмачі (XVII ст.), старші військові канцеляристи, військові канцеляристи (XVIII ст.) [11, с.252–276].

Генеральний суддя здійснював судову владу над козаками і старшиною, які входили до його юрисдикції. В Генеральному військовому суді (ГВС) працювали писар ГВС, асесори (з 1722 р.) та відряджені до ГВС військові канцеляристи ГВК. Серед рідкісних оригіналів універсалів генерального судді зберігся документ про арешт на майно Стефана Михайловича Немировського за борги в 1710 р. у м. Глухів [8, арк.1].

Генеральний осавул здійснював оперативне керівництво військово-бойовою підготовкою і бойовими операціями.

Генеральний хорунжий відповідав за військову корогву, а генеральний бунчужний – за гетьманський бунчук.

З розширенням функцій уряду і їх дробленням із повноважень генерального обозного було вилучено питання фінансування і короткий термін існував уряд генерального підскарб'я. У його підпорядкуванні була Генеральна скарбова канцелярія та Рахункова комісія.

Професор В. Горобець звернув увагу на той факт, що в Гетьманщині на відміну від Речі Посполитої один достойник мав право займати лише один, а не кілька урядів [6, с.40].

Значне військове товариство складали козацькі старшини відставлені від урядів полковників, сотників, іноді полкових старшин і отаманів полкових міст. Ця категорія існувала у другій половині XVII ст., її залишки у першому і другому десятиріччі XVIII ст. Відставлені від попередніх урядів представники значного (у Війську Запорозькому) товариства в той час мали вагомий вплив на прийняття рішень. Вони в будь-яку хвилину могли знову очолити полк чи сотню.

Наявність цієї категорії засвідчувала республіканські традиції, коли «славетні» у Війську товариші, нарівні з діючою старшиною могли впливати на гетьмана, події у полку.

Військове товариство (товариші Війська Запорозького) складали заслужені козаки, в першу чергу ті, хто побували на урядах полкових старшин, сотників, сотенної старшини [10, с.167].

З метою забезпечення деяких родин гетьманською опікою і захистом, гетьмани (розпочинаючи з Самойловича (1685 р.) брали їх представників під бунчук – головний військовий знак [9, с.24]. Бунчукове товариство, яке почало складатися, існувало поруч із значним військовим товариством, але, на відміну від нього, було явищем, народженим не традиціями Війська Запорозького, а інституцією гетьманської влади. Поступово, ліквідовуючи залишки республіканізму в організації війська, гетьмани (в першу чергу, І. Скоропадський) заміняють значне військове товариство бунчуковим, військовим і значковим товариствами. Колишні значні військові товариші (хто ще залишався живим у 1710 – 1720-х рр.) в залежності від ласки гетьмана отримували чин бунчукового чи військового, чи значкового товариша. Як перехідні форми зустрічаються значні бунчукові товариші, значні військові канцеляристи. Так, ще у 1723 р. Василь Полуницький іменувався значним бунчуковим товаришем.

Тіньові впливи на гетьмана. За Мазепи особливого розмаху набув вплив так званої гетьманської дворянської корогви. Відгук цього явища, яке засуджувала старшина, зустрічаємо в Конституції П. Орлика, в якій пропонувалося старшині «гетману доносити и декларации отбирати, а не слуги приватныи домовыи, которых до жадных справ докладов и діл войсковых не отпраовати» [7, с.302]. Гетьманські дворяни брали активну участь у приведенні Мазепи до влади. При полковниках також існували групи дворян, які називалися полковницькими.

У територіальному управлінні воєводства Речі Посполитої були замінені на полки. Так, сотник Пилип Уманець писав до російського воєводи: «пан полковник у нас тепер за воєводу, а пан сотник за старосту, а отаман городовой за суддю».

Адміністративний поділ козацької України був дрібніший, ніж за часів Речі Посполитої. На теренах кожного із воєводств нараховувалось по кілька полків, що більш-

менш відповідало повітовому поділу: Київське воєводство – полки Київський, Білоцерківський, Корсунський, Канівський, Чигиринський, Лубенський, Миргородський, Лисянський, Переяславський, Полтавський, Гадяцький; Чернігівське – Чернігівський, Ніжинський, Стародубський, Прилуцький; Брацлавське – Уманський, Брацлавський, Вінницький. Таким чином, гетьманська адміністрація знищила воєводство як адмінідицию і подрібнила староства.

Полковники були повними, наказними і «на той час». На початковому етапі полковники обирались на загальнополковій раді, потім – на старшинській, пізніше – призначалися (гетьманом, царем, Сенатом). Іноді декілька сотень полку, які діяли окремо від основної частини полку чи при умові, що полковник повний залишався у полковому місті, гетьманом призначався наказний полковник (з полкової старшини чи сотників). У разі ж, коли у полковому місті залишалися лише незначне прикриття, а полк на чолі з повним полковником виступав у похід, то на місці залишалися полковник «на тот час», призначений місцевим полковником (в основному, отаман городовий полкового міста чи обозний полковий). В літературі зустрічаються помилкові твердження, що існували наказні полковники над двома полками. Це були наказні полковники над козацькою командою з кількох сотень різних полків (Я. Маркевич – наказний полковник над командою сотень Лубенського і Миргородського полків (1723 – 1725), О. Безбородко – над командою сотень Миргородського і Ніжинського полків (1768 – 1773).

Іноді зустрічається таке формулювання: «полковник Батуринський та інших городів полку Ніжинського» чи наказні полковники Остерський, Козелецький, Бориспольський, Баришевський, Воронківський, у Піщаній, у Басані Переяславського полку.

З метою забезпечення виконання своїх обов'язків полковники мали спеціальні особисті підрозділи до яких в першу чергу слід віднести курінь дворовий, курінь чи два стрілецькі, а також курінь чи корогва дворянська.

На Січі влада належала курінним отаманам, а в паланках – полковникам.

У Гетьманщині полкова старшина допомагала полковнику в управлінні сотнями. Іноді крім повної полкової старшини зустрічаються і наказні (тобто тимчасові, призначені полковником, а не обрані). Обозні полкові організували через свої особисті курені постачання і через полкову артилерію (осавул, отаман, хорунжий, іноді писар полкової артилерії) вогневе забезпечення дій полку. Обозні фіксуються у полковому управлінні за часів гетьманства Хмельницького.

Суддя полковий з писарем судів полкових здійснювали різноманітні правничі функції. Здійснювався як козацький, так і міщанський суд та обопільний.

Писар полковий очолював разом з старшим полковим канцеляристом полкову канцелярію, у якій здійснювалась підготовка полкових канцеляристів (в другій половині XVIII ст. головного резерву значкових товаришів). Осавули полкові виконували функції заступника командира полку з бойової підготовки. Їх, у більшості випадків, було двоє: перший і другий (у 2-ій половині XVII ст. називався підосавулом). Полкові хорунжі, крім основної функції забезпечення використання полкової корогви і значка (2-й полковий хорунжий у 2-й половині XVII – першій чверті XVIII ст. називався прапорщиком), були також старшинами для особливих доручень при полковнику.

Значкове товариство, поруч з бунчуковим утверджувалося на місце військового і полкового товариства XVII ст. Товариш полку став значковим товаришем. У полках Гетьманщини існували курені значного товариства на чолі з отаманом.

Паланки. Територія Війська Запорозького низового, яка не входила до самої Січі, називалася Вольності Війська Запорозького і розподілялась на паланки. Паланки очолювали паланкові полковники, які обирались на Січі на три роки. Полкова старшина (осавули, писарі, підосавули і підписарі) допомагала полковнику.

Січові курені. На Січі курені були досить великими військово-адміністративними одиницями організації коша. Його очолював курінний отаман. Похідною одиницею був полк на чолі з похідним полковником.

Адміністративною одиницею, на які поділялись городові полки, були сотні. Сотники, також, як і полковники, були повними, наказними і вакансовими. При чому, у першій половині XVIII ст. наказні сотники зустрічаються як постійний і як тимчасовий уряд. Старшини, які отримали універсал на звання (а не на уряд) сотника, але не мали призначення у конкретну сотню, чекали своєї черги і називалися вакансовими.

Сотенна старшина здійснювала керівництво сотнею. До неї належали отаман (спочатку городовий, на противагу тимчасовому походному, потім – сотенний), писар, осавул, хорунжий. Ця категорія протягом всього часу існування Гетьманщини формувалася з рядових козаків, іноді на посаду отамана претендували військові канцеляристи, на посаду писаря сотенного – полкові канцеляристи.

Низовою адміністративно-військовою одиницею був територіальний курінь, який очолював курінний отаман. Система куренів мала три різновиди: у великому населеному пункті (як правило сотенному центрі) було кілька куренів, в менших – сільський курінь співпадав з територіальним, а кілька зовсім дрібних сільських куренів склали один територіальний.

Порівняння органів влади Речі Посполитої, які існували на теренах України і органів управління Гетьманщини і Січі засвідчує, що спільним у них було те, що вони були органами управління. Проте гетьманське управління корінням своїм сягало Січі, а не у воєводсько-старостинську форму. Десятиліттями відшліфована на Січі система організації влади знайшла свого спадкоємця у вигляді козацької держави, а та, в свою чергу, проходила уже еволюцію в часі (іноді навіть реставруючи елементи польської системи управління).

Список використаних джерел

1. Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России, собранные и изданные археографическою комиссиею (далі – Акты ЮЗР). – СПб.: Тип. Э. Праца, 1863. – Т.IV (1657 – 1659). – 276 с.
2. Акты ЮЗР. – СПб.: Тип. Э. Праца, 1872. – Т.VII (1668 – 1669). – 398 с.
3. Акты ЮЗР. – СПб.: Тип. М. Эттингера, 1877. – Т.IX (1668 – 1672). – 987 с.
4. Акты ЮЗР. – СПб.: Тип. А. Катанского, 1892. – Т.XV (1658 – 1659). – 462 с.
5. Востоков А. Козелецкая рада 1662 г. / А. Востоков // Киевская Старина. – 1887. – №2. – С. 269–284.
6. Горобець В. Політичний устрій українських земель другої половини XVII–XVIII століть: Гетьманщина, Запорозжя, Слобожанщина, Правобережна Україна (спроба структурно-функціонального аналізу) / В. Горобець. – К.: Інститут історії НАН України, 2000. – 96 с.
7. Источники малороссийской истории, собранные Д. Бантыш-Каменским, и изданные О. Бодянским. – М.: В университетской типографии, 1858. – Ч.I (1649 – 1687). – 340 с.
8. Інститут рукопису Національної бібліотеки України ім. В.І.Вернадського, ф. 81, спр. 741.
9. Панашенко В. Бунчукові товариші / В. Панашенко // Київська старовина. – 1997. – №5. – С.24–40.
10. Панашенко В. Військові товариші / В. Панашенко // Київська старовина. – 1998. – №3. – С.166–174.
11. Панашенко В. З історії національних державних інституцій: Генеральна військова канцелярія / В. Панашенко // Національно-визвольна війна українського народу середини XVII ст.: політика, ідеологія, військово мистецтво. – К., 1998. – С.252–276.
12. Эварницкий Д.И. Источники для истории запорожских козаков / Д.И. Эварницкий. – Владимир, 1903. – 1076 с.

ТРАНСФОРМАЦІЇ ПАРТІЙНО-РАДЯНСЬКОЇ НОМЕНКЛАТУРИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР У 1985 – 1991 рр.

Проблема партійно-радянської номенклатури є відносно новою для вітчизняної історичної науки. У радянську добу вона належала до числа табуйованих тем, які розглядалися виключно у межах дисциплін «Партійне будівництво» та «Історія КПРС». Політика гласності та демократизація суспільно-політичного життя в Радянському Союзі наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. зумовили якісно новий етап осмислення номенклатури. Проте, залежно від зміни кон'юнктури, ця тема залишалася політично заангажованою та сповненою спершу перебудовчо-реформаторською, а згодом антикомуністичною риторикою, що значною мірою обумовлювало вибірковість досліджуваних сюжетів. Лише в останнє десятиліття надмірна емоційність у дослідженнях номенклатури поступила місцем виваженому науковому аналізу. Проте у сучасному українському історичному доробку висвітлені лише деякі аспекти проблеми номенклатури УРСР років перебудови. Піонерами дослідження становища КПУ в другій половині 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. можна вважати М. Карабанова та В. Литвина [4]. Останній у своїй монографії проаналізував кадрову політику років перебудови та простежив еволюцію політичної еліти України. Дослідження В. Лозицького присвячене Політбюро ЦК КПУ [9]. На основі великого масиву архівних матеріалів у ньому розглядається історія функціонування цього органу, його персональні склади та міжособистісні стосунки. У колективній праці з історії державного управління в Україні Г. Кривчик та С. Серьогін розкрили радянську систему управління на останніх етапах її існування, приділивши особливу увагу питанням кадрової політики та становищу номенклатури в умовах демократизації суспільного життя [6].

В останні роки проблема партійно-радянської номенклатури УРСР активно вивчається на міждисциплінарному рівні. Так, фахівці з державного управління та політологи, особливо транзитологи, відчуваючи нестачу емпіричних знань, «дрейфують» у предметне поле історичної науки. Водночас і сучасні українські історики дедалі більше залучають політологічний інструментарій та транзитологічний понятійний апарат. З-поміж таких досліджень можна назвати праці О. Бойка, Д. Видріна, Г. Касьянова, С. Кульчицького, В. Мороко [1, 2, 5, 7, 10]. Разом з цим, сучасний стан історіографії вказаної проблеми характеризується суттєвими протиріччями, що викликані використанням різних методологічних засад дослідження правлячого в СРСР прошарку та недостатньою увагою до української специфіки.

У середині 80-х рр. ХХ ст. партійно-радянська номенклатура УРСР мала розгалужену та чітко ієрархізовану структуру, обумовлену традиційним механізмом призначення на номенклатурні посади. Відповідно до критерію вертикалі влади всі номенклатурні посади призначалися певним партійним органом (чи відділами органу) залежно від ступеня важливості тієї чи іншої посади. Навіть у класичному, офіційно прийнятому радянським дискурсом визначенні поняття «номенклатура» вказувалося, що це перелік найважливіших посад, кандидатури на які попередньо розглядаються, рекомендуються і затверджуються відповідним партійним комітетом (райкомом, міськкомом, обкомом партії і т.д.) [13, с. 300]. Номенклатуру ЦК КПРС утворювали чотири складові: номенклатура Пленуму ЦК КПРС – це незначна кількість найвищих партійно-державних посад (Генерального секретаря, членів та кандидатів у члени Політбюро, секретарів ЦК КПРС), що затверджувалася Пленумом ЦК КПРС; номенклатура Політбюро ЦК КПРС – це перелік посад, призначення на які здійснювалося на засіданні Політбюро. Зокрема, до номенклатури Політбюро входили посади перших та (іноді) других секретарів республіканських ЦК Компартій, перших секретарів обкомів та міськкомів найбільших

міст, союзних міністрів, вищих військових чинів, послів, директорів найбільших заводів ВПК, керівників творчих союзів, головних редакторів центральних партійних видань; номенклатура Секретаріату ЦК КПРС – це сукупність посад, що призначалися Секретаріатом ЦК КПРС. До неї входили посади заступників міністрів, секретарів обкомів, перших секретарів обвиконкомів тощо; номенклатура, що призначалася відповідними відділами ЦК КПРС.

Перші три ланки партійно-радянської номенклатури, тобто номенклатура Пленуму, Політбюро і Секретаріату ЦК КПРС, утворювали відносно нечисленну номенклатурну верхівку. В офіційних документах номенклатура Політбюро та Секретаріату об'єднувалися єдиною назвою – «основна номенклатура». Четверта, найбільш масова група посад, в офіційній документації називалась «обліково-контрольною номенклатурою». Ця модель організації номенклатури дублювалась на республіканському рівні. Номенклатура ЦК КПУ також складалася з номенклатури Пленуму ЦК КПУ (перший, другий секретарі ЦК та секретарі ЦК КПУ); номенклатури Політбюро ЦК КПУ; номенклатури Секретаріату та обліково-контрольної номенклатури [15]. Свої номенклатури мали також обкоми, міськкоми, райкоми партії, а згодом й первинні партійні організації [11].

Структурна організація була спрямована на реалізацію наступних функцій: забезпечення максимальної керованості суспільством; генерація, трансляція управлінських рішень та нагляд за їх виконанням; всеохоплюючий контроль над усіма сферами життя; збереження зрощення партійного та державного апаратів; уніфікація політичної системи у межах всього радянського простору; вироблення системи адміністративних стимулів до праці; забезпечення спадкоємності політичної традиції в республіці; попередження дезінтеграції суспільства. Отже, незважаючи на пом'якшення політичного режиму в Радянському Союзі, коло функціональних обов'язків партійно-радянської номенклатури УРСР залишалось фактично таким же, як і у 20 – 30-ті рр. ХХ ст., що засвідчує її тоталітарну природу.

Протягом 1985 – 1991 рр. українська партійно-радянська номенклатура зазнала суттєвих змін, що були обумовлені докорінними перетвореннями у суспільно-політичному житті країни. Відповідно до ключових тенденцій у кадровій політиці (способу рекрутування працівників номенклатури та вимог до них, динаміки кількісних та якісних змін у кадровому корпусі тощо) доцільно виділяти три етапи трансформацій номенклатури Української РСР. Перший етап (квітень 1985 – січень 1987 рр.) – це період відносно сталого становища номенклатури. Воно обумовлювалося, сформованим ще у брежнєвський період особистим баченням В. Щербицького кадрового питання, скептичністю у ставленні номенклатурних кіл республіки до новаційних ідей М. Горбачова та дещо кращою кадровою ситуацією, порівняно з всесоюзними показниками, що забезпечило українську партійно-державну верхівку на цьому етапі перебудови від тотальних перестановок. Другий етап (січень 1987 – березень 1990 рр.) ознаменувався дестабілізацією номенклатурної системи, що було наслідком політичної реформи СРСР. Сутність дестабілізації полягала у позбавленні партноменклатури значної частини функцій та повноважень; запровадженні альтернативних виборів; руйнуванні організаційної структури номенклатури, а також втраті ідейної єдності серед керівних кадрів республіки. Третій етап (березень 1990 – серпень 1991 рр.) – це час ослаблення владних позицій партноменклатури в республіці, оформлення розколу на «ортодоксів» і «суверен-комуністів» та пошуку шляхів збереження панівного становища у суспільстві. Найбільш дієвим з них виявилось «пересаджування» значної частини колишніх керівних партійних працівників у кабінети державних структур та господарських підприємств, що стало запорукою збереження ними політичного чи економічного ресурсу після проголошення незалежності.

Кількісні зміни у партійно-радянській номенклатурі УРСР також були суттєвими. Зокрема, протягом 1985 – 1990 рр. кількість номенклатурних посад зменшилась майже утричі: у 1985 р. загальна кількість посад для працівників номенклатури ЦК КПУ становила 8114 осіб [16, арк. 1], 1986 р. – 8019 [17, арк. 1], 1987 р. – 7562 [18, арк. 1], 1988 р. – 5169 [19, арк. 1],

1989 р. – 3069 [20, арк. 1], 1990 р. – 3073 посади [21, арк. 1]. Отже, пік скорочень номенклатурних посад припав на роки реформи радянської політичної системи. Втрату в кількісних показниках керівництво СРСР та УРСР намагалося компенсувати максимальним покращенням якісних характеристик працівників номенклатури, що на практиці втілювалося у деякому «омолодженні», підвищенні освітньо-кваліфікаційного та політичного рівня відповідальних працівників.

Особливий вплив на становище партійно-радянської номенклатури УРСР у 1985 – 1991 рр. мали неформальні норми та практики, які поряд з формальними, а іноді всупереч ним, утворювали особливий номенклатурний моральний кодекс, «етикет», правила мобільності працівників номенклатури. Стрижнем неформальних практик був патрон-клієнтелізм, який охопив не лише усі рівні номенклатурної ієрархії, але й наближені до функціонерів кола. Однак наявність неформального рівня відносин у працівників номенклатури не варто розцінювати як виключно деструктивний елемент. Він дійсно підривав основи «соціалістичної законності та справедливості» в УРСР, але разом з цим, сприяв гуманізації доволі жорсткої владної системи, створював стимули ефективної діяльності клієнтів, компенсуючи відсутність матеріальної зацікавленості в результатах праці, перетворював номенклатуру на своєрідну мережеву організацію, здатну вирішувати не лише свої вузькокорпоративні проблеми, але й проблеми місцевого, обласного та республіканського рівнів. Безперервні кадрові перестановки 1986 – 1991 рр. порушили мережу патрон-клієнтарних відносин в УРСР, що призвело до втрати порозуміння та ефективності взаємодії між різними рівнями номенклатури.

Суспільно-політичні трансформації в УРСР другої половини 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст. спричинили еволюцію у взаємовідносинах між номенклатурою та громадськістю. Якщо у перші роки перебудови українське суспільство ще знаходилося у стані анабіозу та вбачало єдиний спосіб впливу на керівництво у написанні скарг, анонімних та відкритих листів до вищих органів влади, редакцій газет та персонально першим особам держави, то політика гласності спонукала і дозволяла громадськості широко обговорювати недоліки правлячого прошарку радянського суспільства. В умовах погіршення матеріального становища пересічних громадян республіки, мусування ЗМІ проблем пільг, привілеїв та зловживань працівників номенклатури сприяло формуванню негативного іміджу представників влади та грало на користь неформального руху, який перейшов до активних форм протестів. Напередодні виборів до ВР УРСР партійне керівництво не лише відкидало будь-яку можливість конструктивного діалогу з лідерами новоутворених громадських об'єднань, але й розробляло тактику боротьби проти них. Суттєво змінилося ставлення керівників ЦК КПУ до діячів НРУ за перебудову. Якщо раніше у діяльності лідерів Руху ЦК вбачало лише загрозу втрати цілісності КПУ, то тепер І. Драч, Д. Павличко, В. Яворівський, Б. Олійник, П. Мовчан та інші діячі Руху сприймалися як серйозні конкуренти на майбутніх виборах до ВР УРСР. Вже відразу після виборів народних депутатів СРСР, на засіданні Політбюро, В. Щербицький зауважив: «Хочу підкреслити, що на нас чекає серйозна боротьба, в якій вже виявилися реальні противники ... Мета цих Драчів та інших опозицій ... – прийти до влади. Причому, вони впевнені, що якщо їм не вдалося на минулих виборах у Верховну Раду пробратися, то вони зможуть взяти реванш в місцеві органи влади» [14, арк. 20]. Проте результати виборів та нова розстановка сил у парламенті та місцевих радах змусили номенклатурну верхівку переглянути свої відносини з ними та стати на шлях пошуку компромісу.

Суттєвих змін зазнала й система матеріально-побутового забезпечення керівних та управлінських кадрів. Постульовані ідеї егалітарності радянського суспільства розходилися з реальністю, у якій існувала нелегітимна система пільг та привілеїв, що ставило партійно-радянську номенклатуру у значно комфортніші умови життя. Звісно, ця система існувала ще з 20-х рр. ХХ ст., тобто вона формувалася паралельно зі становленням самої номенклатури [12]. Однак, лише наприкінці 80-х рр. ХХ ст. інформація про «спец»-обслуговування керівних кадрів стала предметом жвавого обговорення громадськості.

Офіційна ліквідація пільг та привілеїв для номенклатурних кадрів у 1990 р., хоч і була сприйнята громадськістю як перемога, насправді не вдарила по матеріальних інтересах партійно-державної верхівки. Адже на той час вже була створена «невидима економіка» і та частина номенклатурних працівників, яка була залучена до її структур або встигла пересісти з партійних у господарські крісла, була значно краще готова до впровадження ринкових відносин, порівняно з рештою населення. Роздержавлення економіки і приватизація відповідали її інтересам, та дали початок «номенклатурному капіталізму». О. Гаман-Голутвіна вдало порівнює номенклатуру кінця радянського періоду з «виїденим яйцем» під оболонкою якого склалися різні угруповання, яким вже було явно тісно у материнській номенклатурній оболонці [3, с.162–163]. Таким чином, найголовнішим привілеєм для номенклатури у цей період виявилася наявність доступу до ресурсів, які на початку 90-х рр. ХХ ст. були конвертовані у реальну владу чи економічний капітал.

Спроба державного перевороту 19–21 серпня 1991 р. викликала розгубленість та невизначеність у компартійній верхівці України. Слідування багаторічній традиції беззастережного виконання вказівок з Москви перетворило українську партноменклатуру на співучасника подій, який мав забезпечити «сприяння» ДКНС. Однак, політична кон'юнктура в державі, збіг інтересів національно-демократичних сил та «прагматичної» частини номенклатури УРСР забезпечили прийняття Верховною Радою 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України.

Немає підстав стверджувати, що із розпадом Радянського Союзу, настав кінець номенклатурі. Звісно, в незалежній Україні де-юре номенклатура як перелік найбільш важливих посад, кандидатури на які попередньо розглядаються, рекомендуються і затверджуються відповідним комітетом, не існує, але де-факто – як група осіб, кар'єра яких будувалася в радянські часи за номенклатурною висхідною та які перейняли її специфічні ознаки, не лише залишилися при владі, але й зберегла за собою ключові позиції в державі. Це стало можливим завдяки дистанціюванню прагматично налаштованої номенклатури від союзного Центру, звільненню від партійних та ідеологічних обмежень, використанню гасел національно-демократичного руху та досягненню компромісу з його поміркованою частиною.

Список використаних джерел

1. Бойко О. Україна в 1985–1991 рр.: основні тенденції суспільно-політичного розвитку: Монографія / О. Бойко. – К.: ППІЕНД, 2002. – 306 с.
2. Видрін Д. Україна на порозі ХХІ ст.: політичний аспект / Д. Видрін, Д. Табачник – К.: Либідь, 1995. – 296 с.
3. Гаман-Голутвіна О.В. Бюрократия или олигархия? / О. Гаман-Голутвіна // Куда идет Россия?.. Власть, общество, личность. – М.: МВШСЭН, 2000. – С. 162–172.
4. Карабанов М. Від всевладдя до краху (КПРС–КПУ в 1985 – 1991 роках) / М. Карабанов. – К.: Освіта, 1993. – 76 с.
5. Касьянов Г. Україна 1991 – 2007: нариси новітньої історії / Г. Касьянов. – К.: Наш час, 2008. – 432 с.
6. Кривчик Г. Радянська система управління на останніх етапах існування (1965 – липень 1990 рр.) / Г.Г. Кривчик, С.М. Серьогін // Історія державної служби в Україні: у 5 т. / Відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол.: С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – С. 435–470.
7. Кульчицький С. Закономірності державотворчого процесу у незалежній Україні / НАН України; Ін-т історії України / С. Кульчицький. – К., 2001. – 159 с.
8. Литвин В. Політична арена України: Дійові особи та виконавці / В. Литвин. – К.: Абрис, 1994. – 495 с.
9. Лозицький В. Політбюро ЦК Компартії України: історія, особи, стосунки (1918–1991) / В. Лозицький . – К.: Генеза, 2005. – 368 с.

10. Мороко В. Реконверсія радянської партійно-господарської номенклатури в політичну систему України (1990–2008 рр.) / В. Мороко // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя, 2008. – Вип. 24. – С. 245.
11. Мохов В. Элитизм и история: Проблемы изучения советских региональных элит / В. Мохов. – Пермь: ПГТУ, 2000.
12. Мэтьюз М. Становление системы привилегий в Советском государстве / М. Мэтьюз // http://www.scepsis.ru/library/id_439.html
13. Партийное строительство: Учеб. пособие. – М.: Политиздат, 1981.
14. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України, ф.1, оп.1, спр. 2038.
15. ЦДАГО України, ф.1, оп.32, спр.2655.
16. ЦДАГО України, ф.1, оп.67, спр.1243.
17. ЦДАГО України, ф.1, оп.67, спр.1280.
18. ЦДАГО України, ф.1, оп.67, спр.1319.
19. ЦДАГО України, ф.1, оп. 67, спр.1338.
20. ЦДАГО України, ф.1, оп.67, спр.1373.
21. ЦДАГО України, ф.1, оп.67, спр.1408.

В.М. Половець

АДМІНІСТРАТИВНО–ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЧЕРНІГІВЩИНИ (у 20-х – на початку 30-х рр. ХХ ст.)

Вітчизняні вчені мають вагомий науковий доробок з питань регіоналістики. Це, насамперед, праці А. Анохіна, Я. Верменич, А. Данакіна, А. Доценко, Д. Дробишева, В. Ігнатова, М. Плешмакова та ін. [1; 4; 6; 7; 8; 15]. На основі конкретних історичних фактів, сучасної методології досліджень територіальної організації на різних етапах розвитку, регіональна тематика вивчається з позицій історії, географії, економіки та інших дисциплін. У них викладені концептуальні і методологічні проблеми регіоналістики, де регіон досліджується як адміністративно-суспільний організм.

При кожному адміністративно-територіальному поділі окремі територіальні одиниці розглядаються як об'єкти і суб'єкти управління. Вчені, як правило, в основу намагаються покласти принцип оптимального поєднання історії та природничо-географічних умов відповідної території. Правовим забезпеченням процесу адміністративно-територіального поділу є нормативні акти як юридична основа обґрунтування такої дії.

Важливу роль у вивченні проблем регіоналістики відіграють монографічні та дисертаційні дослідження, а також публікації у спеціалізованих виданнях: «Українському історичному журналі», «Праві України», «Місцевому самоврядуванні», «Відродженні» та ін. При Інституті історії України АН України створений Центр теоретико-методологічних проблем історичної регіоналістики. У ньому вивчаються проблеми вдосконалення понятійно-термінового апарату, розширення джерельної основи, удосконалення методологічних та методичних засад, видання історичних, статистичних та історико-географічних матеріалів, обґрунтування концептуальних закономірностей адміністративно-територіального устрою та ін. Отже, проблема адміністративно-територіального управління як у межах губернії, так і поза її кордонами продовжує залишатися важливою темою для подальшого вивчення дослідниками.

Щодо Чернігівщини, то зміна існуючої адміністративно-територіальної системи розпочалася з початку 1922 р., коли ВУЦВК прийняв постанову «Про адміністративно-територіальний поділ України» (від 1 лютого 1922 р.) [9, с.74]. У ній йшлося про те, щоб здійснити поступове підпорядкування місцевих установ центру, який, у відповідності з більшовицькою тезою про переваги централізованого управління державою, намагався

перебрати на себе усі важелі управління державою. Таке право на перших порах надавалося губернським органам влади з наступним затвердженням його центром. Зміни мали враховувати пропозиції губернських та повітових виконкомів щодо природно-економічних особливостей регіону.

У наступній постанові «Про адміністративно-територіальний поділ УСРР і про спрощення радянського апарату» (від 25 жовтня 1922 р.) наголошувалося на необхідності переходу до триступеневої системи (район – округа – центр) [10, с.668]. Цей принцип був затверджений постановою ВУЦВК «Про новий адміністративно-територіальний поділ України» (від 12 квітня 1923 р.), в якій волості і повіти були замінені районами та округами [12, с.564]. Суть цієї постанови зводилася до того, що з двох – трьох повітів утворювалася округа, а з кількох волостей – райони. При створенні округ, як правило, не порушували кордонів губернії. На Чернігівщині відбулося лише приєднання частини Остерського повіту до Київської округи [19, с. 98].

У Чернігівській губернії після реформи замість 12 повітів виникло 5 округ (Конотопська, Ніжинська, Новгород-Сіверська, Сновська та Чернігівська), а замість 132 волостей – 58 районів [11, с.314]. Зокрема, до *Конотопської округи* увійшли такі райони: Алтинівський, Батуринський, Бахмацький, Борзнянський, Дмитрівський, Карабутівський, Конотопський, Кролевецький, Парафіївський, Плисківський; до *Ніжинської* – Бобровицький, Веркиївський, Ічнянський, Кобижчанський, Козелецький, Лосинівський, Мринський, Ніжинський, Ковобасанський, Носівський, Остерський, Хорошеозерський; до *Новгород-Сіверської* – Глухівський, Есманський, Клишківський, Костобобрівський, Ілмекинський, Понорницький, Риківський, Середино-Будський, Тулигулівський, Хильчинський, Шосткинський, Ямпільський; до *Сновської* – Городнянський, Добрянський, Корюківський, Менський, Охрамівський, Синявський, Сновський, Сосницький, Тупичівський, Холменський, Чорнотицький; до *Чернігівської* – Березнянський, Бобровицький, Довжицький, Козлянський, Краснянський, Куликівський, Любецький, Мороський, Пакульський, Ріпкинський, Сорокошицький, Чемерський [22].

Після такого врегулювання адміністративно-територіального поділу губернський апарат став передаточною інстанцією між центром і округою. Державне будівництво по вертикалі було здійснене за рахунок максимального обмеження функцій місцевих органів влади.

Одночасно відбувалася зміна зовнішніх кордонів губернії. Постановою ВУЦВК від 12 квітня 1923 р. доручалося «Президії ВЦВК зробити відповідне подання до ВЦВК РСФСР про зміну кордонів, суміжних з РСФСР губерній, щоб вирівняти кордони за економічним принципом [12, с.564]. У відповідності з прийнятим рішенням до Президії Чернігівського губвиконкому надійшла «Пояснювальна записка до проекту змін кордонів Чернігівської губернії з суміжними губерніями». У ній пропонувалося розглянути питання про приєднання до губернії Семенівської волості та Путивльського повіту. Мотивувалося це наявністю у них українського населення та економічного тяжіння до Чернігівщини [17, с.302].

Далі події розвивалися так. У 1924 р. РНК УСРР внесла до ЦВК СРСР проект постанови «Про зовнішні кордони УСРР», якою передбачалося передати до складу Чернігівської губернії Семенівську волость Новозибківського повіту, а також села Зноб-Трубчевське Трубчевського повіту, Фотевіж, Баранівку, Дем'янівку, Муравейню Лемешівської волості та села Нікітське, Степне, Грудське Подивотської волості Севського повіту Брянської губернії. Комісія по врегулюванню кордонів між двома губерніями, через суперечності між представниками сторін, не прийняла остаточного рішення. Питання розглядалося на політбюро ЦК ВКП(б), і його рішення було покладено в основу постанови ЦВК СРСР «Про врегулювання кордонів УСРР з РСФСР» (від 16 жовтня 1925 р.) [2, с.52,55,129–130,156]. Отже, кордони Чернігівщини були дещо розширені із врахуванням етнічних та економічних чинників. Якщо станом на 1920 р. її загальна площа становила

36,8 тис кв. км, а населення проживало 1841,8 тис. чоловік, то в 1926 р. площа губернії становила 37,8 тис кв. км, а населення – 2218 тис. чоловік [5, с.2; 16, с.43; 21, с.2].

Одночасно з облаштуванням зовнішніх кордонів відбувалися зміни у внутрішньому адміністративно-територіальному поділі губернії. ВЦВК та РНК УСРР прийняли постанову «Про зміну адміністративно-територіального поділу Чернігівської губернії» (10 грудня 1924 р.), за якою Парафіївський (Конотопська округа) та Сорокошицький (Чернігівська округа) райони розформовувалися. Територія першого включалася до Ніжинської та Конотопської округ, а територію Сорокашицького району розділили між іншими районами Чернігівської округи. Остерський район передали до Чернігівської округи. Центр Хорошеозерського району (Ніжинська округа) було перенесено до Комарівки з перейменуванням району в Комарівський. До села Максим було перенесено центр Моровського району з перейменуванням його на Максимівський [13, с.313].

Рішення про заміну старої адміністративно-територіальної системи було визначено постановою ВУЦВК від 3 червня 1925 р. «Про ліквідацію губерній і про перехід на триступеневу систему управління» [14, с.239]. Постановою передбачалося скорочення округ і збільшення їх територій. Так в Україні з 49 залишалися 41 округа, а їх площа збільшувалася з 9,3 тис кв. км до 11,3 тис кв. км. [18, с.63]. На Чернігівщині була розформована Сновська округа [14, с.239]. Городнянський, Добрянський, Яновський і Тупичевський райони були передані до Чернігівської округи; Сосницький і Чернотицький – до Конотопської; Охраміївський і Холменський – до Новгород-Сіверської. Територію Синявського району передали Конотопській та Чернігівській округам [17, с.304]. Климівський район Новгород-Сіверської округи був розформований, частина його увійшла до складу Шосткінського району, а решта – до Кролевецького району Конотопської округи. Плисківський район Конотопської округи було передано до Ніжинської округи [14, с.239].

15 червня 1925 р. у зв'язку з ліквідацією губернії було утворено губліквідком, який мав передати округам свої права, повноваження та майно [3]. Віднині питання адміністративно-територіального поділу знаходилися в компетенції республіканського центру.

У серпні 1925 р. окружний центр з Новгород-Сіверського було переведено до Глухова, а Охраміївський і Холменський райони Глухівської округи переходили до Конотопської. У вересні 1926 р. розформувалися Чемерський і Тупичівський райони Чернігівської округи. За рахунок першого було укрупнено Олишівський та Остерський райони, а за рахунок другого – Бобровицький, Городнянський та Ріпкинський райони цієї ж округи. Розформуванню підлягали й Мамекинський та Костобобрівський райони Глухівської округи. Шляхом приєднання Мамекинського району та частини Костобобрівського збільшувалася територія Новгород-Сіверського району.

У 1925 р. губернії було ліквідовано як такі, що швидше заважали, ніж сприяли зміцненню нових адміністративно-територіальних кордонів. Станом на 1 жовтня 1925 р. в Україні функціонували 41 округа і 636 районів, у тому числі на Чернігівщині – 4 округи і 54 райони. Тепер загальна площа колишньої губернії, поділеної на чотири округи, на грудень 1926 р. становила 37,8 тис. км² (8,4 % території УСРР). У той же час чисельність сільських населених пунктів порівняно з 1917 р. зросла до 4779 за рахунок збільшення хуторів. Переважна більшість (58 %) становили населені пункти з числом від 10 до 500 чол., із них майже чверть поселень з мешканцями менше 10 осіб. Сіл із кількістю мешканців понад 5 тис. нараховувалося 0,6 % і лише 2 населені пункти налічували понад 10 тис. чоловік (Ніжинська округа) [20, с.109].

З початком суцільної колективізації розпочалися пошуки найбільш оптимальної структури системи управління, яка б відповідала потребам поточного моменту і контролювала ситуацію на селі. Першим кроком у цьому напрямі стала постанова увальськ Ніжинська та Глухівська округи. Перша увійшла до складу Чернігівської округи, друга – до Конотопської [20, с.109].

Проте громіздкий апарат округ не встигав реагувати на швидкі зміни. Водночас центральні органи влади вимагали прискорення темпів колективізації. На XII з'їзді ВКП(б) ставку було зроблено на район як одиницю, максимально наближену до села. Район мав бути «перетворений у вузловий пункт практичного здійснення політики партії на селі». З'їзд також доручив ЦКК-РСІ взяти під особливий нагляд проведення в життя рішення про ліквідацію округ. 2 вересня 1930 р. ВУЦВК і РНК УСРР закріпили це рішення постановою «Про ліквідацію округ і перехід на двоступеневу систему управління». Старий адміністративно-територіальний поділ УСРР на округи згідно з постановою відмінявся з 15 вересня 1930 р. Функції округ переходили до районів з безпосереднім підпорядкуванням їх центру. Здійснювалась ліквідація ряду районів Чернігівщини. У *Конотопській* *окрузі* ліквідували Османський, Жовтневий та Хильчинський райони. Територію першого приєднали до Глухівського району, а другого – до Конотопського. Хильчинський район розподілили між Ямпільським, Шосткінським, Середино–Будським та Новгород – Сіверським районами. У *Чернігівській* *окрузі* ліквідували чотири райони: Веркиївський, Мринський, Кобижчанський та Плисківський. Веркиївський район передали Ніжинському, Мринський – Носівському, Кобижчанський – Бобровицькому. Плисківський район включили до складу Бахмацького району колишньої Конотопської округи [17, с.306].

Тепер в Україні районів стало 495, а на Чернігівщині – 47. Реорганізація викликала значні труднощі в управлінні. Знову довелося визнати необхідність в існування проміжної ланки. Такою ланкою стала адміністративна область. У лютому 1932 р. було утворено п'ять областей: Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську, Харківську, а упродовж наступних місяців цього року ще дві області – Донецьку і Чернігівську. Спочатку територія колишньої Чернігівщини увійшла до складу Київської та Харківської областей, але в умовах здійснення суцільної колективізації таких заходів виявилось недостатньо. Обласний державний апарат об'єктивно не міг впоратися зі значним обсягом роботи, оскільки до складу областей входило від 49 до 98 районів. Водночас при попередніх поділах були порушені традиційні історико-культурні та природно-економічні особливості регіонів. Тоді і збільшили кількість областей. 15 жовтня 1932 р. було утворено Чернігівську. До її складу увійшли 29 районів *Київської області* (Бахмацький, Березнянський, Бортнянський, Глухівський, Городнянський, Дмитрівський, Добрянський, Іваницький, Ічнянський, Козелецький, Конотопський, Коропський, Корюківський, Кролевецький, Малодівицький, Менський, Ніжинський, Новгород-Сіверський, Носівський, Олишівський, Остерський, Понорницький, Ріпкинський, Семенівський, Середино-Будський, Сновський, Чернігівський, Шосткінський) та 7 районів *Харківської* (Буринський, Варвинський, Велико-Буднівський (Талалаївський), Недригайлівський, Прилуцький, Роменський та Путивльський). Площа новоутвореної Чернігівської області становила 42 тис кв. км (9,7 % території УСРР), а населення – 2,9 млн. чоловік [20, с.110].

У наступні роки адміністративно-територіальний поділ України продовжувався, при цьому в його основі залишалася триступенева система управління (район – область – центр), запропонована в лютому 1932 р. постановою ВУЦВК «Про організацію обласних виконавчих комітетів на території УСРР». Головною функцією місцевої влади усіх рівнів було виконання рішень центрального керівництва.

Отже, аналіз успадкованого від попереднього режиму районно-обласного поділу, здатного утримувати регіональну структуру в покорі за рахунок централізованого державного управління, засвідчує, що проблема розширення повноважень і посилення відповідальності місцевої влади за забезпечення соціальних гарантій населення в умовах товарно–ринкових відносин вимагає проведення такої адміністративно-територіальної реформи, яка б відповідала сучасним вимогам соціально-політичного розвитку суспільства.

Список використаних джерел

1. Анохин А. Региональные проблемы современного развития / А. Анохин. – К., 1996. – 147 с.
2. Боечко В. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан / В. Боечко, О. Ганжа, Б. Захарчук. – К. : Основи, 1994. – 168 с.
3. Бойко М.К. Нариси з історії Чернігівщини від найдавніших часів до наших днів. Вип. ІV. Селянство краю у 20–30-ті роки ХХ ст. / М.К. Бойко, В.М. Лазаренко. – Чернігів, 2002. – 76 с.
4. Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій України / Я. Верменич. – К.: Інститут історії України, 2009. – 364 с.
5. Всесоюзная перепись населения 1926 г. В 56 томах. – М., 1929. – Т. XI: УССР. Итоги по республике. Полесский подрайон. Народность. Родной язык. Возраст. Грамотность.
6. Данакин А. Модели организации местного самоуправления в регионе / А. Данакин. – К., 2008. – 120 с.
7. Доценко А. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні / А. Доценко. – К.: РВПС України НАНУ, 2003. – 176 с.
8. Дробышев Д., Плешмяков М. Регионалистика / Д. Дробышев, М. Плешмяков. – М., 2000. – 513 с.
9. Збірник законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду (далі – ЗУ України). – 1922. – № 5.
10. ЗУ України. – 1922. – № 46.
11. ЗУ України. – 1923. – № 18–19.
12. ЗУ України. – 1923. – № 45.
13. ЗУ України. – 1924. – № 51.
14. ЗУ України. – 1925. – № 29–30.
15. Игнатов В. Регионоведение / В. Игнатов, В. Бутов. – М., 2000. – 416 с.
16. Історія міст і сіл УРСР: У 26-ти томах. – К., 1972. – Чернігівська область. – 780 с.
17. Лазаренко В.М. З історії територіального районування Чернігівщини у 20-х – на початку 30-х рр. ХХ ст. / В.М. Лазаренко // Україна і Росія в панорамі століть: Зб. наук. пр. на пошану проф. К.М.Ячменіхіна. – Чернігів: Сіверянська думка, 2008. – С.300–309.
18. Левін В. Адміністративно-територіальна реформа на Україні / В. Левін // Науково-інформаційний бюлетень Архівного управління УРСР. – 1959. – № 1.
19. Недух А.А. Округ у системі адміністративно-територіального поділу УРСР / А.А. Недух // Український історичний журнал. – 1967. – № 6. – С. 96–100.
20. Половец В.М. Адміністративно-територіальний устрій Чернігівської області (1917–1932 рр.) / В.М. Половец // Історія адміністративно-територіального устрою Чернігово-Сіверщини. – Ніжин: Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. – С. 106–112.
21. Статистика України. Серія 1. Демографія. – Харків, 1923. – № 28.
22. Черниговский областной государственный архив и его филиалы в гг. Нежине и Прилуках. Путеводитель. – Киев; Чернигов, 1963. – Приложение.

Н.Ф. Сердюк

ПОПУЛЯРИЗАЦІЯ ЖИТТЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГЕТЬМАНА УКРАЇНИ К. РОЗУМОВСЬКОГО НА ПРИКЛАДІ РОБОТИ НІКЗ «ГЕТЬМАНСЬКА СТОЛИЦЯ»

НІКЗ «Гетьманська столиця» – це науковий заклад, створений відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 443 від 14 червня 1993 р. році на базі

Батуринаського краєзнавчого музею з метою збереження, вивчення та популяризації пам'яток історії, архітектури, культури, археології і природи України та Батурина [3, с.64]. Статус національного заповідника надано Указом Президента України № 1102/2007 від 16 листопада 2007 р. [8, с.7]. Створення такого закладу не є випадковим. Батурин був гетьманською резиденцією з 1669 до 1708 р., а потім, після значної перерви, з 1750 р. до 1764 р. [1, с.3–4] Ці останні 14 років гетьманував у Батурині К.Г. Розумовський, від прізвища якого походить і назва сьогоденних читань. Це є дуже символічним, адже цей гетьман був реформатором, який втілював дуже багато, як на той час, прогресивних реформ в Україні, яка поступово втрачала свою автономію. Це, насамперед, адміністративна, судова та військова реформи. Фатальною для К.Г. Розумовського стала спроба зробити гетьманську владу в Україні спадкоємною. В імперські плани не входила окремішність України, а на такий величкий чин, на який наважився І. Мазепа, у Розумовського не стало сили і політичного підґрунтя. Історичний момент було втрачено.

Як би там не було, але внесок К. Розумовського в розвиток і демократизацію науки і освіти в Російській імперії як Президента Російської академії наук, розвиток української культури, особливо музичної, розвиток місцевого самоврядування та підприємницької діяльності, великий і досі остаточно не переосмислений з точки зору сучасності. Реформи Розумовського стали передумовою для створення власне Чернігівської губернії, 210-ту річницю якої ми щойно відсвяткували. Його сини Олексій, Андрій та Григорій реалізували себе як політики і науковці.

НІКЗ «Гетьманська столиця» робить дуже багато для вивчення та популяризації життя та діяльності К. Розумовського як гетьмана, будівничого, підприємця, адміністратора освіти та науки. З кожним роком ми все більше дізнаємося нового та цікавого, що разом з проведеними масштабними реставраційними роботами дають нам можливість відкривати нові сторінки історії родини Розумовських для широкого кола екскурсантів та слухачів лекцій.

Насамперед відреставровано багатостраждальний палац К. Розумовського. За 210 років його існування було започатковано 6 спроб його відновлення, і лише 7-а стала остаточною. У листопаді 2007 р. пам'ятку архітектури національного значення передано у державну власність на баланс заповідника. Отже, з тих пір він перебуває в оперативному управлінні нашого закладу. Колективом заповідника проведено велику роботу з музеєфікації палацу під музей, відповідно до потреб розширено штат заповідника. Зокрема, спеціалізується на темі історії родини Розумовських відділ історії Гетьманства НІКЗ «Гетьманська столиця». Квінтесенцією наукової роботи заповідника є проведення науково-практичних конференцій, вже XI за 18 років існування закладу, деякі з них були присвячені саме постаті останнього Гетьмана [6, с.1].

З початку існування заповідника було розроблено оглядову екскурсію «Архітектурні пам'ятки Батурина», де про Розумовського і його палац розповідали більше з точки зору архітектури. Наразі реалізується розроблена екскурсійна тема «Палац К. Розумовського», практично щороку відбуваються реекспозиції у 3-х виставкових залах палацу. Всі екскурсійні теми заповідника перекладено англійською і російською мовою і рецензовано. Всі екскурсіводи мають допуски до проведення екскурсій державною та російською мовами, а два наукових співробітники допущені до проведення екскурсій англійською мовою. Нещодавно відкрито 2 нові виставки: «Кирило Розумовський і Чернігівщина», «Родина Розумовських у ХХ столітті» [4; 5]. За 11 місяців поточного року палац відвідало 43192 особи. Окрім екскурсійної діяльності, науковим колективом заповідника проводиться активна лекційна діяльність, як в лекційній залі заповідника, так і виїзна. Під час лекцій, які розраховані насамперед на юнацьку аудиторію, деталізуються окремі важливі сторінки діяльності останнього гетьмана України та його родини.

Нові часи кидають нові виклики, і творчий колектив заповідника намагається не відставати від життя. Коли у 2011 р. намітився спад відвідуваності, було реалізовано багато заходів, щоб цю тенденцію призупинити і виправити ситуацію. В квітні цього року було

проведено анкетування, за результатами якого впроваджено в життя низку заходів: акція «Золота середа», виставка під відкритим небом на території палацового парку «Доторкнись до історії!», працюють акустичні системи, за допомогою яких не тільки озвучуємо наукову та довідкову інформацію, але й музичні композиції відповідно до спеціалізації об'єкта. В палаці та на прилеглий території з музичного балкона лунають класичні оркестрові композиції Л.В. Бетховена та сольні клавесинні Леопольда Кожелуха, сучасника К. Розумовського. Дякуючи сприянню Державного департаменту по контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України, заповіднику передано старовинний рояль «Лаубергер ен Глосс», який створює відповідний настрій у відвідувачів.

Від самого початку заповідником було запроваджено традицію відзначати в палаці річницю з дня народження Кирила Розумовського щороку 18 березня. Цей захід носить назву «На гостинах у Гетьмана». В їх програмі – проведення панахиди у домовій церкві палацу Св. Варвари, виступи науковців, відкриття і презентація виставок, буклетів, каталогів, виконання музичних композицій. Цього року у справі популяризації теми родини Розумовських заповідник, за сприяння Чернігівської обласної адміністрації, створив єдиний в Україні прецедент – започаткував щорічний обласний музичний фестиваль-конкурс ім. Андрія Розумовського, в якому взяли участь 35 учнів 7 середніх спеціальних закладів: музичних шкіл та шкіл мистецтв Чернігівської та Сумської областей. Визначено і нагороджено переможців конкурсу.

Велику увагу приділяє заклад видавничій діяльності, в якій питома вага газетної, буклетної, рекламної, наукової літератури на тему історії Розумовських досить висока. Лише за три останні роки було підготовлено і випущено буклети «Палацово-парковий ансамбль гетьмана України К.Розумовського», «Родина Кирила Розумовського» та «Андрій Розумовський» загальним тиражем 3 тисячі примірників. В кожному випуску газети «Слово «Гетьманської столиці», що видається вже 6 років поспіль і розповсюджується безкоштовно, загальним тиражем 6 тис. прим. на рік, друкується, як правило, декілька матеріалів на заявлену тему [5; 7]. Також кожного року заповідник надає пропозиції УППЗ «Укрпошта» щодо випуску конвертів, поштових листівок, марок та спеціальних погашень, в тому числі і до ювілейних дат життя і діяльності останнього гетьмана України та його родини. До 200 –ї річницю з часу будівництва Воскресенської церкви, усипальниці К. Розумовського, було випущено поштовий конверт із зображенням цієї церкви. Цього року світ побачила Власна марка «Любіть Україну», присвячена 260-й річницю з дня народження Андрія Розумовського.

Велику увагу популяризації і вихованню патріотичних почуттів громади, поваги до українських гетьманів приділяє заповідник, використовуючи новітні засоби комунікації, зокрема Інтернет. Офіційний сайт заповідника існує з 2006 р., в березні 2012 р. сайт кардинально оновлений, на сьогодні він є одним із найкращих сайтів музейних закладів Чернігівщини, широко інформуючи, з метою заохотити до відвідування Гетьманської столиці.

Одним із засобів популяризації Розумовських є проведення заходів в палацово-парковому ансамблі Кирила Розумовського. З успіхом відбулися такі заходи: вистава театру «Маскам рад», випускний бал Батуринової ЗОШ І–ІІІ ст., День прапора України, вручення паспортів дітям, які мають особливі досягнення в навчанні і спорті, надання послуг по проведенню весільних обрядів, фото та відео сесій урочистих подій.

Запрошуємо і вас приїхати і переконатися, що нам є чим пишатися і є з кого брати приклад, в тому числі і в розбудові української державності.

Список використаних джерел

1. Батурин: сторінки історії: Збірник документів і матеріалів / Чернігівський державний педагогічний університет ім. Т.Г. Шевченка та ін.; Редколегія: О.Б. Коваленко та ін. – Чернігів: КП «Видавництво «Чернігівські обереги», 2009. – 786 с.

2. Домашенко А. Воскресіння, відродження, відновлення / А. Домашенко // Слово «Гетьманської столиці». – 2008. – №6(13). – С.5.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Батуринський Державний історико-культурний заповідник «Гетьманська столиця» від 14.06.1993 р. № 443 // Зібрання постанов уряду України. – 1993. – №11. – С. 64–65.
4. Реброва Н. Національний заповідник у Батурині / Н. Реброва // Пам'ятки України. – 2008. – 3. – С. 2 – 7.
5. Реброва Н.Б. Батурин: історія в пам'ятках: Путівник Національного історико-культурного заповідника «Гетьманська столиця» / Н. Реброва та ін. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2008. – 112 с.
6. Реброва Н. Під егідою Президента України / Н. Реброва // Слово «Гетьманської столиці». – 2007. – №7. – С. 1 – 2.
7. Сердюк Н. Тріумф Президента України / Н. Сердюк // Слово «Гетьманської столиці». – 2009. – №4 (17). – С. 1 – 2.
8. Указ Президента України «Про надання статусу національного Державному історико-культурному заповіднику «Гетьманська столиця» від 16.11. 2007 р. № 1102 // Державний вісник України. – 2007. – №21 (233). – С.7.

А.М. Толкач

ПРАВОВА ПРОЦЕДУРА ПЕРЕДАЧІ КРИМСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЗІ СКЛАДУ РРФСР ДО СКЛАДУ УРСР

У 2014 р. Україна буде святкувати 60-річчя з нагоди передачі Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР. Суперечки стосовно «подарунка Хрущова» не вщухають і досі, але політики забувають, що Крим перейшов до складу УРСР із розваленою економікою і депортованим населенням.

У зв'язку з цим дуже важливо дослідити з правової точки зору, як саме Крим був переданий Україні, щоб відкинути сумніви щодо легітимності передачі.

Питання правомірності передачі Криму від РРФСР до складу УРСР у 1954 р. є актуальними досі, хоч не містить жодної двозначності.

Незважаючи на юридичну бездоганність оформлення передачі в 1954 р. Кримської області Україні та цілу низку міждержавних і міжнародних умов та експертиз, питання про легітимність цих актів продовжує хвилювати українських, а особливо російських дослідників.

Мета цієї статті – дослідити і проаналізувати нормативно-правові акти, які послужили основою передачі Криму Україні, і довести, що ці акти були легітимними правовими актами радянської влади.

Вивченню різних аспектів «кримського питання» присвятили свої праці В. Буткевич, В. Велігорський, П. Вольвач, В. Котигоренко, С. Кульчицький, І. Лисяк-Рудницький, В. Сергійчук.

Рішення про передачу Кримської області Україні у вищого керівництва СРСР визріло наприкінці 1953 – на початку 1954 р. Впродовж цього періоду велася напружена підготовча робота. Проводилася також інтенсивна ідеологічна робота з підготовки кримчан до змін. Саме в цей час на сторінках кримської преси замайоріла й українська тематика. Тільки в січні 1954 р. «Крымская правда» присвячує українській темі такі матеріали, як «Торжество дружбы народов великой Родины», «Нерушимое братство», «Навеки вместе», «Советский Киев».

А в номерах за 17 та 19 січня газета подає спеціальні добірки під рубрикою «Цвети, Советская Украина». Зазначені публікації в друкованому органі іншої республіки переконливо засвідчують про початок підготовки громадської думки. Січевий пленум

Кримського обкому теж був складовою частиною розробленої в Кремлі програми вирішення кримської проблеми.

У своїх багаторічних дослідженнях академік екологічної академії наук, голова Всекримського товариства вчених П. Вольвач вказує, що про існування відповідної програми у вищого керівництва країни свідчить і довідка під грифом «Секретно» «О состоянии сельского хозяйства Крымской области» від 4 січня 1954 р., підготовлена для першого секретаря ЦК КПУ О. І. Кириченка. Її порівняно недавно знайдено у Центральному державному архіві громадських організацій України (ЦДАГО України. Ф. 1. ОПЗО. – Спр. 3590. – Арк. 109–110).

Вже сама назва, а тим більше зміст цього надзвичайно цінного документа, переконливо засвідчують справжню причину перепідпорядкування Криму.

Дата надходження доповідної записки першій особі в республіці є доказом серйозного підходу керівництва СРСР до вирішення кримської економічної проблеми. Тому про якісь спонтанні рішення однієї, хоч і досить високої, посадової особи у державі не може бути й мови [1]. Шкода, що цей важливий документ до цього часу лишається маловідомим.

У зазначеній довідці у концентрованому вигляді висвітлено справжній катастрофічний стан сільського господарства та глибоку занедбаність соціальної сфери Криму напередодні передачі області Україні. Загалом довідка підтверджує всі раніше названі кризові проблеми кримської економіки.

З довідки дізнаємося, що в 1954 р. порівняно з 1940-м площа посівів у Криму скоротилася на 70 тисяч гектарів. З 30 наявних колгоспів лише три спромоглися освоїти польову та кормову сівозміни. За врожайністю всіх головних сільськогосподарських культур область у 1953 р. не досягла довоєнного рівня.

За станом на 1 січня 1954 р. площа садів складала лише 87 відсотків, а виноградників – 79 відсотків рівня 1940 р.

Тваринницькі ферми у більшості колгоспів і радгоспів Криму взимку 1953/54 р. лише на 37 відсотків були забезпечені кормами. План будівництва корівників та телятників у 1953 р. область виконала на 35,6 відсотка, а пташників – на 43 відсотки.

В області не вистачало понад 1100 тракторів. Сільське господарство Криму потерпало від гострої нестачі води. За станом на січень 1954 р. в господарствах Криму зрошувалося лише 40,9 тисячі гектарів сільськогосподарських угідь.

У 1953 р. область не виконала план збору податків, недодавши в казну 6 млн. 60 тисяч карбованців. Всі підприємства легкої та харчової промисловості не виконали план 1953 р. Глибоку кризу переживала і соціальна сфера області. На жаль, в статті не має змоги проаналізувати кризовий стан всіх галузей промисловості і сільського господарства, але й наведені дані дають повну картину занедбаності Криму.

Отже, на підставі вивчення наявних матеріалів приходимо до висновку, що рішення про передачу Кримської області Україні у вищого керівництва СРСР визріло наприкінці 1953 р. – на початку 1954 р. За даними багатьох дослідників, рішення про передачу Кримської області зі складу Російської Федерації Україні було породженням колективної думки вищого керівництва тодішнього СРСР. Без участі старої сталінської гвардії: Маленкова, Молотова, Кагановича, Ворошилова – воно б не відбулося. Позиції 1-го секретаря ЦК КПРС Хрущова, обраного на цю посаду у вересні 1953 р., на той час у партії і державі не були настільки ще сильними, аби самочинно вирішувати долю такого стратегічно важливого регіону, як Крим. Хрущов офіційно в акції передачі Криму Україні участі не брав [2].

Офіційним ідеологічним підґрунтям для передачі Криму Україні стало святкування 300-річчя Переяславської ради, але це був не братський подарунок Росії Україні, а ідеологічно виправдана акція. Громадянам у Росії, Україні і в Криму потрібно було пояснити прийняття такого рішення, тому і згадали про ювілей, використавши його для

демонстрації вікової дружби російського й українського народу. Однак саме рішення було викликано виключно економічною й управлінською необхідністю.

Опрацювавши нормативно-правові джерела, дійшли висновку, що в жодному офіційному документі того часу не було згадки про те, що Крим передають у зв'язку зі святкуванням 300-річчя возз'єднання України з Росією. Про це не говориться ні в постановах Президіуму РФ, ні в Указі Президіуму Верховної Ради СРСР. Більше того, в законі про передачу Кримської області теж не має згадки про святкування цієї дати.

На думку відомого правознавця В. Буткевича, «кримське питання» чи не вперше в історії радянської держави стали розв'язувати у суворій відповідності з існуючим законодавством (мається на увазі національне питання) за більш-менш демократичної процедури.

Зміни у правовому статусі АР Крим закріплювалися таким чином.

25 січня 1954 р. протоколом № 49 засідання Президії ЦК КПРС «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР», на якому були присутні члени Президії ЦК: М.С. Хрущов, К.Е. Ворошилов, Н.А. Булганін, Л.М. Каганович, А.Л. Мікоян, М.С. Сабуров, П. К. Первухін, було вирішено:

«1. Утвердить с поправками, принятыми на заседании, прилагаемый проект Указа Президиума Верховного Совета СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

2. Признать целесообразным провести специальное заседание Президиума Верховного Совета СССР, на котором рассмотреть совместное представление Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР». Протокол підписав секретар ЦК КПРС М.С. Хрущов.

5 лютого 1954 р. президія ВР РРФСР приймає постанову «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», в якій передача визнається доцільною і міститься пропозиція до Президії ВР РРФСР – розглянути це питання і вийти до Президії ВР СРСР з відповідною постановою.

13 лютого 1954 р. Президія постановляє «Просити Президію ВР Союзу РСР передати Кримську область зі складу РРФСР до складу УРСР» [3, с.154].

Президія ВР УРСР діяла відповідно до статті 15-6 Конституції УРСР 1937 р., а Президія ВР РРФСР відповідно до статті 16-а Конституції РРФСР, які надавали їм право укладати такі договори. Коли брати практику Радянського Союзу, то в такій формі укладалося чимало міжнародних угод (у 1934 р. – з Монголією про взаємну підтримку щодо попередження загрози військового нападу, в 1953 – з Австрією, Алжиром, НДР про перетворення місій у посольства, в 1946 – з постійними членами Ради Безпеки та ін.). Припинити дію цієї «джентльменської угоди», як і письмового договору, може лише нова угода між цими державами. Проте така угода тягла б за собою зміну державних кордонів двох республік, тому остаточне затвердження угоди належало загальносоюзним органам влади [4].

Отже, після належного проходження «кримського питання» по всіх інстанціях у РРФСР та в УРСР, і ретельного обговорення його на засіданні Верховної Ради СРСР Президія Верховної Ради СРСР 19 лютого 1954 р. одногосно ухвалила Указ «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР»: «Учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, Президиум Верховного Совета СССР постановляет: утвердить совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» [5, с. 568].

Проте остаточна законодавча ухвала Указу про передачу Криму Україні відбулася лише через два місяці, 26 квітня 1954 р. Згідно з існуючим законодавством, рішення про зміну існуючих кордонів між республіками за їхньою згодою могла ухвалити лише Верховна Рада СРСР. Закон було прийнято у такій редакції:

«О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР. Верховный Совет Союза Советских Социалистических Республик постановляет:

1. Утвердить Указ Президиума Верховного Совета ССР от 19 февраля 1954 г. о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской Советской Социалистической Республики.

2. Внести соответствующие изменения в статьи 22 и 23 Конституции СССР» [5].

Закон був оприлюднений у центральних газетах 28 квітня 1954 р.

Таким чином, з 1954 р. АР Крим знаходиться під юрисдикцією України.

Спроби знайти в акті передачі Криму порушення норм міжнародного права, підкреслює український фахівець В. Велігорський, є безперспективними, оскільки сучасне міжнародне право визнає правомірність добровільної передачі суверенітету над певною територією однією державою іншій за домовленістю між ними. Цей інститут міжнародного права називається цесією. Єдина умова, яка ставиться перед державою, котра отримала територію, провести оптацію, тобто надати можливість населенню переданої території вибрати нове чи старе громадянство [6, с.157]. У випадку з передачею Кримської області необхідності оптації не було, бо відповідно до статті 21-ї Конституції СРСР 1936 р. «для громадян СРСР встановлюється єдине громадянство».

Оцінюючи акт 1954 р., історики В. Шевчук і М. Тараненко вказують, що слід брати до уваги те, що в умовах тоталітарного режиму вся повнота влади зосереджувалася в руках вищих партійних і радянських органів. Їхні рішення вважалися єдино законними, конституційними. У цьому розумінні постанова Президії Верховної Ради РРФСР про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу Української РСР від 5 лютого 1954 р., як і інші постанови законодавчих органів Росії та України з цього питання, – легітимні, юридично правові акти радянської влади. Слід визнати, що інших процедур й інших підходів у той період не існувало [7, с. 413].

Отже, на підставі вищезазначеного можна стверджувати, що зміна територіального устрою союзних республік відбулася у повній відповідності до норм чинних тоді Конституцій РРФСР та УРСР, Конституцій СРСР, зокрема статей 14, 18 і 146. Процедура прийняття рішення відповідала тодішнім правовим нормам і нормам сучасного міжнародного права.

АР Крим було передано 25 січня 1954 р. на основі протоколу № 49 засідання Президії ЦК КПРС «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР». Цей юридичний документ повністю надав Україні права на Кримський півострів. Таким чином, передача півострова є абсолютно і цілком легітимною.

Сучасний правовий статус АР Крим закріплено Конституцією України (йому присвячений Розділ Х та статті 134–139); Конституцією АР Крим; Законом України «Про Автономну Республіку Крим»; Законом УРСР «Про відновлення Кримської Автономної Соціалістичної Республіки»; Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим»; Законом України «Про вибори депутатів ВР АРК».

Відповідно до розділу Х, ст. 134 Конституції України: «Автономна республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання» [8].

Список використаних джерел

1. Вольвач П. «Подарунок Хрущова». Як Україна відбудувала Крим [Електронний ресурс] / П. Вольвач. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.istpravda.com.ua/articles/2011/02/21/26135/view_comments/page_2/.
2. Вольвач П. Кримський «Подарунок Хрущова»: документальний аналіз міфу [Електронний ресурс] / П. Вольвач [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sd.org.ua/news.php?id=3071>.

3. Москалець А.Ю. Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР: історико-правовий аспект [Електронний ресурс] / А. Москалець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vdpu/Ist_nauk/2008_15/08maycau.pdf.
4. Молодик М. Крим український по праву [Електронний ресурс] / М. Молодик. – Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/rus/history/4b24fccc5df55/>.
5. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / упоряд.: А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 656 с.
6. Велігорський В.М. Суспільно-політичний розвиток Криму: сторінки історії / В.М. Велігорський // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 238. – С. 155–157.
7. Шевчук В.П. Історія української державності: Курс лекцій: Навчальний посібник / В.П. Шевчук, М.Г. Тарасенко. – К.: Либідь, 1999. – 480с.
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії ВРУ 28 червня 1996 р. – Юрінком Інтер, 1996. – 80 с.

Л.М. Шара

ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ЧЕРНІГОВА: РОЗШИРЕННЯ ОСВІТНЬОЇ МЕРЕЖІ В УМОВАХ ВОЄННОГО 1916 р.

Перша світова війна, активною учасницею якої стала й Російська імперія, відчутно позначилася на роботі міського громадського управління. Попри чітко визначений Положенням 1892 р. формат компетенції, з'явилася низка додаткових, властивих воєнному часу, зобов'язань. Доводилося турбуватися про розташування та утримання військових частин, поранених, біженців, забезпечувати їх продуктами харчування, предметами першої необхідності. Мусили дбати про родини мобілізованих працівників і службовців з органів самоврядування, підтримуючи їх у першу чергу фінансово. Актуалізувався ряд проблем економічного характеру, на кшталт регулювання ціноутворення з метою попередження спекуляції, розміру заробітної плати працівникам громадського управління в умовах інфляції, організація безперебійного постачання до міста харчів, дров, гасу тощо. Незважаючи на все це, представники самоврядування знаходили сили й кошти на вирішення традиційних соціально значимих завдань. Переконливою ілюстрацією є матеріали про роботу Чернігівської міської думи протягом 1916 р., коли, здавалося б, загальноекономічна криза мала націлювати виключно на господарсько-побутову сферу, однак й за таких обставин гласні заходилися розширювати освітню мережу губернського центра.

Означений аспект діяльності Чернігівської думи є актуальним у плані наукового пошуку, оскільки ще не був окремим об'єктом вивчення. Зацікавлення істориків викликали, приміром, формування і функціонування думи в роки революції 1905 – 1907 рр., зокрема йдеться про студії Т. Демченко та О. Тарасенка [2; 3]. Мета ж даної розвідки у тому, аби з'ясувати, як в умовах воєнного 1916 р. гласні намагалися розширювати освітню мережу Чернігова за рахунок збільшення кількості середньоосвітніх закладів – гімназій.

На початок 1916 р. у губернському місті діяли п'ять середніх шкіл – чоловіча і три жіночі гімназії та реальне училище. Чоловіча гімназія постала 1805 р. на базі головного народного училища, заснованого 1786 р. згідно з рішенням Катерининської комісії [7, с.159]. Історія жіночої середньої школи розпочалася 1865 р. Тоді завдяки старанням князя Сергія Голіцина відкрили першорозрядне училище для дівчаток. Після того, як набуло законної сили «Положення про жіночі гімназії й про гімназії», закладу надали статус гімназії (1870 р.) [7, с.157]. Двері реального училища відчинилися 1902 р.; дякуючи

фінансовій підтримці мецената Івана Дуніна-Борковського та наполегливій, обопільній роботі губернського правління, міського і земського самоврядувань [8, с.84]. 1910 – 1911 рр. почали працювати дві жіночі гімназії – пані Ніни Заостровської та «Групи Батьків» [5, с.876]. Здавалося б така кількість навчальних закладів уможливила реалізацію прагнень дітей здобути середню освіту. Однак, із часом, у гімназіях, насамперед чоловічій, спостерігався брак вакансій. До громадського управління надходили скарги від батьків, чиї діти не змогли стати гімназистами. «... наши гимназии переполнены, – із сумом констатував міський голова, – и их недостаточно; с каждым годом это будет ощущаться все больше и больше» [1, арк. 461]. З очевидністю визріла потреба відкрити у Чернігові ще одну alma mater для хлопчиків. На засіданні думи навіть ухвалили рішення асигнувати кошти й виділити ділянку землі під будівництво навчального корпусу, але, допоки оббивали пороги з клопотаннями, розпочалася Перша світова війна.

Унаслідок наближення лінії фронту, з Царства Польського, складової Російської монархії, евакуйовувалися на Схід навчальні заклади. Улітку 1915 р. до Чернігова прибули чотири гімназії: Ковельська і Варшавська 5-та чоловічі та Люблінська і приватна пані Є. Кузенкової жіночі [1, арк. 402, 461]. Їхню появу схвально сприйняло місцеве населення. Директор Ковельської гімназії повідомив в управу: «в гимназию являются много родителей с прошениями и за справками когда будут производиться приемные испытания для поступающих в гимназию на будущий учебный год» [1, арк. 124]. Особливою популярністю користувалася Варшавська гімназія: «... о Варшавской гимназии пошла слава, что гимназия эта выдающаяся, поэтому и в середине года были случаи перехода учеников из Черниговской мужской гимназии в Варшавскую» [1, арк. 120 зв.]. Заклад, вважалося, забезпечений викладачами найвищого ґатунку й належним чином укомплектований у матеріально-технічному сенсі. Хоча ж, насправді під час евакуації втратили більшу частку майна, що дало деяким педагогам підстави наполягати на негайному переїзді до Києва. Там, зауважували вони, значно кращі перспективи стосовно відновлення матеріальної бази навчального закладу. Невдоволення викликали й умови розташування гімназій. Для них виділили по кілька кімнат у діючих навчальних закладах міста, заняття проводилися позмінно. Ковельській гімназії віддали приміщення, призначені для магазинів, природно, непристосованих під навчально-виховний процес. Санітарно-гігієнічні норми не витримувалися, понад те, «в зимнее время температура в классах нередко была 8 – 10 градусов. Такие неблагоприятные условия губительно отразились на здоровье как учащихся, так и учащихся. Большинство преподавателей и учеников в настоящую зиму серьезно переболели, – повідомив управу директор навчального закладу» [1, арк. 244 зв.].

Зважаючи на побутові проблеми, керівництво евакуйованих, або як їх називали біженських, гімназій мало намір, після тимчасової зупинки у Чернігові, рухатися далі, утім, обставини склалися інакше. Дума захопилася за можливість залишити у місті один із навчальних закладів, сподіваючись, таким чином, задовольнити прагнення бажаючих здобути середню освіту. Задля цього докладали максимум зусиль, використовуючи будь-яку нагоду. Скажімо, весною 1916 р. гласний Микола Рудін був делегований до Києва на педагогічний з'їзд. Попри визначену мету візиту він встиг переговорити з попечителем Київського навчального округу Іваном Базановим стосовно залишення у Чернігові однієї з польських гімназій. Попечитель, зі слів М. Рудіна, «признал необходимость для нашего города наличность второй мужской гимназии», наголосивши при цьому, що таке бажання громадського управління вітається товаришем (заступником) міністра народної освіти А. Рачинським [1, арк. 269 зв.]. Допоки неузгодженим було тільки питання про те, яка саме гімназія мала зостатися у Чернігові – Варшавська чи Ковельська. Якщо керуватися постановою Петроградського з'їзду попечителів навчальних округів, відповідно до якої повинні лишати у містах евакуйовані гімназії з суміжних навчальних округів, то Чернігів не повинна була покинути Варшавська. Ковельська входила до Київського навчального округу.

Керівництво Варшавської гімназії приваблювала перспектива розташуватися у губернському місті. Зокрема, її директор пан Баран-Бутович подав на ім'я міського голови клопотання наступного змісту: «... честь имею покорнейше просить... об оставлении в Чернигове вверенного мне учебного заведения и на дальнейшее время и о предоставлении для него с начала будущего учебного года помещения, в котором могли бы производиться занятия в утренние часы и об оборудовании такого помещения мебелью». Громадське управління задовольнило прохання, домовившись про використання будівлі жіночої гімназії пані Н. Заостровської, з міського бюджету виділили кошти на поточні потреби навчального закладу. Окрім того, дума відразу ж уповноважила управу підготувати офіційне клопотання про тимчасове залишення у Чернігові Варшавської гімназії [1, арк. 270 зв.].

Зужиті зусилля увінчалися успіхом. 24 серпня 1916 р. надійшла схвальна відповідь з Міністерства народної освіти. Варшавська 5-та чоловіча і Люблінська жіноча гімназії зоставалися у Чернігові тимчасово, допоки не закінчиться війна [1, арк. 402]. Дещо випереджуючи події, зазначимо, що на початку січня 1917 р. дума вирішила виділити 20 тис. руб. і землю під будівництво навчального корпусу для Варшавської гімназії [1, арк. 384 зв.]. Підштовхнула її до такого кроку конкуренція з боку Київського самоврядування, яке розпочало переговори з адміністрацією закладу про переїзд до Києва. Навіть запропонували «большое пособие на постройку здания...», через що гласні Чернігова констатували «... и нам необходимо оказать гимназии пособие на постройку здания...» та подати прохання про залишення її у місті назавжди [1, арк. 384]. Револуція 1917 р. кардинально змінила плани чернігівського громадського управління.

Залишитися у губернському центрі вирішила й начальниця приватної жіночої гімназії пані Є. Кузенкова. Її заклад також евакуювали з Варшави. Потрапивши до Чернігова й прозондувавши ґрунт на предмет затребуваності навчального закладу для дівчаток, переконалася, що варто зостатися. Три місцеві та Люблінська жіночі гімназії, так як і чоловіча, були переповненими. 853 учениці виховувалися у чернігівській громадській, 391 – Н. Заостровської, 300 – «Групи Батьків», 261 – Люблінській гімназіях. Керівництво останньої мусило відмовити у зарахуванні 22 дівчаткам, хоча ж ті успішно пройшли екзаменаційні випробування. Є. Кузенкова звернулася до міського самоврядування з проханням виділити для навчально-виховного процесу 4 класні кімнати в одному з міських початкових училищ. На засіданні думи від 12 жовтня 1916 р. виступили очільник училищної комісії та міський голова, які запропонували задовольнити дане клопотання, наголосивши принагідно, що «... открытие новой гимназии надо приветствовать..., помещение возможно предоставит...» [1, арк. 461].

Турбуючись про забезпечення гімназій навчальними корпусами, Чернігівська дума, асигнувала кошти на їх утримання, у тому числі освітлення, опалення, укомплектування шкільним приладдям, виплати грошової допомоги викладачам і стипендій найкращим вихованцям. Щодо останніх, то, зазвичай, адміністрація навчального закладу готувала список стипендіатів й подавала його на розсуд думців. Вони ретельно обговорювали кожного кандидата, і, як свідчать архівні матеріали, демонстрували обізнаність про матеріальне становище родини претендента, знали про сімейний склад, особлива увага зверталася на тих, чиї батьки або брати воювали. Траплялося, коли через значне число охочих до стипендії надавали одноразову допомогу. У такому випадку формулювання думської постанови звучало наступним чином: «назначить единовременное пособие за счет имеющихся остатков от стипендии в половинном размере оклада годовой стипендии каждому» [1, арк. 371].

Наявні у нашому розпорядженні матеріали не дозволяють визначити загальну суму витрат на середні школи. Проте, нам відомо, що у бюджеті 1917 р. заклали на потреби народної освіти майже 83 тис. руб. Якщо подивитися на структуру видатків, то асигнування на освіту посідали другу позицію – близько 12 %. Найбільше витрачалося на утримання об'єктів комунальної власності – 37 %, далі – освіта і медицина [1, арк. 363].

Для порівняння, в останній третині XIX ст. левова частка доходів поглиналася так званими обов'язковими потребами – відрахування урядовим установам, поліції, в'язниці, виконання військової повинності. Тобто, можемо стверджувати, що на початку XX ст. у діяльності міської думи чітко простежується соціальне спрямування. Варто відзначити, що в означений час дана тенденція властива містам Лівобережжя. Згідно з дослідженнями Д. Чорного, видатки на народну освіту були третьою за значенням статтею у бюджетах міських поселень, а, безпосередньо, на Чернігівщині 1912 р. вони становили головну статтю – 16,3 % [6, с.176]. На думку московської професорки Л. Писарькової, напередодні Першої світової війни у Росії витрачалось на народну освіту більше, ніж у провідних європейських країнах. Станом на 1914 р. асигнували 800 млн. франків або 28 млн. англійських фунтів, тоді як у Франції – 375 млн. франків, Англії – 18,5 млн. фунтів [4, с.361].

На порозі революційних подій Чернігівська дума також активно вхопилися за можливість заснувати новий тип середньої школи – технічне училище. Приводом до цього став той факт, що Відділення вченого комітету Міністерства народної освіти з технічної і професійної освіти звернуло увагу на потребу в технічних училищах у містах Київського навчального округу, з-поміж яких назвали Чернігів і Полтаву. Ідея була не новою. Ще 1889 р. на засіданні Чернігівської думи прозвучало міркування стосовно такого типу навчального закладу, але з різних причин його не реалізували [1, арк. 379]. Наразі ж спеціально сформована комісія дійшла висновку про доцільність заснування механіко-будівельного технічного училища. У якості аргументації лунала теза, що у Чернігові й повіті спостерігається брак «специалистов по строительной части, а также при водопроводных, электрических, канализационных и других установках» [1, арк. 379 зв.]. Наявні фахівці мали значно кращі теоретичні знання, аніж практичні навички, тому важливо, аби у новому закладі «было бы обращено соответствующее внимание на практическую и техническую подготовку учащихся и с этой целью должны быть надлежаще оборудованы и поставлены мастерские, кроме того и для учащихся необходимы на каникулах практические занятия» [1, арк. 381 зв.]. Училище планували відкрити восени 1917 р., оскільки для нього віддавалася садиба й навчальні корпуси діючого Олександрівського ремісничого училища [1, арк. 383 зв.]. На жаль, проект лишився на папері.

Участь громадського управління Чернігова у розвитку освіти не обмежувалася виключно розширенням мережі навчальних закладів і матеріальної допомоги ним. Дума делегувала своїх представників до училищних комітетів й на педагогічні з'їзди. Як вище вказувалося, весною 1916 р. гласного М. Рудіна відрядили на педагогічний з'їзд до Києва. По приїзду він прозвітувався на засіданні думи, наголосивши на «редкой интенсивности работы съезда, деловом его характере, единодушном и горячем желании участников съезда разрешить проблему образования и воспитания в школе на благо дорогого всем нам подрастающего поколения» [1, арк. 225 зв.]. Водночас, акцентував на недоліках середньої освіти. Делегати з'їзду висловили думку, що навчальні програми занадто перевантажені дисциплінами, в результаті чого обмаль часу приділяється вихованню. Понад те, спостерігається відсутність конструктивного діалогу між школою і сім'єю, що, безумовно, впливає на учнів. Для держави ж важливо, аби вона мала громадян не лише освічених, але й інтелектуально розвинених, релігійних, моральних, добре вихованих, здатних «служить Престолу и Отечеству» [1, арк. 226]. Участь у роботі педагогічних з'їздів була корисною, оскільки там проговорювалися базові принципи, притаманні тогочасній освіті. Думці, будучи задіяними до училищних комітетів, мали змогу донести це до викладачів, тим самим впливаючи на освітньо-виховний процес.

Розширення освітньої мережі міста – це лише один із векторів щоденної, кропіткої роботи Чернігівської думи. Утім, навіть він переконує, що, як не парадоксально, але в непростих умовах воєнного часу, економічних негараздів громадське управління продовжувало скрупульозно вирішувати соціально значимі проблеми. Гласні вважали

існуючу ситуацію тимчасовою, у перспективі бачили мирні часи, тому націлювали свої зусилля на те, аби молоде покоління мало змогу отримати належний рівень освіти. Не маючи можливості заснувати нові гімназії, думці потурбувалися про залишення у Чернігові польських евакуйованих навчальних закладів, виділяючи на їхні потреби бюджетні кошти, планували відкрити механіко-будівельне технічне училище.

Список використаних джерел

1. Державний архів Чернігівської області, ф. 145, оп. 2., спр. 1411.
2. Демченко Т. Чернігівська міська дума у 1905 році: (До століття першої російської революції) / Т. Демченко // Сіверянський літопис. – 2005. – № 6. – С. 27 – 35.
3. Демченко Т. До історії діяльності Чернігівської міської думи в жовтні 1905 року / Т. Демченко, О. Тарасенко // Сіверянський літопис. – 2006. – № 2. – С. 11 – 19.
4. Писарькова Л. Городские реформы в России и Московская дума. / Л. Писарькова. – М.: Новый хронограф, 2010. – 752 с.
5. Чернігівщина. Енциклопедичний довідник [Ред. А. Кудрицького]. – К.: УРЕ ім. М.П. Бажана, 1990. – 1006 с.
6. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець ХІХ – початок ХХ ст.) / Д. Чорний. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2007. – 304 с.
7. Шара Л. Чернігівська міська дума (70 – 90-ті роки ХІХ ст.) / Л. Шара. – Чернігів, 2010. – 224 с.
8. Шара Л. Чернігівське реальне училище: між місцевими та загальнодержавними потребами й можливостями / Л. Шара // Шрагівські читання. – Чернігів, 2012. – Вип. 2. – С. 80–90.

СПИСОК АВТОРІВ

Апанасенко Катерина Іванівна – доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Чернігівського державного технологічного університету, кандидат юридичних наук, доцент;

Бичков Олександр Федорович – Семенівський міський голова;

Бойко Володимир Миколайович – директор Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, кандидат історичних наук;

Бузун Олег Віталійович – голова Ніжинської районної ради;

Бутко Микола Петрович – завідувач кафедри менеджменту та державного управління Чернігівського державного технологічного університету, доктор економічних наук, професор;

Бутко Сергій Володимирович – представник Українського інституту національної пам'яті в Чернігівській області, науковий співробітник;

Ващенко Алла Василівна – доцент кафедри всесвітньої історії Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка, кандидат історичних наук, доцент;

Вдовенко Юрій Станіславович – доцент кафедри фінансів Чернігівського державного технологічного університету, кандидат економічних наук, доцент;

Войцеховський Михайло Михайлович – доцент кафедри правознавства Чернігівського інституту МАУП, кандидат юридичних наук, доцент;

Воробей Раїса Борисівна – директор Державного архіву Чернігівської області, кандидат наук з державного управління;

Ворошилова Інна Валеріївна – завідувач сектором Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;

Гринь Дмитро Костянтинович – доцент кафедри історії Центрально-Східної Європи Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка, кандидат історичних наук, доцент;

Демченко Тамара Павлівна – доцент кафедри історії України Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка, кандидат історичних наук, доцент;

Дітковська Марина Юріївна – доцент кафедри менеджменту та державного управління Чернігівського державного технологічного університету, кандидат наук з державного управління, доцент;

Еткіна Ірина Ігорівна – старший викладач кафедри історії Центрально-Східної Європи Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка, кандидат історичних наук;

Желєзко Роман Анатолійович – аспірант Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя;

Ісаченко Олександр Вікторович – завідувач сектору документообігу Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу;

Казіміров Дмитро Вікторович – спеціаліст Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, кандидат історичних наук;

Козинець Олена Гаврилівна – завідувач кафедри історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного технологічного університету, кандидат історичних наук, доцент;

Кондратьєв Ігор Вікторович – доцент кафедри всесвітньої історії Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г.Шевченка, кандидат історичних наук, доцент;

Копиленко Олександр Любимович – директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, член-кореспондент Національної академії наук України;

Кривошея Володимир Володимирович – перший заступник директора Українського інституту національної пам'яті, доктор історичних наук, професор;

Кузьменко Юлія Володимирівна – доцент кафедри всесвітньої історії, кандидат історичних наук Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя;

Кухарук Олександр Васильович – старший викладач кафедри соціальної економіки Чернігівського державного технологічного університету, кандидат історичних наук;

Лоза Роман Романович – заступник директора Тернопільського регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, магістр державної служби;

Мамичев Микола Григорович – доцент кафедри менеджменту, державного та муніципального управління Брянського філіалу Російської академії народного господарства та державної служби при Президентові Російської федерації, кандидат соціологічних наук;

Мовчан Юлія Віталіївна – завідувач сектором Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;

Мужикова Наталія Михайлівна – заступник начальника юридичного відділу апарату облдержадміністрації, магістр державного управління;

Олійченко Ігор Михайлович – професор кафедри менеджменту та державного управління Чернігівського державного технологічного університету, доктор наук з державного управління, професор;

Падій Валентина Василівна – суддя Чернігівського окружного адміністративного суду;

Пилинський Ярослав Миколайович – директор Київського офісу Інституту Кеннана, кандидат філологічних наук;

Підгайний Петро Михайлович – заступник директора Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, магістр державної служби;

Половець Володимир Михайлович – завідувач кафедри українознавства та політології Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка, доктор історичних наук, професор;

Протченко Ірина Борисівна – директор Чернігівського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, магістр державної служби;

Пузан Ігор Борисович – завідувач сектору взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю Головного управління Держкомзему у Чернігівській області;

Пузирна Наталія Станіславівна – викладач кафедри цивільного права Українсько-російського інституту (філіалу) МДВУ ім. В.С. Черномірдіна в м. Чернігів;

Пузирний В'ячеслав Феодосійович – старший викладач кафедри Чернігівського державного технологічного університету, кандидат юридичних наук, доцент;

Рогова Олена Володимирівна – асистент кафедри фінансів Чернігівського державного технологічного університету;

Розпутенко Іван Васильович – завідувач кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

Савонюк Роман Юхимович – методист вищої категорії Кримського центру підвищення кваліфікації державних службовців при Раді Міністрів Автономної Республіки

Крим, кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист Автономної Республіки Крим;

Селецький Олексій Вікторович – викладач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного технологічного університету;

Сердюк Наталія Федорівна – завідувач відділу науково-просвітницької роботи НІКЗ «Гетьманська столиця»;

Соломаха Ірина Григорівна – начальник відділу зв'язків з громадськістю Чернігівської міської ради, кандидат філософських наук;

Сумин Валентин Олександрович – доцент Донецького національного технічного університету, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник;

Толкач Анжела Миколаївна – ст. викладач кафедри історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного технологічного університету;

Толкач Сергій Миколайович – старший викладач кафедри історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного технологічного університету;

Удовиченко Володимир Петрович – міський голова м. Славутич, доктор економічних наук, професор;

Харченко Юлія Петрівна – здобувач Чернігівського державного технологічного університету;

Чабак Людмила Анатоліївна – учений секретар Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, кандидат філософських наук;

Шара Любов Миколаївна – доцент кафедри історії Центрально-Східної Європи Чернігівського національного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка, кандидат історичних наук, доцент;

Юрченко Юрій Дмитрович – перший заступник начальника головного управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області, кандидат наук з державного управління.

Для нотаток

РОЗУМОВСЬКІ ЗУСТРІЧІ:
матеріали науково-практичної конференції
(Чернігів, 28 листопада 2012 р.)

Головн. ред.: В.М. Бойко
Техн. ред.: Л.А. Чабак, Д.В. Казіміров, Т.М. Скороход
Комп'ют. наб. та верстка: А.С. Сірик
Коректор: Т.К. Карпенко

Підписано до друку 21.12.2012 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Друк на копії. Ум. друк. арк. 16,38. Обл.-вид. арк. 19,18
Тираж 150. Зам. № 1-1/12.

Комунальний заклад «Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
держаних підприємств, установ і організацій
(офіційна скорочена назва – Сіверський центр післядипломної освіти)
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4438 від 13.11.2012.

1400, м. Чернігів, просп. Миру, 43
Тел. (0462) 774-312 Факс (0462) 676-052
Електронна пошта: chcppk@gmail.com
Інтернет: [http:// www.center.uct.ua](http://www.center.uct.ua)