

Видається з 1998 р. (до 2016 р. як "Вісник АПСВ ПФУ")

Вісник
*Академії праці, соціальних відносин
і туризму*

Journal

*of Academy of Labour,
Social Relations
and Tourism*

Visnyk

*Akademiyi pratsi,
sotsial'nykh vidnosyn
i turyzmu*

№ 1 2018

Фахове видання з економічних наук (затверджено наказом МОН України №1222 від 07.10.2016 р.)

Фахове видання з юридичних наук (затверджено наказом МОН України №1604 від 22.12.2016 р.)

Друкується за рішенням Вченої ради Академії праці, соціальних відносин і туризму
(протокол № 5 від 21.12.2017 р.)

Електронна версія "Вісника АПСВТ", умови публікації, архів номерів:

<https://www.socosvita.kiev.ua/publishing/bulletin>

Внесений у: РИНЦ (ліцензійний договір № 206-04/2013 р.), GoogleScholar, Directory of Research Journals Indexing, ResearchBib

Видає: Академія праці, соціальних відносин і туризму м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 21787-1168ПР від 21.12.2015 р.

© Редакційна колегія, 2018

© Автори статей, 2018

© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2018

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Вікторія Буяшенко, д. філос. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму – *голова редколегії журналу*

Економічні науки

Олена Корчинська, д. екон. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму – *редактор тематичного випуску*

Марцін Бакієвіч, PhD з економіки, Варшавський педагогічний університет ім. Януша Корчака (Польща)

Руслан Буряк, д. екон. н., Національний університет біоресурсів і природокористування України

Зоя Васильченко, д. екон. н., Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

Аркадіуш Дурасевіч, PhD з економіки, Варшавський педагогічний університет ім. Януша Корчака (Польща)

Віра Куценко, д. екон. н., Університет менеджменту освіти НАПН України

Лідія Романова, д. екон. н., Міжрегіональна академія управління персоналом

Ігор Чернодід, д. екон. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Катерина Якуба, д. екон. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Юридичні науки

Юрій Оніщик, д. юрид. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму – *редактор тематичного випуску*

Амір Алієв, д. юрид. н., Бакинський державний університет (Азербайджан)

Валерій Глушков, д. юрид. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Олена Майданник, д. юрид. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Олександр Мотлях, д. юрид. н., Національна академія внутрішніх справ МВС України

Олексій Остапенко, д. юрид. н., Національний університет «Львівська політехніка»

Сергій Петков, д. юрид. н., Донецький юридичний інститут МВС України

Олександр Світличний, д. юрид. н., Національний університет біоресурсів і природокористування України

Євген Соболев, д. юрид. н., Центральноукраїнський державний педагогічний університет ім. Володимира Винниченка

Соціальна робота

Олена Карагодіна, д. мед. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму – *редактор тематичного випуску*

Ольга Безпалько, д. пед. н., Київський університет ім. Бориса Грінченка

Ренате Вайнола, д. пед. н., Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

Мірослав Гревінський, д-р габ., Варшавський педагогічний університет ім. Януша Корчака (Польща)

Сергій Дворяк, д. мед. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Дар'я Завіршек, PhD з соціальної роботи, Університет Любляни (Словенія)

Анна Метері, PhD з соціальної роботи, Університет Тампере (Фінляндія)

Жанна Петрочко, д. пед. н., Інститут проблем виховання НАПН України

Тетяна Семигіна, д. політ. наук, Академія праці, соціальних відносин і туризму – *головний редактор журналу*

EDITORIAL BOARD

Victoriia Buiashenko, Dr. in Philosophy, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Chair of the Editorial Board*

Economics

Olena Korchyńska, Dr. in Economics, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Editor of the special issue*

Marcin Bąkiewicz, PhD in Economics, Janusz Korczak Warsaw Pedagogical University (Poland)

Ruslan Buryak, Dr. in Economics, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Zoya Vasilchenko, Dr. in Economics, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Arkadiusz Durasewicz, PhD in Economics, Janusz Korczak Warsaw Pedagogical University (Poland)

Vira Kutsenko, Dr. in Economics, University of Education Management NAPS of Ukraine

Lidya Romanova, Dr. in Economics, Interregional Academy of Personnel Management

Igor Chornodid, Dr. in Economics, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Kateryna Yakuba, Dr. in Economics, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Legal Studies

Yurii Onishchuk, Dr. in Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Editor of the special issue*

Amir Aliyev, Dr. in Law, Baku State University (Azerbaijan)

Valeriy Glushkov, Dr. in Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Olena Maidannyk, Dr. in Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Olexandr Motlyah, Dr. in Law, National Academy of Internal Affairs, MIA of Ukraine

Olexiy Ostapenko, Dr. in Law, Lviv Polytechnic National University

Sergiy Pyetkov, Dr. in Law, Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine

Olexandr Svitlychniy, Dr. in Law, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Euvgen Sobol, Dr. in Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University

Social work

Olena Karagodina, Dr. in Medicine, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Editor of the special issue*

Olga Bezpalko, Dr. in Pedagogy, Borys Grinchenko Kyiv University

Renate Vaynola, Dr. in Pedagogy, National Pedagogical Dragomanov University

Miroslaw Grewiński, Dr.hab., Janusz Korczak Warsaw Pedagogical University (Poland)

Sergii Dvoriak, Dr. in Medicine, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Darja Zaviršek, PhD in Social Work, University of Ljubljana (Slovenia)

Anna Metteri, PhD in Social Work, University of Tampere (Finland)

Janna Petrochko, Dr. in Pedagogy, Institute of Education NAPS of Ukraine

Tetyana Semigina, Dr. in Political Sciences, MSW, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Editor-in-Chief of the Journal*

Зміст

СЛОВО ВІД РЕДАКЦІЇ

Тетяна Семигіна

Українська наука і пошук європейської ідентичності 7

ОСВІТОЛОГІЧНІ СТУДІЇ

Вікторія Буяшенко

Академія праці, соціальних відносин і туризму: історія і сьогодення 10

ДОСЛІДЖЕННЯ У ГАЛУЗІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА

Світлана Бутенко

Застосування правових позицій Європейського суду з прав людини щодо права на приватність для захисту від незаконного втручання під час кримінального провадження.....21

ІСТОРИЧНІ РОЗВІДКИ

Злата Сапелкіна

До 100-річчя Української революції: соціокультурна діяльність часів УНР32

ВИВЧЕННЯ ПИТАНЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Інформація про конференцію «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»40

Михайло Баймуратов

Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи41

Оксана Домбровська

Роль профспілок в умовах реформування органів публічної влади.....45

Василь Костицький

Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади48

Віктор Кравченко

Питання дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в процесі проведення муніципальної реформи в Україні.....51

Олена Майданник

Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування55

Олександр Мельник

Проблеми реформування системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування60

Юрій Оніщук

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг62

Христина Приходько

Сучасний економічний розвиток громад: правове забезпечення та прикладний досвід («полуничний» підхід або тотальна індустріалізація)65

Микола Пухтинський

Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів68

Артем Янчук

Децентралізація і реформування системи охорони здоров'я: до постановки питання72

ВИВЧЕННЯ ПРОФСПІЛКОВОГО РУХУ

Інформація про конференцію «Історія зародження і розвиток профспілкового руху в Україні»75

Григорій Осовий

Профспілковий рух в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку76

Роман Берест

«Stowarzyszenia wzajemnej pomocy członków sztuki drukarskiej» - прообраз перших профспілок на землях України86

Володимир Молчанов

Участь профспілок у захисті інтересів трудящих України в кінці XIX - на початку XX ст.....90

Вікторія Буяшенко

Розвиток профспілкової освіти: сучасний стан і завдання94

РЕЦЕНЗІЯ

Тетяна Семігіна

«Чому ми бідні?»: екстрактивно-інклюзивна система координат національного розвитку за Аджемоглу та Робінсоном98

НАУКОВЕ ЖИТТЯ АКАДЕМІЇ

Конкурс наукових досягнень Академії праці, соціальних відносин і туризму 103

Слово від редакції

УКРАЇНЬКА НАУКА І ПОШУК ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

UKRAINIAN SCIENCE AND SEARCH OF EUROPEAN IDENTITY

Тетяна Семигіна

*доктор політ. наук, професор Академії праці, соціальних відносин і туризму,
головний редактор журналу «Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму»*

Tetyana Semigina

*Dr. in Political Science, Professor, Academy of Labour, Social Sciences and Tourism.
Editor-in-Chief of the Journal*

 orcid.org/0000-0001-5677-1785

 semigina.tv@socosvita.kiev.ua

У 2017 році Україна отримала довгоочікуваний безвізовий режим із країнами Європейського Союзу. І це дало поштовх для нового кола суспільних дискусій щодо євроінтеграційних процесів та прагнень нашої країни відчувати себе повноправною європейською державою. Пожвавився науковий дискурс щодо європеїзації, що має досить виразне тлумачення як процес пристосування норм і моделей публічної політики (а відповідно й правового регулювання) до рішень наднаціональних органів Європейського Союзу [1; 2].

Цей так би мовити експліцитний, відкрито виражений, доступний зовнішньому спостереженню вимір євроінтеграційних процесів в Україні сповна знаходить відбиток у тому, що науковці стали «приміряти» європейські норми до вітчизняної ситуації, вести мову про активніше використання європейських правових норм і європейських підходів для унормування суспільних стосунків. Цей вимір європеїзації України представлено в статті Світлани Бутенко та матеріалах конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості».

Так, стаття **Світлани Бутенко** аналізує право на приватність у тлумаченні Європейської Конвенції про захист прав і основоположних свобод [3] та Європейського суду з прав людини, міжнародного судового органу, юрисдикція якого поширюється на всі держави-члени Ради Європи. Дослідниця відзначає, що чинне кримінально-процесуальне законодавство України та практика його застосування лише частково відповідають європейській практиці, обґрунтовує засоби забезпечення права на приватність під час кримінального провадження.

Конференція **«Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»** мала на меті формування єдиного бачення напрямів муніципальної реформи в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі зіставлення позицій з цього питання влади, науковців та інститутів громадянського суспільства, зокрема, профспілок, об'єднань органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо. Автори матеріалів, представлених у цьому випуску Вісника, раз у раз звертаються до Європейської

Хартії місцевого самоврядування [4], європейських традицій та моделей місцевого самоврядування. Науковці також дискутують щодо перепон, які наявні на шляху до розвитку в Україні ефективних форм самоврядування, досягнень і завдань подальшого врегулювання правовідносин у муніципальній сфері.

Інший вимір євроінтеграції має, як на мене, більш імпліцитний характер, і виходить за межі суто європеїзації як процесу пристосування законодавства. Йдеться про пошук європейського коріння, позиціювання власної історії в контексті європейських традицій, а не відлік від традицій підросійської України. Наразі розхристана, строката, обернена одночасна на Схід і на Захід Україна [5] замислилась над вектором свого розвитку в різних сферах і водночас стосовно власної ідентичності у дедалі глобалізованішому світі, про власну історію.

Цікавим свідченням цьому є проведення конференції «*Історія зародження і розвиток профспілкового руху в Україні*». Вона відбувалась з нагоди 200-річчя створення першої профспілкової організації на українських землях. Сучасні наукові розвідки доводять, що перші профспілки виникли на етнічних українських землях ще на початку XIX ст. у Східній Галичині, яка входила на той момент до складу Австро-Угорщини, де існували міцні традиції цехового ремесла та формувалася правова держава [6]. Науковці стверджують, що професійні спілки, які виникли та розвивалися на українських землях, входять до числа найбільш ранніх професійних організацій Європи і стали прообразом для створення професійних організацій на землях багатьох сучасних європейських країн та у Російській імперії. У нинішньому випуску журналу друкується матеріал *Романа Береста*, в якому розповідається про діяльність організації, в моменту створення якої відлічують історію профспілок в Україні.

Про процеси українізації, формування національної ідентичності у період Української Народної Республіки, виховання патріотизму та підвищення рівня національної свідомості, роль самостійної української церкви у цих процесах розмірковує Злата Сапелкіна. Дослідження свідчить, що уроки історії складні й почасти не вивчені, адже іншим європейським країнам, які на початку XX століття перебували в складі Російської імперії, вдалось побудувати власну державу, завершити процес націєтворення.

До вимірів європеїзації України можна віднести й посилення вимог до науковців, від яких очікують статей у міжнародних рецензованих журналах, знання іноземних мов, насамперед англійської, яку вважають мовою сучасної науки, засобом залучення до цивілізаційного прогресу. Змінюються вітчизняні вимоги до наукових публікацій і наукових журналів. Поширюються практики відзначення українських науковців, як мають високі індекси цитування у міжнародних наукометричних базах.

Дедалі більшу увагу в Україні звертають на академічну доброчесність як на сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу, зокрема під час провадження наукової діяльності з метою забезпечення довіри до наукових досягнень. Таке твердження містить стаття 24 Закону України «Про освіту», ухваленого у вересні 2017 року [7]. Наразі академічна доброчесність (academic integrity) - це невіддільна складова європейської транспарентної практики наукової діяльності, а також політик наукових інституцій і правового регулювання.

Відзначу також, що зараз українські науковці мають більшу змогу інтегруватися у загальноєвропейські проекти – завдяки програмам «Горизонт-2020», «Еразмус+», ознайомитися з роботою європейських інституцій, отримати гранти на проведення власних досліджень. Це також сприяє дедалі більшій європейській ідентичності України, зокрема, її входженню в європейський науковий простір, поступовим змінам ментальної парадигми, правової ментальності і політичного самосприйняття [8], подоланню синдрому меншовартості та периферійності.

Стаття *Вікторії Буяшенко*, подає ретроспективний огляд створення Академії праці, соціальних відносин та туризму, знайомить, зокрема, із тим, як навчальний заклад співпрацює з європейськими колегами, про можливості отримання подвійного диплому - Академії та одного з європейських університетів - Вищої лінгвістичної школи м. Ченстохова (Польща), Університету управління охороною праці м. Катовіце (Польща), Університетом ім. Штайнбайса, м. Берлін (Німеччина). У статті відзначено,

що вагомий внесок у зміну якості освітніх послуг в Академії зробив проект «Фінансовий сектор ЄС як рушій сталого розвитку», який фінансується «Еразмус+».

Таким чином, можемо вести мову про експліцитну та імпліцитну європеїзацію, свого роду метаєвропеїзацію в Україні, її значення для напрямів досліджень - правових, політичних, історичних, зміну практики наукової діяльності та ментальної парадигми.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Гнатюк М. М. Потенціал політичної суб'єктності Європейського Союзу в сучасній системі міжнародних відносин. Житомир: Рута, 2013. 316 с.
2. Оржель О. Європейська інтеграція та європеїзація: тотожність та відмінність // Державне управління та місцеве самоврядування. 2011. № 9. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/110oeytv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/110oeytv.pdf) (дата звернення 19.12.2017)
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод / Рада Європи. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 20.12.2017).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 20.12.2017).
5. Семигіна Т. Між минулим і майбутнім: українське суспільство в час трансформації // Соціальна політика і соціальна робота. 2001. № 3. С. 22-39.
6. Берест І. «Товариство приватних службовців» Галичини: передумови та історія створення організації // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2017. № 4. С. 68-74.
7. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення 18.12.2017).
8. Буяшенко В. В. Ментальність як парадигма співбуття: автореф. дис.... канд. філос. наук: 09.00.04. Київ, 1997. 26 с.

References

1. Hnatyuk, M. M. (2013). *Potentsial politychnoyi sub'yektnosti Yevropeys'koho Soyuzu v suchasniy systemi mizhnarodnykh vidnosyn* [The potential of the political subjectivity of the European Union in the modern system of international relations]. Zhytomyr: Ruta, 2013.
2. Orzhel', O. (2011). Yevropeys'ka intehratsiya ta yevropeyzatsiya: totozhnist' ta vidminnist' [European Integration and Europeanisation: Identity and Difference]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 9. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/110oeytv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/110oeytv.pdf)
3. Council of Europe (1950). *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Council of Europe (1985). *European Charter on Local Self-Government*. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Semigina, T. (2001). Mizh mynulym i maybutnim: ukrayins'ke suspil'stvo v chas transformatsiyi [Between the Past and the Future: Ukrainian Society in the Time of Transformation]. *Sotsial'na polityka i sotsial'na robota*, 3, 22-39.
6. Berest, I. (2017). «Private servants' society» of Galicia: preconditions and history of organization creation. *Visnyk Akademiyi pratsi, sotsial'nykh vidnosyn i turyzmu*, 4, 68-74
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2014). *Zakon Ukrayiny «Pro osvitu» vid 05.09.2017 № 2145-VIII* [Law of Ukraine "On Education" dated September 5, 2017 No. 2145-VIII]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
8. Buiashenko, V. V. (1997). *Mental'nist' yak paradyhma spivbuttya: avtoref. dys.... kand. filoz. Nauk: 09.00.04* [Mentalism as a paradigm of co-existence: author's abstract of PhD Thesis in Philosophy Sciences]. Kyiv, 1997.

Освітологічні студії

УДК 378:331

АКАДЕМІЯ ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН І ТУРИЗМУ: ІСТОРІЯ І СЬОГОДЕННЯ

ACADEMY OF LABOUR, SOCIAL RELATIONS AND TOURISM: HISTORY AND PRESENT

Вікторія Буяшенко

Докт. філософ. наук, професор, ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму

Victoriia Buiashenko

Dr. in Philosophy, Professor and Chancellor Academy of Labour, Social Relations and Tourism

 orcid.org/0000-0002-5585-2038

 rector@socosvita.kiev.ua

Анотація

Ця стаття подає ретроспективний огляд створення Академії праці, соціальних відносин та туризму, знайомить із тим, якою була структура навчального закладу на момент його заснування Федерацією профспілок України у 1993 році, та подальшими структурними реорганізаціями. У матеріалі наведено інформацію стосовно нинішнього викладацького складу Академії, чисельності студентів та спеціальності, які вони опановують, а також навчання профспілкового активу. Особливу увагу приділено інноваційним підходам у викладанні та організації навчальної і наукової роботи, співпраці з закордонними навчальними закладами, впровадженню інноваційних проектів.

Abstract

In 1993, the Federation of Trade Unions of Ukraine had founded the Academy of Labour, Social Relations and Tourism as a tertiary higher educational establishment. The Academy has bachelor, master, PhD programmes, and tailored courses for trade union activists.

This paper is based on archival materials of the Academy, information from the website of the Academy (www.socosvita.kiev.ua), materials from the

Ключові слова:

вищий навчальний заклад, профспілки, профспілкова освіта.

Key words:

higher educational institution, trade unions, trade union education.

Інформація про рукопис

Надійшов до редакції:
10.12.2017

Рецензований: 14.12.2017

Подано доопрацьовану
версію: 17.12.2017

Прийнятий до друку:
20.12.2017

Academy Chancelor's report for the meeting of the staff, held on December 14, 2017, as well as own reflections.

This paper presents a retrospective review of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism, introducing the structure of the educational establishment at the time it was founded by in 1993, and subsequent structural reorganizations.

It is stressed that the Academy sees its mission as an active participant in the harmonious development of society and solving its social problems, finding resources for social change. This mission is imolmented through the training of highly skilled socially responsible specialists, the creation of an open platform for the implementation of new social development programs.

Over the years of its existence, the Academy has trained more than 28,000 specialists with higher education, and the second higher education is provided to more than 4 thousand people. Around 15.5 thousand people, uncluding 11 thousand of trade unionists and activists, had raised their qualifications on the tailored traning courses.

The paper provides information on the current teaching staff of the Academy, the number of the enrolled students and the specialty they master, as well as the training of the trade union activists. Particular attention is paid to innovative approaches in teaching and organization of educational and research work, cooperation with foreign educational institutions, implementation of innovative projects.

Вступ

Цьогоріч Академія праці, соціальних відносин і туризму, заснована Федерацією профспілок України, відзначає своє 25-річчя. Цей матеріал має на меті представити ретроспективний огляд того, як відбувались створення вищого навчального закладу та його структурна реорганізація. Він також знайомить із нинішнім станом справ у навчальній, науковій, виховній сферах, сфері міжнародної співпраці, окреслює досягнення Академії і напрями її розвитку.

Припідготовці матеріалу використано: архівні матеріали Академії, інформацію з веб-сторінки Академії (www.socosvita.kiev.ua), матеріали зі звіту ректора на зборах трудового колективу, що відбулись 14 грудня 2017 р., власні спогади.

Організація та реорганізація навчального закладу

Ідея створення вищого навчального закладу профспілок України виникає на зорі незалежності. Профспілковим організаціям України був необхідний вищий навчальний заклад, який би готував фахівців з урахуванням специфіки їхньої діяльності - захисту соціально-економічних прав робітників. Однак втілення цієї ідеї вимагало вирішення багатьох проблем: де саме створювати (у Харкові - на базі Вищої профспілкової школи України чи у Києві), якими мають бути організація навчального процесу і зміст навчання, за рахунок кого здійснюватиметься фінансування.

29 січня 1993 року ухвалено Постанову № К-1-15 Конгресу Федерації профспілок (ФПУ) України «Про систему профспілкового навчання, підготовки і перепідготовки профкадрів, розвиток профспілкової

науки», а 5 травня 1993 року - Постанову президії Федерації профспілок України №П-4-1 «Про Академію праці і соціальних відносин Федерації профспілок України». Згідно із цією Постановою Академія створювалась на базі Українського учбового-методичного центру профспілок в м. Києві відповідно до закону України «Про освіту». Саме тому у цьому навчальному році Академія відзначає своє 25-річчя.

В Академії на 1 січня 1994 року працювало 240 фахівців адміністративно-управлінського та науково-педагогічного складу. В структурі Академії існували: ректорат, навчальний відділ, відділ кадрів, канцелярія, бухгалтерія, бібліотека, служба головного інженера, господарський відділ, відділ матеріально-технічного постачання, експлуатаційно-технічний відділ, гуртожиток, підприємство громадського харчування, культурно-мистецький центр, кафедра іноземних мов, кафедра соціально-гуманітарних дисциплін, кафедра інформатики та обчислювальної техніки, кафедра вищої математики, кафедра фізичного виховання, кафедра соціального партнерства, кафедра охорони навколишнього середовища, кафедра економічної теорії, кафедра трудового та цивільного права, кафедра теорії та історії держави і права, кафедра конституційного, кримінального та адміністративного права. 11 вересня 1996 року на базі Академії було створено Центр соціальної адаптації, який здійснював короткотермінову підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у галузі торгівлі і громадського харчування для підприємств усіх форм власності через денну форму навчання за спеціальностями: продавець, кухар, офіціант.

Першим ректором Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України згідно із Постанови президії Федерації профспілок України №П-4-1 від 5 травня 1993 року «Про Академію праці і соціальних відносин Федерації профспілок України» призначено кандидата історичних наук, доцента Миколу Головка, який очолював навальний заклад до 2011 року. У грудні 2014 року загальні збори трудового колективу обрали ректором Академії доктора філософських наук, професора Вікторію Буяшенко.

На перших порах в Академії налічувалось п'ять факультетів: юридичний, економічний, охорони навколишнього середовища, соціального партнерства і профспілкового руху, факультет підвищення кваліфікації профспілкових кадрів. Першими деканами факультетів були: юридичний факультет - кандидат юридичних наук, доцент Алла Недогрєєва, економічний факультет - кандидат економічних наук, доцент Борис Трубенко, охорони навколишнього середовища - кандидат хімічних наук, доцент Георгій Лисиченко, факультет соціального партнерства і профспілкового руху - кандидат історичних наук, доцент Михайло Дубровський, факультет підвищення кваліфікації профспілкових кадрів - кандидат хімічних наук, доцент Валерій Рак.

За цей час виш зазнав багатьох змін, зокрема й структурних. По-перше, 25 вересня 2012 року Президія Федерації профспілок увалила рішення стосовно об'єднання вищих навчальних закладів Федерації професійних спілок України у єдиний заклад. Наслідком цього рішення стало не тільки об'єднання двох вишів - Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України та Інституту туризму Федерації профспілок України, а й перейменуванні вишу на підставі Постанови президії Федерації профспілок України від 28 лютого 2013 року № П-16-20 «Про зміну найменування Академії праці і соціальних відносин ФПУ та затвердження нової редакції Статуту» на Академію праці, соціальних відносин і туризму. 1 вересня 2014 року студенти Інституту туризму були переведені на навчання до Академії праці, соціальних відносин і туризму, а 31 січня 2015 року Інститут туризму Федерації професійних спілок України припинив свою діяльність як самостійна юридична особа. По-друге, Президія Федерації професійних спілок України також ухвалила рішення щодо приєднання до Академії Харківського соціально-економічного інституту, відтак на сьогоднішній день Академія має у своїй структурі два регіональні центри дистанційного навчання - в м. Дніпро та м. Харків.

Місія академії та робота з випускниками

Академія вбачає свою місію в активній участі у гармонійній розбудові суспільства та вирішенні його соціальних проблем, пошуку ресурсів для соціальних змін. Ця місія реалізується через підготовку висококваліфікованих соціально відповідальних фахівців, створення відкритої платформи для впровадження нових програм розвитку соціальної сфери.

За роки існування в стінах Академії підготовлено понад 28 тисяч фахівців з вищою освітою, друга вища освіта надана більш як 4 тисячам осіб. Підвищили свою кваліфікацію приблизно 15,5 тисяч осіб, з яких 11 тисяч - профспілкові спеціалісти та актив.

Щороку в жовтні в Академії відбуваються зустрічі випускників. Також в Академії у 2011 році створено Клуб випускників Академії, членом якого може будь-хто, хто навчався в Академії, члени його мають низку пільг як у самій Академії (знижки на навчання на наступному рівні освіти, публікації у науковому журналі тощо), так і організаціях, де працюють випускники. У лютому 2015 року створена громадська організація Асоціація випускників Академії, члени якої активно сприяють підтримці іміджу вишу, залучаються до навчального процесу та виховної роботи.

Нинішня структура Академії та викладацький склад

На 1 вересня 2017 р. у структурі АПСВТ праці, соціальних відносин і туризму діють: юридичний факультет - декан факультету кандидат наук з державного управління, доцент Олександр Мельник, факультет економіки, соціальних технологій та туризму - декан факультету кандидат економічних наук, доцент Сергій Шолудченко, центр профспілкової освіти - керівник центру Тетяна Вериковська (а також уже згадувані центри дистанційного навчання м. Дніпро - керівник Валентина Хіть, м. Харків - керівник кандидат економічних наук Олександр Каревік).

На 10 кафедрах працюють біля 65 науково-педагогічних працівників, з яких 12% - доктори наук, професори; 75% - кандидати наук, доценти. Трудовий стаж Петра Алдушина, Ірини Безляр, Світлани Бондар, Вікторії Буяшенко, Лариси Гончар, Олени Карагодіної, Сергія Коваленка, Вадима Лютого, Володимира Петренка, Володимира Печиборца, Світлани Семенець, Яніни Ткаченко - майже співпадає з віком Академії.

Для читання окремих лекцій і оригінальних спецкурсів студентам до Академії запрошуються провідні вчені - професор, завідувач кафедри Університету Кобленц-Ландау (Німеччина) Томас Буркхардт, професор Міланського університету - Джільберто Марзано (Італія), не покидаючи Києва професор кафедри міжнародного економічного розвитку та менеджменту SMC університету, член Британської ради вищої освіти, засновник, управляючий директор Міжнародної консультативної групи «Exclusiva Ltd», директор Лондонського Центру Європейської стратегії - Євгеній Козловський (Великобританія), а також українські політики - Віктор Пензеник, Володимир Кличко, Сергій Тарута та ін.

У жовтні 2002 року колектив Академії започаткував присвоєння звання «Почесного професора Академії». Ним відзначають тих, хто виявив високий професіоналізм у викладацькій та виховній роботі. Так звання «Почесного професора Академії» удостоєні: Віктор Пензеник (2003 рік), доктор економічних наук, професор, відомий український політик - за цикл факультативних курсів з розвитку сучасних тенденцій економіки України для студентів економічного факультету; Василь Костиця (2004 рік), національний кореспондент Міжнародного бюро праці в Україні - за сприяння у просуванні бренду Академії у міжнародному освітньому просторі; Володимир Бегма (2006 рік), заслужений діяч мистецтв України - за підтримку молодіжного аматорського театру Академії «Стіф»; Юрій Нечипоренко (2008 рік), голова Апеляційного суду Київської області, заслужений юрист України - за організацію виробничої практики студентів юридичного факультету та створення юридичної клініки в Академії;

РозМарі Перетц-Фостер (2011 р.). доктор філософії, старший дослідник Інституту поведінкових наук Університету штату Колорадо, Боулдер (США), міжнародний експерт програми наукових обмінів Фулбрата, провідний дослідник Національної наукової фундації США, міжнародний консультант з питань травматичного впливу катастроф - за багаторічний цикл лекцій для студентів магістратури спеціальності «Соціальна робота» та залучення їх до міжнародного дослідження.

Звання «Почесного доктора Академії» удостоєні: Людмила Харкянен (2003 рік), кандидат економічних наук, доцент, завідувачка кафедри економіки Академії - за багаторічне керівництво кафедрою; Григорій Осовий (2004 рік), доцент кафедри профспілкового руху та соціально-трудова відносин, на той момент заступник голови Федерації профспілок України - за просування ідеї соціального діалогу у студентському середовищі; Галина Голеусова (2004 рік), кандидат економічних наук, доцент, керівник управління з питань соціального захисту членів профспілок Федерації профспілок України - за сприяння організації практики студентів та їхнього працевлаштування у профспілкових структурах; Олександр Яцунь (2013 р.), кандидат економічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, голова Київської міської організації профспілки працівників освіти і науки України - за просування іміджу Академії в освітньому просторі України.

Нинішні спеціальності в Академії та організація навчальної роботи

На 1 вересня 2017 р. в Академії навчалось 1278 студентів: 576 - на денній, 702 - на заочній формі навчання.

Сьогодні Академія праці, соціальних відносин і туризму здійснює підготовку бакалаврів та магістрів за наступними спеціальностями та спеціалізаціями:

- Право (адміністрування у сфері публічних відносин, кримінальна юстиція та правозахисна діяльність, теорія юриспруденції, конституційне право і процес, цивільне і трудове право);
- Підприємництво, торгівля та біржова діяльність (зовнішньоекономічна діяльність, підприємництво);
- Менеджмент (соціальний менеджмент, інвестиційний менеджмент, менеджмент туристичної індустрії);
- Маркетинг (Інтернет-маркетинг, міжнародний маркетинг);
- Фінанси, банківська справа та страхування (корпоративні фінанси, міжнародні фінанси);
- Соціальна робота (соціально-психологічне консультування, соціальна реабілітація);
- Соціологія (соціально-управлінські технології);
- Туризм (готельно-ресторанна справа, екскурсійна та анімаційна діяльність, туристичний бізнес).

Окрім того, студенти мають можливість навчатися за двома спеціальностями на різних формах навчання (денній і заочній), або обирати для себе відповідно до навчального плану навчальні дисципліни інших спеціальностей з наступним занесенням результатів навчання в додаток до диплому.

Для окремих спеціальностей можливе отримання подвійного диплому - Академії та одного з європейських університетів. Так, майбутні економісти та соціальні працівники можуть отримати диплом Вищої лінгвістичної школи м. Ченстохова (Польща), студенти магістерської програми з права - Університету управління охороною праці м. Катовіце (Польща). Діє спільна магістерська програма з ЛСС - міжнародного бізнес-права (в партнерстві з Університетом ім. Штайнбайса, м. Берлін, Німеччина).

Особливістю організації навчального процесу в Академії є постійний пошук додаткових можливостей для студентів, що виходять далеко за рамки типових навчальних планів і програм. Так, вперше в Україні в Академії праці, соціальних відносин і туризму започаткована підготовка фахівців за програмою підготовки магістрів «Менеджмент еногастрономічного туризму» (автори програми завідувач

кафедри менеджменту та економіки підприємства, доктор економічних наук, доцент Ігор Чорнодід, директор школи сомельє «Майстер клас» Наталія Благополучна).

25 червня 2017 року відбулася знакова подія для студентів, що навчаються в магістратурі за спеціальністю «Фінанси, банківська справа та страхування». Ця навчальна програма визнана СІМА (Chartered Institute of Management Accountants - Привілейованим інститутом управлінських бухгалтерів Великобританії) такою, що має високу якість наповнення та відповідає вимогам найкращих світових практик підготовки фінансових спеціалістів. Випускники цієї спеціальності звільнятимуться від складання трьох іспитів першого рівня і зможуть розпочати професійну кваліфікацію СІМА з кейс-стаді операційного рівня одночасно з отриманням ними ступеня магістра. Це означає, що вони повинні скласти шість іспитів та три кейс-стаді, щоб виконати екзаменаційний компонент. Для нас це, в першу чергу, визнання професійності наших фахівців кафедри фінансів (завідувач кафедри - кандидат економічних наук, доцент Яніна Ткаченко).

Вагомий внесок у зміну якості освітніх послуг в Академії зробив проект «Фінансовий сектор ЄС як рушій сталого розвитку» (автор і координатор - доцентом кафедри фінансів, кандидат економічних наук Людмила Гуляєва). Він передбачає створення інноваційного навчального курсу з аналогічною назвою та проведення низки цікавих заходів щодо поширення інформації про реальну потенційну роль фінансового сектора у житті суспільства.

Родзинкою Академії є можливість для студентів, одночасно з отриманням вищої освіти, набути ще й сервісну спеціальність: фахівець з ІТ-технологій, екскурсовод, офіціант, масажист, візажист. Ці спеціальності дають змогу студентам працевлаштовуватись під час літніх канікул, допомагають пройти конкурсний відбір для закордонної практики, створюють підґрунтя для побудови власного бізнесу.

В останні два навчальні роки науково-педагогічний колектив Академії особливу увагу приділяє практичній складовій в освітньому процесі. Форми практичних завдань варіюються залежно від дисципліни: відвідування засідання Верховної ради під час ухвалення законів (дисципліни з адміністративного права, які проводить кандидат юридичних наук, доцент Ярослав Журавель); колоквиум «Судовий процес» (дисципліна «Римське приватне право» - старший викладач Ігор Римаренко), криміналістичний експеримент (заняття з криміналістики - кандидат юридичних наук Олексій Ховпун), відвідування релігійних установ та музеїв (заняття з культурології - кандидат історичних наук, доцент Злата Сапелкіна, заняття з історії української державності - кандидат історичних наук Ірина Галагуз). Згідно з навчальною програмою курсу «Туристична картографія», студенти першого курсу спеціальності «Туризм відвідують зал картографії Національної бібліотеки ім. В. І. Вернадського, де відбувається демонстрація раритетних вітчизняних і зарубіжних карт та атласів.

Опосередкованим наслідком таких занять можна вважати пропозиції працевлаштування під час літніх канікул за фахом. Наприклад Роман Грибовський, студент магістерської програми за спеціальністю «Маркетинг» працював трансферним гідом, Марина Рассохіна, студентка третього курсу спеціальності «Туризм», - аніматором у Турції.

Варто відзначити, що у впровадженні практичної складової вагому роль відіграють представники Асоціації випускників Академії: Артем Атепаліхін, Михайло Гончарук, Юлія Косенко, Володимир Кравчук, Ірина Горбунова.

Важливою складовою освітнього процесу Академії вважаємо освітні послуги для людей з інвалідністю. У 2016-2017 навчальному році Академія підписала угоду про співпрацю з Фондом соціального захисту інвалідів. З 2016 року ми почали надавати освітні послуги для цієї категорії слухачів. Розглядаємо цей напрям роботи як один з найважливіших для нашого закладу, оскільки соціальна підтримка людей з інвалідністю є одним із стратегічних напрямів діяльності. На жаль, через проблеми матеріально-технічної бази Академія не може забезпечити безперешкодний доступ для всіх категорій людей з інвалідністю, але ми працюємо над тим, щоб забезпечити навчання цієї категорії студентів в он-лайн режимі.

Виконуючи свою головну місію Академія проводить навчання у центрі профспілкової освіти з метою підвищення кваліфікації профспілкових працівників і активу всеукраїнських профспілок і регіональних профоб'єднань. До навчання залучаються профспілкові діячі різних рівнів: 1) виборні профспілкові працівники, керівники профорганів вищого рівня - обкомів, міськкомів, райкомів; 2) працівники виконавчих апаратів профспілкових органів (кадрового складу виконавчих апаратів); 3) профспілкові активісти - члени профспілок, обраних до складу виборних органів профспілок.

Для навчання та підвищення кваліфікації пропонується різноманітна актуальна тематика, зокрема:

- «Актуальні питання трудового законодавства. Практика контролю профспілок за його дотриманням»;
- «Проблемні питання організації державного та громадського контролю за додержанням законодавства про працю»;
- «Коллективний договір - головний механізм захисту соціально-трудова прав і професійних інтересів найманих працівників»;
- «Актуальні питання оплати праці. Державні соціальні гарантії у сфері оплати праці (мінімальна заробітна плата). Договірне регулювання у сфері оплати праці»;
- «Організаційна робота первинної профспілкової організації, планування роботи»;
- «Управління конфліктами в процесі профспілкової діяльності»;
- «Нові інструменти пошуку фінансів для реалізації соціальних проектів»;
- «Роль інформації у профспілковому русі. Використання ЗМІ для створення позитивного іміджу профспілки» тощо.

Навчально-тематичні плани підвищення кваліфікації складаються з урахуванням пропозицій галузевих і регіональних профспілкових організацій, рекомендацій Науково-методичної ради ФПУ, постанов Президії ФПУ щодо навчання. Для організації навчального процесу Центр запрошує професорсько-викладацький склад Академії, керівників управлінь та спеціалістів апарату ФПУ, провідних вчених та науковців, представників органів виконавчої влади.

Інноваційним напрямом діяльності Академії є освітні послуги спрямовані на тих слухачів, які вже мають вищу освіту і прагнуть до його удосконалення - курси підвищення кваліфікації для різних груп слухачів за спеціально розробленими індивідуальними програмами. Ця категорія слухачів є найбільш вимогливою. Для них недостатньо знання як такого, їх цікавлять інновації в тій чи іншій сфері, що мотивує науково-педагогічний колектив Академії постійно працювати над собою.

Найчастіше у цей процес залучаються представники юридичного факультету (декан факультету - кандидат наук з державного управління, доцент Олександр Мельник) та кафедри соціальної роботи та практичної психології (завідувач - доктор медичних наук, професор Олена Карагодіна). Так, у 2017 році Академія підготувала й провела на замовлення МБФ «Альянс громадського здоров'я» курси на тему «Надання соціальних і медичних послуг підліткам та молоді з числа груп ризику з урахуванням гендерного підходу» для представників Запорізької, Одеської, Харківської, Черкаської, Чернігівської областей (автори програми - кандидат педагогічних наук, доцент Вадим Лютий).

Стратегія Академії передбачає роботу з іноземними студентами. Як найближчі завдання визначено: опанування досвіду організації навчання іноземних студентів (зокрема процедур ліцензування, візової підтримки), забезпечення навчальною літературою, матеріально-технічних можливостей Академії щодо адаптації навчального процесу для іноземних студентів, вивчення механізмів набору студентів з інших країн тощо. Наразі в Академії навчаються близько 78 студентів з Азербайджану, Алжиру, Білорусі, В'єтнаму, Грузії, Турції.

Науково-освітня діяльність Академії

Важливим напрямом діяльності Академії є підготовка наукових кадрів, яка здійснюється через аспірантуру АПСВТ. З 2017 р. почав змінюватись формат підготовки аспірантів - Академія отримала ліцензію на підготовку докторів філософії за освітньо-науковими програмами з економіки, права, соціальної роботи.

Зараз в Академії у традиційній аспірантурі та на програмах підготовки докторів філософії навчається 32 особи. Аспіранти здійснюють успішні дисертаційні дослідження. Так, 6 лютого 2017 року Максим Ольховський успішно захистив у спеціалізованій Вченій Раді Тернопільського національного економічного університету дисертацію на актуальну тему «Адміністративно-правовий статус та організація діяльності волонтерських організацій в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку» за спеціальністю 12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (науковий керівник - кандидат наук з державного управління, доцент Олександр Мельник).

Невід'ємною частиною життя Академії є наукова робота викладачів, що здійснюється в межах комплексної наукової теми «Соціально-економічні основи праці в умовах глобалізаційних трансформацій». Тему зареєстровано в державній науковій установі «Український інститут науково-технічної експертизи і інформації» (УкрІНТЕІ) за № 0116U004347.

Науково-практичні конференції є візитівкою наукової роботи Академії. У 2017 році Академія організувала та провела міжнародну науково-практичну конференцію «Інтернет-Освіта-Наука-2016» та дві всеукраїнські науково-практичні конференції «Цілі сталого розвитку» та «Актуальні проблеми соціально-правового статусу осіб, постраждалих під час АТО». Окрім того, науково-педагогічні працівники часто виступають ініціаторами проведення круглих столів на актуальні теми, зокрема, «Гідна праця в Україні: рівні можливості та робочі стосунки» (кафедра цивільного та трудового права; завідувач кафедри кандидат юридичних наук, доцент Олена Кравченко); «Міське самоврядування: міжнародні стандарти та їх відображення в національному законодавстві» кафедра конституційного (кафедра адміністративного, фінансового та господарського права; завідувач кафедри доктор юридичних наук, доцент Юрій Оніщик); круглий стіл щодо ключових проблем запровадження програм підготовки докторів філософії (PhD) з соціальної роботи та пошук шляхів їх розв'язання (кафедра соціальної роботи та практичної психології; завідувач кафедри доктор медичних наук, професор Олена Карагодіна).

Науковий журнал «Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму», який видається з 1998 року, є фаховим виданням з права, економіки та соціальної роботи. До тематики журналу належить також вивчення профспілкового руху та діяльності профспілок.

До редколегії Вісника входять відомі дослідники з питань права, економіки і соціальної роботи з України, Польщі, Фінляндії, Словенії, Азербайджану. Публікації Вісника розміщені у міжнародних та українських ресурсних базах, зокрема на сайті Національної бібліотеки ім. В. Вернадського, в міжнародних системах «Google Scholar» та «ResearchBib», в інформаційній системі Російського індексу наукового цитування «РІНЦ».

Працівники науково-педагогічного колективу Академії представлені і в міжнародних виданнях. Нещодавно побачила світ книжка «Getting to Zero - Global Social Work Responds to HIV» («Наближаючи нуль - глобальна соціальна робота відповідає на ВІЛ»), видана Агенцією ООН з питань ВІЛ/СНІДу (ЮНЕЙДС) та Міжнародною асоціацією соціальних працівників. Її співредактором є професор кафедри соціальної роботи та практичної психології, проректор з наукової роботи Академії праці, соціальних відносин і туризму, доктор політичних наук, доцент Тетяна Семігіна. Поява міжнародного видання, в якому взяла участь представниця нашого колективу, свідчить, що знання науковців Академії є затребуваними, і що наші науковці можуть працювати за міжнародними стандартами дослідницької роботи.

Наукову роботу студентів вважаємо частиною їхнього навчання. В Академії склалась добра традиція проведення студентських наукових конференцій та олімпіад. Студенти Академії неодноразово були їх переможцями: Ніна Котлярова - спеціальність «Соціологія», Артем Атепаліхін - спеціальність «Право», Катерина Ємельяненко - спеціальність «Соціальна робота» та ін. Скарбничка Академії у 2017 році поповнилася новими прізвищами: студенти третього курсу спеціальності «Туризм» Віктор Дзьома та Дмитро Федючок посіли друге місце в командному змаганні «Туристичний квест».

Міжнародна діяльність Академії

Під час співпраці з міжнародними організаціями закордонними навчальними закладами Академія отримує можливості удосконалення навчальних планів і екзаменаційних процедур. Важливим напрямом міжнародної діяльності є співпраця з Міжнародною асоціацією навчальних і наукових закладів з підготовки кадрів для соціально-трудої сфери та Українсько-китайським центром розвитку культури і освіти.

Цільові освітні проекти спрямовані на проведення спільних наукових досліджень, публікацію їх результатів, організацію міжнародних наукових заходів, стажування викладачів та студентів.

Академія постійно вивчає ринок можливостей фінансування освітніх проектів, є постійним учасником програми Євросоюзу Еразмус+. Зараз в АПСВТ реалізуються два проекти цієї програми: «Фінансовий сектор ЄС як каталізатор сталого розвитку: європейська інтеграція, реформи, перспективи мережевої економіки» та проект мобільності викладачів та студентів в співпраці з фахівцями з Великої Британії, Німеччини, Польщі, Італії.

В співпраці з Федерацією профспілок України Академія була учасником українсько-данського проекту «Зміцнення та модернізація профспілкового руху».

Академія активно залучає представників різних країн для участі в своїй щорічній науковій конференції (Білорусь, Польща, Казахстан, Молдова тощо). В останні роки формат конференції передбачає трансляції комунікативними Інтернет засобами. Також Академія підтримує практику регулярної участі викладачів, працівників та студентів в міжнародних наукових конференціях, стажуваннях, різноманітних формах практик, школах тощо (Польща, Білорусь, навчальні заклади Міжнародної асоціації навчальних і наукових закладів з підготовки кадрів для соціально-трудої сфери).

Міжнародна діяльність Академії є важливим аспектом підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників. Отримані в рамках міжнародної діяльності досвід і знання мають широко використовуватися викладачами при підготовці навчальних матеріалів, наукових статей, доповідей, виступів і повідомлень на різних рівнях, при захисті дисертацій; в організації міжнародних наукових досліджень та проектів за профілем Академії.

Академія як майданчик для розвитку спільноти

З 2016 року в Академії праці, соціальних відносин і туризму відновила свою діяльність юридична клініка, яка надає консультації представникам соціально вразливих груп населення. Всеукраїнське громадське об'єднання «Вільні» створило в Академії праці, соціальних відносин і туризму разом з юридичною клінікою надає юридичну допомогу представникам соціально вразливих груп населення, а саме: воїнам АТО; ветеранам АТО та членам їхніх родин; тимчасово переміщеним особам; особам, які перебувають у складній життєвій ситуації. Представники клініки консультують з правових питань, складають процесуальні документи, а також надають інший юридичний супровід.

В стінах Академії праці, соціальних відносин і туризму пройшли заняття Школи з прав людини (курс з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Організаторами заходу виступили

Координатор проектів ОБСЄ в Україні спільно з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за фінансової підтримки уряду Канади в межах проекту «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя».

Представники нашого колективу є членами різних робочих груп, комісій, організацій. Так, до робочої групи «Національної консультації з питань розвитку системи охорони психічного здоров'я України» Бюро ВООЗ в Україні та швейцарсько-Українського Бюро входить завідувач кафедри соціальної роботи та практичної психології, доктор медичних наук, професор Олена Карагодіна.

У 2017 році Академія виступила партнером міжнародного конкурсу Technovation Challenge, до якого вперше долучилась Україна. Це міжнародна ініціатива яка навчає школярів 10-18 років практичному впровадженню ІТ-технологій в життя, розвиває їхні лідерські та підприємницькі якості. У ньому приймало участь 10 000 школярів з 92 країн світу. Академія є учасником Фестивалю інноваційної освіти «Відкривай Україну».

Академія надає освітні послуги для територіальних громад. Вони організовуються у різних формах: консультації, круглі столи, майстер-класи. Так, у червні 2017 року відбулася низка майстер-класів для місцевих активістів, особливо цікавим був майстер-клас у м. Боярка «Краудфандинг: як знайти гроші для своєї мрії?». Також Академія спільно з Українською Асоціацією з розвитку менеджменту та бізнес освіти (УАРМБО) провели тренінг «Коучинг-технології в менеджменті та в освіті».

Ще один з напрямів освітньої діяльності - послуги спрямовані на наших потенційних абітурієнтів. Впродовж вже двох навчальних років реалізується освітня програма «Подорож у світ економічних професій», яка розрахована на школярів різних вікових категорій (автор програми - кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Людмила Гуляєва). Програма формує у школярів уявлення про зміст економічних спеціальностей і спрямовує їх на усвідомлений вибір професії.

Влітку 2017 року вперше на базі Академії разом Американською фундацією українців було організовано літній мовний табір для школярів з носіями англійської мови. Ми дбаємо про свого майбутнього абітурієнта і докладаємо багато зусиль для його підготовки.

З вересня 2001 року Академія є членом Асоціації вищих навчальних закладів приватної форми власності.

Виховна робота із студентами

Варто зазначити, що через зменшення кількості студентів денної форми навчання виховна робота у студентському середовищі у попередні роки була зведена в Академії до мінімуму. У 2016-2017 навчальному році питання щодо організації виховної роботи знову стало одним з пріоритетних напрямів діяльності Академії. Були відроджені традиції попередніх років, поновлено інститут кураторства.

6 грудня 2016 року в Академії відбулась зустріч Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Валерії Лутковської зі студентами та викладачами. Валерія Лутковська розповіла про головні напрямки діяльності офісу омбудсмена, озвучила проблемні питання соціального забезпечення незахищених верств населення України, а також відповіла на запитання аудиторії. Під час зустрічі учасники обговорили можливі напрямки співпраці омбудсмена та нашого навчального закладу у майбутньому. Зокрема, Валерія Лутковська запросила студентів Академії праці, соціальних відносин і туризму проходити практику на базі офісу омбудсмена.

Традиційно вже в Академії проходять:

- шоу-ринг - щорічний конкурс талантів студентів;
- чемпіонату з міні-футболу між командами факультетів та викладачами;
- святкування Міжнародного дня туризму (в Академії проводиться туристична естафета, екскурсії тощо);

- благодійні ярмарки;
- відзначення днів факультетів тощо.

Варто зазначити, що флагманом виховної роботи в Академії тривалий час був культурно-мистецький центр, який сьогодні очолює Ірина Галагуз. У різні часи активну участь в його діяльності брали: Олександр Горба, Катерина Древаль, Юлія Іськова, Олена Жадан, Ольга Жалюк, Віталій Жигалко, Леонід Колосовський, Юрій Костюк, Володимир Кульчицький, Олена Туманова та багато інших.

Спортивною роботою тривалий час опікується Леонід Кубяк. Спортивну честь Академії у різні роки захищали Катерина Головченко, Тетяна Головка, Сергій Горносталь, Володимир Зірка, Володимир Кирило Ганна Ніколіна, Інна Оглобліна, Альбіна Поліщук, Вероніка Рудницька, Олена Сліпченко, Ганна Швець та інші.

Узагальнення

Викладена у цій публікації інформація дає підстави для ствердження, що за невеликий проміжок часу АПСВТ перетворилася в конкурентоздатний вищий навчальний заклад: у ньому працюють висококваліфіковані викладачі, пропонуються затребувані ринком спеціальності, проводиться навчання профспілкового активу та різних груп населення, які потребують підвищення кваліфікації. В Академії відбувається низка результативних заходів щодо інтеграції освіти й науки у європейський та міжнародний академічний простір.

Високий рівень розвитку Академії підтверджує те, що наш навчальний заклад визнано переможцем у номінації «Вибір України 2016 року» серед підприємств, які працюють в Україні, згідно з показниками фінансово-господарської діяльності (за офіційними даними державних органів статистики).

Але ми розуміємо, що мусимо розвиватись далі, необхідно приділити увагу: створенню наукових продуктів (монографій, підручників, посібників, методичних розробок та ін.) інноваційного характеру, наповненню бюджету Академії за рахунок комерціалізації наукових досліджень, здійснити перехід до публікацій викладачів у наукометричних виданнях (Scopus, Web of Science та ін.) та збільшити кількість цитувань (індекс Гірша) та ін. Стратегія розвитку Академії на період до 2025 року, ухвалена у 2016 році Вченою Радою АПСВТ, стверджує, що Академія повинна не лише зміцнити свій імідж як центру якісної вищої й післядипломної освіти, а й стати національним осередком аналізу та подання сучасних європейських знань, умінь і компетенцій у галузі соціальних технологій.

Дослідження у галузі кримінального права

УДК 343.13(477):341.645.5(045)

ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЩОДО ПРАВА НА ПРИВАТНІСТЬ ДЛЯ ЗАХИСТУ ВІД НЕЗАКОННОГО ВТРУЧАННЯ ПІД ЧАС КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

APPLICATION OF THE LEGAL POSITION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS REGARDING THE RIGHT TO PRIVACY TO PROTECT AGAINST UNLAWFUL INTERFERENCE IN CRIMINAL PROCEEDING

Світлана Бутенко

канд. юрид. наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Академії праці, соціальних відносин і туризму

Svitlana Butenko

PhD in Law, Associate Professor, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

 orcid.org/0000-0002-2947-8337

 bytenko.sy@soosvita.kiev.ua

Анотація

На основі аналізу рішень Європейського суду з прав людини (відібраними за трьома критеріями: набуття прецедентного значення, належність до регулювання сфери кримінального провадження, актуальність для України) визначено структуру права на приватність та засоби забезпечення законності втручання в право на приватність під час досудового розслідування. Обґрунтовано, що право на повагу до приватного життя (як складова права на приватність) має такі елементи: можливість взаємодіяти з іншими особами; можливість володіти, користуватися, розпоряджатися персональними даними; можливість вибору піддавати або не піддавати свій фізичний та психічний стан будь-якому цілеспрямованому дослідженню.

Проведений аналіз підтвердив, що імперативною вимогою Європейського суду з прав людини щодо забезпечення права на приватність слугує винятковість втручання у право на приватність, так звана необхідність його в демократичному суспільстві. Визначено підстави законного втручання у право на приватність під час кримінального провадження. Запропоновано зміни до законодавства України.

Ключові слова:

кримінальне провадження, пропорційність втручання, необхідність у демократичному суспільстві, відповідні і достатні доводи.

Key words:

criminal proceeding, proportionality of intervention, necessity in a democratic society, relevant and sufficient arguments.

Інформація про рукопис

Надійшов до редакції:
01.12.2017

Рецензований: 12.12.2017

Подано доопрацьовану версію: 19.12.2017

Прийнятий до друку:
20.12.2017

Abstract

The paper reviews elements of the right to privacy and means to ensure the legality of interference with the right to privacy during the pre-trial investigation. Based on the analysis of judgments of the European Court of Human Rights (selected on the basis of three criteria: the acquisition of precedent value, belonging to the regulation of the criminal proceedings, relevance for Ukraine), it is argued that the right to respect for private life (as part of the right to privacy) has the following elements: interact with others; the ability to own, use, dispose of personal data; the possibility of choosing to substitute or not subjugate his physical and mental state to any purposeful research.

It was stated that the requirement of the European Court of Human Rights to ensure the right to privacy in criminal proceedings is the exclusivity of interference with the right to privacy, the so-called necessity of it in a democratic society. It is substantiated that this requirement of interference, which is conditioned by a situation justifying the restriction of human rights (this situation is confirmed by the presence of "relevant and sufficient" arguments), has a legitimate aim, and the restrictions that a person encounters during such interference is proportionate to this goal.

To impose in the criminal procedural law of Ukraine the requirement for proportionality of interference with the right to privacy is proposed in a complex way: the prohibition of interference with the right to privacy during the investigation of a certain category of criminal offenses, the securing of the peculiarities of interference with the right of privacy of individual participants in criminal proceedings, the strengthening of the guarantees of the rights of persons, the privacy of which is allowed to interfere.

Вступ

У 2006 р. законодавець України встановив, що рішення Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ) є джерелами права. З того часу ці джерела стали повноправною частиною правової системи нашої держави. У 2012 р. ухвалено новий Кримінальний процесуальний кодекс (далі - КПК) України [1], у якому зроблено спробу втілити більшість європейських стандартів прав людини, розтлумачених ЄСПЛ. Водночас п'ятирічна практика застосування КПК виявила значну кількість суперечностей і недоліків, які законодавець намагався виправити шляхом внесення змін на підставі більш як 50 законів. Однак невідповідність українського кримінального процесуального законодавства і практики його застосування Європейській конвенції з прав людини і основоположних свобод (далі - ЄКПЛ) [2], ухваленій 1950 р. і ратифікованій Україною 1997 р., продовжує залишатися проблемою, на яку систематично звертають увагу науковці і практики [3]. За таких умов для забезпечення прав людини у кримінальному провадженні доцільним видається поширення знань стосовно рішень ЄСПЛ як джерела права. З огляду на незадовільний стан дотримання прав людини під час кримінального провадження, зокрема, наявність фактів підміни обшуку «добровільним» оглядом, проведення зовнішнього спостереження за особою без законних на те підстав, розповсюдження в мережі Інтернет персональної інформації, отриманої під час досудового розслідування [4], актуальним є аналіз сутності і кримінально-процесуальних гарантій права особи на приватність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науковці вивчають поняття у філософській, соціологічній і юридичній площині. В одній з останніх робіт за цією темою Ю. Андрієвської доведено, що приватність можна вважати соціальним інститутом, оскільки вона забезпечує реалізацію потреби індивіда в автономізації, а соціуму - у встановленні зв'язків у континуумі приватність-публічність. Приватність, на думку цієї авторки, має матеріальні (об'єкти та установи, що слугують для символічного позначення кордонів), символічні (вербальні та невербальні сигнали, що вказують на приватне) та ідеалізовані (певні уявлення про приватність інших) засоби реалізації [5].

З юридичної точки зору приватність найчастіше розглядають у контексті конституційних прав людини і громадянина у сфері особистого та сімейного життя. Зокрема, Л. Ємчук у системі таких прав виділяє: право на недоторканність особистого і сімейного життя (право на свободу й особисту недоторканність, право на недоторканність персональних даних, право на недоторканність житла, право на добре ім'я) та право на особисту та сімейну таємницю (право на таємницю кореспонденції, право на таємницю усиновлення (удочеріння), право на медичну таємницю, право на адвокатську таємницю, право на нотаріальну таємницю, право на банківську таємницю, право на таємницю сповіді, право на таємницю голосування) [6]. Тобто тут ми маємо справу із досить широким тлумаченням поняття приватності.

У кримінальному процесі право на приватність розглядають у вузькому розумінні - як нормативно закріплене й гарантоване процесуальною формою право суб'єктів процесу на законний та обґрунтований режим отримання, зберігання, використання відомостей, які стосуються їхнього приватного життя у кримінальному провадженні, а також можливість вимагати спростування неправдивої інформації про себе та членів своєї сім'ї, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, яка завдана незаконними діями з такими відомостями у судовому або іншому порядку, передбаченому законом [7]. При цьому в праві на приватність виділяють чотири складові: інформаційну, фізичну, комунікативну, просторову [8, с. 362].

Незважаючи на достатню увагу вчених до розробки феномену приватності в Україні відзначається низький рівень захищеності цього права. Так, дослідження О. Сосіної доводить, що лише 29% кримінальних проваджень за фактами порушення недоторканності приватного життя досягають суду [9]. Правозастосувачі не мають достатніх інструментів для доказування фактів порушення права на приватність, що підживлює безкарність незаконних втручань у приватне життя учасників кримінального провадження. За таких умов дослідження позицій ЄСПЛ щодо права на приватність прикладного спрямування видається актуальним і своєчасним.

Мета та методологія роботи

Метою цього дослідження є систематизація основних положень рішень ЄСПЛ щодо права на приватність для правильного розуміння і ефективного застосування викладених у них правових позицій для захисту учасників кримінального провадження в Україні.

У цьому дослідженні право на приватність («right to privacy») розумілось як право людини на повагу до приватного і сімейного життя, яке складається з права на повагу до приватного життя, сімейного життя, житла, кореспонденції і гарантується ст. 8 ЄКПЛ [2].

У процесі дослідження автором відбиралися рішення ЄСПЛ за трьома критеріями: набуття прецедентного значення, належність до регулювання сфери кримінального провадження, актуальність для України. Щодо останнього критерію, то бралися до уваги не тільки рішення, у яких встановлено порушення ЄКПЛ нашою державою, а й ті, які винесені щодо інших держав. Це обумовлено принципом

загальноприйнятності прецедентів ЄСПЛ для усіх держав-учасниць ЄКПЛ, незалежно від їхнього безпосереднього спрямування.

Більшість досліджуваних рішень розміщені на сайті HUDOC [10], який є офіційним презентатором практики Європейського суду з прав людини мовою оригіналу. Рішення щодо України вивчалися за допомогою бази даних Міністерства юстиції України на офіційній сторінці державного органу [11].

Результати дослідження

Структура права на приватність

Загальноприйнятною позицією ЄСПЛ є те, що мета статті 8 ЄКПЛ - закріпити і таким чином обмежити можливість втручання у право на повагу до приватного і сімейного життя, у тому числі, в межах кримінального процесу. Таке обмеження досягається, в першу чергу, шляхом закріплення в практиці ЄСПЛ конкретної (чотирьохкомпонентної) структури права на приватність.

Перший елемент права на приватність - право на повагу до приватного життя. Узагальнивши праці дослідників щодо цього елемента, констатуємо, що право на повагу до приватного життя в межах кримінального процесу включає три можливості: взаємодіяти з іншими особами; володіти, користуватися, розпоряджатися персональними даними; самостійно обирати, піддавати або не піддавати свій фізичний та психічний стан будь-якому цілеспрямованому дослідженню.

Втручання в перший елемент права на повагу до приватного життя під час кримінального судочинства відбувається при позбавленні особи свободи [12]. Втручанням у другий елемент цього права є запитування, отримання, збереження, розповсюдження персональної інформації (наприклад, про стать, походження, сімейний стан, стан здоров'я, місце народження, інтимне життя тощо, а також носії такої інформації, зокрема, відбитки пальців, фотокартки, біологічні аналізи) [13]. Екстраполюючи це на кримінальний процес, втручанням є запитування та отримання такої інформації під час розслідування, закріплення її в матеріалах кримінального провадження з можливістю доступу до неї учасників процесу або інших осіб.

Втручанням у третій елемент права на повагу до приватного життя під час кримінального провадження є особистий обшук, освідування, судово-медична, психіатрична експертизи, відібрання біологічних зразків, фіксація особи, її дій за допомогою аудіовізуальних засобів. Право на повагу до сімейного життя як другий елемент права на приватність розглядається ЄСПЛ як тісний зв'язок між окремими особами, що може виникнути як на підставі кровної спорідненості, так і за її відсутності. Аналіз рішень, об'єктом дослідження яких було право на повагу до сімейного життя, призвів до висновку, що втручання в це право під час кримінального провадження здійснюється шляхом позбавлення особи свободи і найчастіше розглядається в поєднанні з правом на повагу до кореспонденції [12].

Право на повагу до кореспонденції - це право на встановлення зв'язку з іншими особами без втручання і цензури. Поняття кореспонденції охоплює не тільки матеріали, надіслані поштою, а й телефонні розмови, а також інформацію, що передається за допомогою інших засобів комунікації, наприклад, електронної пошти, радіопередавачів тощо. Ознайомлення з кореспонденцією або її вилучення, відкриття чи утримання [14], прослуховування телефонних розмов вважають втручанням у право на повагу до кореспонденції.

Останнім елементом права на приватність є право на повагу до житла. При цьому, житлом в розумінні ЄСПЛ є приміщення з будь-яким правовим статусом, його частина або декілька приміщень, що становлять єдиний комплекс, які застосовується особою для проживання. Таке визначення найбільше відповідає практиці ЄСПЛ. Адже воно, по-перше, не містить критерію пристосованості для життя фізичної особи, який складно універсалізувати, оскільки вимоги кожної окремої особи до житла індивідуальні. По-друге, у ньому на чільне місце поставлене суб'єктивне розуміння особою приміщення

як свого житла незалежно від його правового статусу. По-третє, це визначення дає змогу певній особі, яка працює на підприємстві, установі чи організації і не володіє ними, вимагати ставлення до її робочого місця (окремого кабінету або лише частини спільного приміщення кількох робітників) як до житла, якщо вона сподівається у ньому на приватність, тобто втілюється концепція ЄСПЛ «житло як місце роботи».

Втручання у право на приватність

Втручанням у право на повагу до житла в кримінальному процесуальному аспекті ЄСПЛ визнані дії, що проводяться в житлі особи з метою огляду, обшуку, арешту майна або особи [15] тощо.

Задля забезпечення правомірності втручання у право на приватність ЄСПЛ запропоновані два критерії: здійснення згідно із законом, необхідність втручання в демократичному суспільстві. Саме ці критерії можуть бути використані правозастосувачами, зокрема, для окреслення факту порушення права на приватність під час кримінального провадження.

Критерій «здійснення згідно із законом» означає, що у державі має існувати закон, який встановлює порядок дій органів влади щодо обмеження прав, передбачених ст.8 ЄКПЛ, фактично дії цих органів мають відповідати цьому закону, сам закон має відповідати вимогам ЄКПЛ в її тлумаченні ЄСПЛ.

Критерій «необхідність втручання в демократичному суспільстві» розкривається шляхом дослідження значення термінів «демократичне суспільство», «демократія», «необхідність». Як зазначає Д. Гом'єн, ЄСПЛ визначає «демократичне суспільство» за допомогою таких термінів як плюралізм, терпимість, вільнодумство [16, с. 83]. Виходячи з Преамбули ЄКПЛ, демократичне суспільство характеризується ідеалами і політичними традиціями, притаманними європейським державам. Демократичну суспільству, зокрема, властиве вимог ЄКПЛ до свободи слова, судових процедур і суду [17, с. 37], а також принципів ЄКПЛ, зокрема, принципу «верховенства права».

Певного уявлення стосовно розуміння ЄСПЛ терміну «необхідність» можна дійти шляхом дослідження синонімів до нього. Так, ЄСПЛ встановив, що прикметник «необхідне» не є синонімом прикметника «незамінне», з одного боку, та не відповідає значенню термінів «допустиме», «звичайне», «розумне» або «доцільне» [17, с. 66], з іншого боку.

У рішенні «Салов проти України» ЄСПЛ узагальнив, що «необхідність у демократичному суспільстві» розглядається через наявність «нагальної суспільної необхідності» застосувати втручання у право громадянина, «пропорційність» втручання у це право «законній меті, яку воно переслідувало», наявність «відповідних і достатніх» доводів національних органів на виправдання цього втручання [18].

Отож, на наш погляд, «необхідним у демократичному суспільстві» можна таке втручання у право на приватність, яке: 1) обумовлене ситуацією, що виправдовує обмеження прав людини, на відміну від звичайних обставин; 2) обумовлене законною метою; 3) обмеження, яких зазнає особа, пропорційні цій меті. Розглянемо детальніше кожен з елементів необхідного у демократичному суспільстві втручання у право на приватність.

Законною, правомірною або необхідною (ці терміни застосовують як синоніми) метою, за рішеннями ЄСПЛ, є забезпечення державної безпеки і суспільного спокою, економічного добробуту країни, запобігання злочинам, охорона здоров'я чи моральності, захист прав та свобод інших осіб, задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку та загального добробуту [19, с. 19].

Для доведення в кожному конкретному випадку необхідності втручання в права особи, з огляду на законну мету, ЄСПЛ застосовує принцип пропорційності. Значення принципу пропорційності розкрито, зокрема, у рішенні «Кіган проти Сполученого Королівства», де ЄСПЛ зазначає, що «втручання в сімейне та приватне життя має бути поставлене в розумні межі, щоб звести до мінімуму вплив таких заходів на гарантовану статтю 8 приватність особи, яка має значення для відчуття захищеності й добробуту» [20].

Український науковець С. Федик С.Є. «тріаду» критеріїв принципу пропорційності будує таким чином: «реальний захист прав людини, забезпечення справедливого балансу між вимогами захисту

особи та охороною суспільного інтересу, дотримання стандартів демократичного суспільства» [21]. На наш погляд, пропорційним може бути таке втручання, що здійснено в розумних межах з огляду на мету такого втручання. Пропорційність відображає співвідношення мети процесуальної дії, яка відображає інтерес суспільства, і обмежень певної особи, які входять у протиріччя з її особистими інтересами.

Зв'язок між інтересами суспільства (метою процесуальної дії) і обмеженнями, яких зазнає особа, прямо пропорційний. Чим важливіша мета для суспільства, тим більших обмежень може зазнавати особа. Зв'язок між інтересами суспільства (метою процесуальної дії) і інтересами особистості обернено пропорційний: чим важливіша мета дії, тим менше цінуються права окремої особистості. Межа відліку в цьому випадку - демократичне суспільство, де інтереси суспільства поважаються так само, як і інтереси окремої особистості. У найзагальніших рисах: якщо певна особа порушує закон, тобто виходить за межу, що встановлена демократичним суспільством, держава має право вийти за встановлену межу поваги до її інтересів, тобто втрутитися в її права, зважаючи на те, наскільки перейшла її вона. Звичайно, діяльність держави має бути виразно регламентованою законом, а от діяльність особи, що скоює злочин, непередбачувана. Тому пропорційність між обмеженнями і метою таких обмежень має встановлюватися в кожному конкретному випадку з урахуванням обставин справи. Разом з цим, держава бере на себе обов'язок забезпечувати добробут кожної особи, що перебуває під її юрисдикцією, тому «вихід за межу, що встановлена демократичним суспільством» вимагає особливих гарантій для особи, що піддається обмеженням. Недотримання таких гарантій - ще один привід довести, що втручання у приватність особи є незаконним.

Приклади дотримання чи недотримання пропорційності проілюстровані у таких рішеннях [22, с. 140]. У справі «Крем'є проти Франції» ЄСПЛ визнав, що з метою запобігання впливу капіталів і ухиленню від податків можна вважати необхідним огляди за місцем проживання та накладення арешту на майно. У справі «Бак проти Німеччини» ЄСПЛ зазначив, що порушення правил дорожнього руху, яке не спричинило тяжкі наслідки, не є достатньо тяжким злочином для необхідності втручання у право на повагу до житла, тож принцип пропорційності порушено. При цьому мета запобігання скоєнню дорожньо-транспортних пригод була визнана ЄСПЛ достатньою для обґрунтування необхідності відібрання біологічних зразків для встановлення концентрації алкоголю.

Щодо гарантій прав осіб, у приватність яких здійснюється втручання, у справі «Уейнрайт проти Сполученого Королівства» ЄСПЛ встановив, що мета проведення особистого обшуку заявниці, яка мала родинні зв'язки з утримуваним під вартою, була законною. Адже обшук потрібен був для того, щоб забезпечити недопущення пронесення наркотичних засобів до місця позбавлення волі. Проте заявниця не отримала елементарних гарантій при проведенні особистого обшуку, пов'язаного із обстеженням порожнин тіла, зокрема, її не поінформували детально стосовно порядку проведення обшуку. Вона також мала підстави побоюватися того, що її тіло буде побачене сторонніми особами [22, с. 260]. Пропорційним протидії злочинам вважають демонстрацію фотокартки підозрюваного потерпілому за умов, що вона отримана законно, використовується винятково для розслідування, і з нею не ознайомлюється широке коло осіб.

Тож, на підставі практики ЄСПЛ можна визначити конкретно, під час розслідування яких злочинів (за критерієм тяжкості), втручання у право на приватність не допускається, а також коло учасників провадження, які потребують особливих гарантій під час втручання у це право.

Вимоги до доводів щодо необхідності втручання у право на приватність

Необхідним у демократичному суспільстві вважають таке втручання у право на приватність, яке обумовлене ситуацією, що виправдовує обмеження прав людини. Ця ситуація має бути підтверджена «відповідними і достатніми» доводами, які мають пояснити, чому докази необхідно отримати лише таким шляхом, а не шляхом проведення альтернативних заходів. Задля отримання таких доводів перед кожним втручанням у право на приватність ЄСПЛ вимагає проведення ефективного комплексу заходів,

зокрема, ретельної перевірки причетності особи до скоєння злочину, встановлення всіх необхідних обставин запланованого втручання. Відсутність такого розслідування призводить до невиправданого обмеження прав людини, що, звичайно, свідчить про порушення права на приватність.

Ефективне розслідування перед втручанням, наприклад, у право на повагу до житла особи, має бути відображене в ухвалі слідчого судді про проведення обшуку. Вимоги до такої ухвали ЄСПЛ розкрив, зокрема, у справі «Смирнов проти Росії». Він зазначив, що «ордер на обшук містив досить широкі формулювання й загальне посилення на «будь-які предмети або документи, що можуть становити інтерес для розслідування кримінальної справи» без усяких обмежень» [23]. Саме застосування таких «широких формулювань» призвело до «необмеженої свободи дій міліції у визначенні того, які документи «становлять інтерес» для розслідування кримінальної справи», у зв'язку з чим, під час обшуку були вилучені не лише документи і предмети, які мали відношення до кримінальної справи, а й особисті документи заявника. Отже, першою вимогою до формулювання «відповідних і достатніх» підстав в ухвалі про проведення обшуку має бути максимальна конкретність щодо предметів, що розшукуються.

Однак ЄСПЛ визнає, що «детально вмотивувати постанову на обшук в термінових випадках може виявитися важко» [24]. Тож, при дослідженні обґрунтованості цього документу ЄСПЛ оцінює його ще й з боку можливості деталізувати застосовані формулювання з урахуванням тривалості розслідування та виду злочину, за яким воно проводиться. Умотивування ухвали про проведення обшуку, на погляд ЄСПЛ, має надавати особі, у житлі якої він проводиться, достатній обсяг інформації про розслідування злочину, щоб вона могла проконтролювати, чи не зловживають органи влади під час обшуку наданими їм правами [25, с. 177].

Обговорення результатів

Узагальнено результати дослідження рішень ЄСПЛ щодо забезпечення права на приватність можна представити у вигляді наступної схеми (рис. 1).

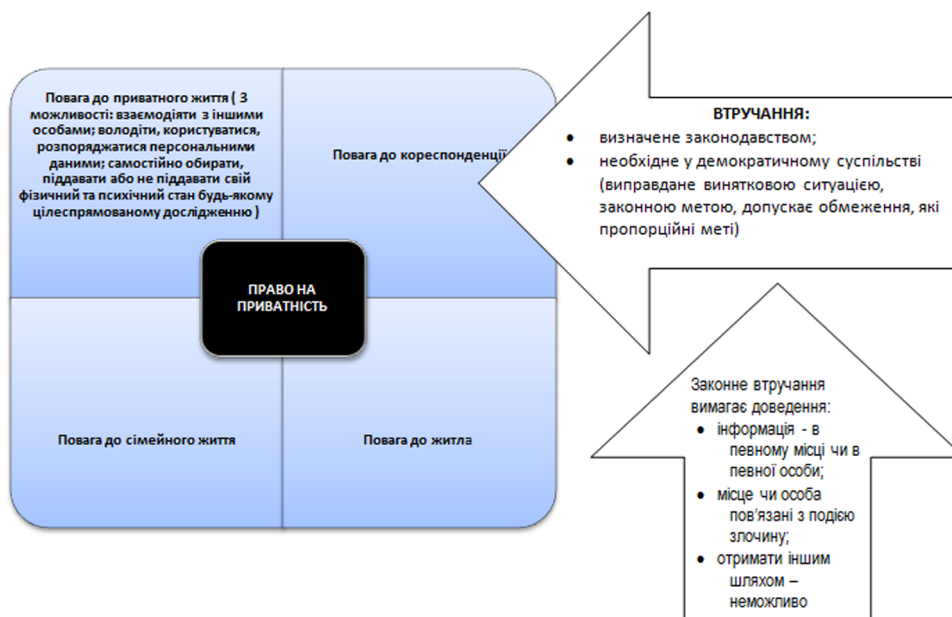


Рис. 1. Структура права на приватність та вимоги до правомірності втручання у нього під час кримінального провадження (згідно із ЄКПЛ та рішеннями ЄСПЛ)

Джерело: складено автором на основі аналізу документів

Співставлення чотирьохкомпонентної структури права на приватність, визначеної ЄСПЛ, із КПК України [1] дає підстави для твердження, що якщо перший і другий елементи права на повагу до приватного життя отримали закріплення у КПК України у вигляді засад кримінального провадження, то третій елемент - ні. На наш погляд, забезпеченню правової визначеності буде сприяти доповнення засади кримінального провадження «невтручання у приватне життя» положенням про те, що ніхто не може бути підданий цілеспрямованому дослідженню (психічного, фізичного стану, способу життя тощо) без його згоди. Проведення освідування, відбирання біологічних зразків для експертизи, медичної, психіатричної експертизи примусово здійснюється у порядку та на підставах, передбачених КПК України.

На основі проведеного аналізу рішень ЄСПЛ можна стверджувати, що законним є лише таке втручання у право на приватність, яке з боку органів влади обґрунтовано остатніми підставами: 1) конкретна необхідна для кримінального провадження інформація знаходиться в певному місці чи в певній особі; 2) можливість отримати таку інформацію шляхом, не пов'язаним із втручанням у право на приватність, відсутня; 3) втручання у право на приватність конкретної особи виправдано її достатнім зв'язком із подією кримінального правопорушення. Ці підстави мають бути наведені в рішеннях органів влади про проведення процесуальних дій, що пов'язані із втручанням у право на приватність.

Відомостями, що обґрунтовують наявність достатніх підстав вважати, що конкретна необхідна для кримінального провадження інформація знаходиться в певному місці чи в певній особі, можуть бути відомості про ознаки речей, документів, осіб, суть інформації, яка має значення для кримінального провадження і відшукується шляхом втручання у право на приватність, а також їхнє місцезнаходження.

Відомостями, що обґрунтовують наявність достатніх підстав вважати, що можливість отримати необхідну для кримінального провадження інформацію шляхом, не пов'язаним із втручанням у право на приватність, відсутня, можуть бути відомості про вид кримінального правопорушення, його тривалість, тривалість розслідування, значення й особливості предмету, що містить інформацію, необхідну у кримінальному провадженні, особу підозрюваного, особу того, хто піддається втручанням у право на приватність, спроби отримати інформацію іншим шляхом (шляхом проведення дій, які не є втручанням у право на приватність).

Відомостями, що обґрунтовують наявність достатніх підстав вважати, що втручання у право на приватність конкретної особи виправдано її достатнім зв'язком із подією кримінального правопорушення, можуть бути відомості про факт кримінального правопорушення, особу того, хто піддається втручанням у право на приватність, зв'язок між злочином або його розслідуванням і цією особою: процесуальний статус, професійний статус, відносини з підозрюваним та/або потерпілим, особливості поведінки під час кримінального розслідування тощо.

Для того, щоб довести наявність порушення права на приватність, правозастосувачу необхідно вказати на відсутність одного чи кількох критеріїв: наявність ситуації, що виправдовує обмеження прав людини, на відміну від звичайних обставин (при цьому така ситуація має бути підтверджена наявністю «відповідних і достатніх» доводів); наявність законно меті; обмеження, яких зазнає особа, мають бути пропорційні цій меті.

Висновки

Аналіз і систематизація основних положень рішень ЄСПЛ щодо права на приватність дає підставити визначити чотири складові в структурі права на приватність, які мають бути враховані під час кримінального провадження: повага до приватного життя; повага до сімейного життя; повага до кореспонденції; повага до житла.

Незаконним втручанням у право на приватність під час кримінального провадження можна вважати будь-які дії, виконані за відсутності або у порушенні кримінального процесуального закону та/ або у ситуації, коли обмеження прав людини не було виправданим, та/ або не було обумовлене законною метою, та/ або не було пропорційним цій меті. Для того, щоб довести незаконність такого втручання під час кримінального провадження та захистити права особи доцільно застосовувати правові позиції ЄСПЛ щодо права на приватність, зокрема, щодо законності мети, ефективного розслідування і принципу пропорційності.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Кримінально-процесуальний кодекс України. Закон № 4651-VI від 13.04.2012 (із подальшими змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 10.11.2017).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Ратифікована Законом України № 475/97 від 17.07.1997. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 10.11.2017).
3. Відбулася міжнародна конференція на тему: "Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 року: проблеми застосування та перспективи удосконалення // Сайт Верховної Ради України. 2017. 22 листопада. URL: <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/151939.html> (дата звернення: 24.11.2017).
4. Тополевський Р. Право на приватність // Сайт Української Гельсінської спілки з прав людини. 2017. 7 березня. URL: <https://helsinki.org.ua/pravo-na-pryvatnist-r-topolevskyy/> (дата звернення: 17.11.2017).
5. Андрієвська Ю. Д. Приватність як соціокультурний феномен: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 22.00.01. Київ, 2016. 18 с.
6. Ємчук Л. В. Конституційно-правове регулювання особистого та сімейного життя людини і громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2015. 225 с.
7. Самодін А. В. Невтручання у приватне життя як засада кримінального провадження. Юридична наука. 2015. №5. С. 148-155.
8. Шевчук С. В. Судовий захист прав людини: практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції: 2-ге вид., випр., доп. Київ: Реферат, 2007. 848 с.
9. Сосіна О. В. Кримінальна відповідальність за порушення недоторканності приватного життя: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Львів, 2017. 225 с.
10. Documents Collection // European Court of Human Rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#f"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]](https://hudoc.echr.coe.int/rus#f) (дата звернення: 1-10.11.2017).
11. Захист інтересів держави у Європейському Суді // Сайт Міністерства юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/cat_9329 (дата звернення 10-20.11.2017).
12. Хохліч проти України: рішення Європейського суду з прав людини // Сайт Міністерства юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/19618> (дата звернення: 20.11.2017).
13. Віткаускас Д. Право на повагу до приватного життя відповідно до статті 8 Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод (Виступ на Міжнародному просвітницькому семінарі «Нові аспекти права на приватність та удосконалення українського законодавства», 2004 р.). URL: <http://khp.org/index.php?id=1094815937> (дата звернення: 20.11.2017).
14. Віслогузов проти України: рішення Європейського суду з прав людини // Сайт Міністерства юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/19618> (дата звернення: 20.11.2017).
15. Функе против Франции // European Court of Human Right. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{"itemid":\["001-57809"\]](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{) (дата звернення: 20.11.2017).
16. Гом'єн Д. Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини. Київ: Фенікс, 2006. 192 с.
17. Де Сальвіа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики с 1960 по 2002 годы / Состав. А. А. Жукова, Ю. Ю. Берестнев. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 1071 с.
18. Салов проти України: рішення Європейського суду з прав людини // Сайт Міністерства юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/19615> (дата звернення: 20.11.2017).

19. Ільченко С.Ю., Фетисенко К.Г. Конституційний принцип недоторканності житла й іншого володіння особи та його реалізація при провадженні досудового розслідування. Київ: КНТ, 2007. 192 с.
20. Киган против Объединенного Королевства // European Court of Human Rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#f{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#f{) (дата звернення: 15.11.2017).
21. Федик С.Є. Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини та Конституційного суду України): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2002. 215 с.
22. Путеводитель по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека на 2006 год / Научн. ред.-состав. Ю. Ю. Берестнев. Москва: Новая юстиция, 2008. 608 с.
23. Смирнов против России // Сайт Европейского Суда по правам человека.: URL: <http://www.espch.ru/content/view/17/0/> (дата звернення: 14.11.2017).
24. Рішення Європейського суду з прав людини «Ван Россем проти Бельгії» // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2005. № 2 (26). С. 175-178.
25. Вибрані справи Європейського суду з прав людини / Уклад. О. Павліченко. 2-ге вид. Київ: Фенікс, 2004. 224 с.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2012). *Kryminal'no-protsesual'nyy kodeks Ukrayiny: Zakon № 4651-VI (iz podal'shymy zminyamy)* [The Criminal Procedural Code of Ukraine. Law № 4651-VI (with subsequent amendments)]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
2. Council of Europe (1950). *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2017). *Vidbulasya mizhnarodna konferentsiya na temu: "Kryminal'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny 2012 roku: problemy zastosuvannya ta perspektyvy udoskonalennya"* [An international conference on "Criminal Procedure Code of Ukraine 2012: problems of application and prospects of improvement"]. Retrieved from: <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/151939.html>.
4. Topolevs'kyy, R. *Pravo na pryvatnist'* [The right to privacy]. Retrieved from: <https://helsinki.org.ua/pravo-na-pryvatnist-r-topolevskij>
5. Andriyevs'ka, Yu.D. (2016). *Pryvatnist' yak sotsiokul'turnyy fenomen: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 22.00.01* [Privacy as a sociocultural phenomenon; PhD Thesis]. Kyiv.
6. Yemchuk, L. V. (2015). *Konstytutsiyno-pravove rehulyuvannya osobystoho ta simeynoho zhyttya lyudyny i hromadyanyna: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02* [Constitutional and legal regulation of personal and family life of a person and a citizen: PhD Thesis]. Uzhhorod.
7. Samodin, A. V. (2015). *Nevtruchannya u pryvatne zhyttya yak zasada kryminal'noho provadzhennya. Yurydychna nauka*, 5, 148-155.
8. Shevchuk, S.V. (2007). *Sudovyy zakhyst prav lyudyny: praktyka Yevropeys'koho Sudu z prav lyudyny u konteksti zakhidnoyi pravovoyi tradytsiyi*. 2-he vyd. [Judicial protection of human rights: the practice of the European Court of Human Rights in the context of the Western legal tradition. 2d ed.]. Kyiv: Referat.
9. Sosina, O. V. (2017). *Kryminal'na vidpovidal'nist' za porushennya nedotorkannosti pryvatnoho zhyttya: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.08* [Criminal liability for violation of privacy; PhD Thesis]. Lviv.
10. European Court of Human Rights (2017). *Documents Collection*. Retrieved from: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#f{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#f{)
11. Ministry of Justice of Ukraine (2017). *Zakhyst interesiv derzhavy u Yevropeys'komu Sudi* [Protecting the interests of the state in the European Court]. Retrieved from: https://minjust.gov.ua/cat_9329
12. Ministry of Justice of Ukraine (2017). *Khokhlich proty Ukrayiny: rishennya Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny* [Khokhlich v. Ukraine: decision of the European Court of Human Rights]. Retrieved from: <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>

13. Vitkauskas, D. (2004). *Pravo na povahu do pryvatnoho zhyttya vidpovidno do statti 8 Yevropeys'koyi Konventsiyi zakhystu prav lyudyny ta osnovnykh svobod* [The right to respect for private life in accordance with Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Retrieved from: <http://khpq.org/index.php?id=1094815937>
14. Ministry of Justice of Ukraine (2017). *Vislohuзов proty Ukrayiny: rishennya Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny* [Visloguzov v. Ukraine: decision of the European Court of Human Rights]. Retrieved from: <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>
15. European Court of Human Rights (1993). *Funke v. France*. Retrieved from: [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{"itemid":\["001-57809"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{)
16. Gomien, D. (2006). *Korotkyy putivnyk Yevropeys'koyu konventsiyeyu z prav lyudyn* [A brief guide to the European Convention on Human Rights]. Kyiv: Phoenix.
17. De Salvia, M. (2004). *Pretsedenty Êvropеys'kogo Suda po pravam cheloveka. Rukovodyashchiye printsipy sudebnoy praktiki s 1960 po 2002 gody* [Precedents of the European Court of Human Rights. Guiding principles of judicial practice from 1960 to 2002]. St. Petersburg: The Legal Center Press.
18. Ministry of Justice of Ukraine (2017). *Salov proty Ukrayiny: rishennya Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny* [Salov v. Ukraine: decision of the European Court of Human Rights]. Retrieved from: <http://www.minjust.gov.ua/0/19615>
19. Il'chenko, S.Yu. & Fetysenko, K.H. (2007). *Konstytutsiynyy pryntsyyp nedotorkannosti zhytla y inshoho volodinnya osoby ta yoho realizatsiya pry provadzhenni dosudovoho rozsliduvannya* [The constitutional principle of inviolability of the home and other property and its implementation in the pre-trial investigation.]. Kyiv: KNT.
20. European Court of Human Rights (2006). *Keegan v. The United Kingdom*. Retrieved from: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{)
21. Fedyk, S.Ye. (2002). *Osoblyvosti tlumachennya yurydychnykh norm shchodo prav lyudyny (za materialamy praktyky Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny ta Konstytutsiynoho sudu Ukrayiny): dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01* [Peculiarities of interpretation of human rights norms (based on the practice of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of Ukraine)^ PFD Thesis]. L'viv.
22. Berestnev, Y.Y., ed. (2008). *Putevoditel' po pretsedentnoy praktike Yevropeys'kogo Suda po pravam cheloveka na 2006 god* [Guide to the case-law of the European Court of Human Rights for 2006]. Moscow: Novaya yustitsiya,
23. European Court of Human Rights (2007). *Smirnov v. Russia*. Retrieved from: <http://www.espch.ru/content/view/17/0/>
24. European Court of Human Rights (2005). *Rishennya Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny «Van Rossem proty Bel'hiyi»* [Judgment of the European Court of Human Rights "Van Ross v Belgium"]. *Praktyka Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny. Rishennya. Komentari*, 2 (26), 175-178.
25. Pavlichenko, O. (2004). *Vybrani spravy Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny*. 2-he vyd. [Selected cases of the European Court of Human Rights. 2d ed.]. Kyiv: Phoenix.

Історичні розвідки

УДК 94(477) «1917/1921»

ДО 100-РІЧЧЯ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ: СОЦІОКУЛЬТУРНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЧАСІВ УНР

TO THE 100TH ANNIVERSARY OF THE UKRAINIAN REVOLUTION:
SOCIO-CULTURAL ACTIVITIES IN THE PERIOD OF UPR

Злата Сапелкіна

канд. іст. наук, доцент Академії праці, соціальних відносин і туризму

Zlata Sapelkina

PhD in History, Associate Professor of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

 orcid.org/0000-0002-5051-2042

 sapelkina.zp@socosvita.kiev.ua

Анотація

Сучасна Україна є спадкоємицею державницьких традицій, закладених в часи революції 1917-1921 років. У статті висвітлено аспекти діяльності Урядів УНР, спрямовані на формування національної ідентичності, зокрема запровадження просвітницької роботи, орієнтованої на виховання патріотизму та підвищення рівня національної свідомості.

В роботі продемонстровано активну участь науково-культурних еліт у різних органах державної влади, у відкритті україномовних навчальних закладів, у пропагуванні інтересу до історії та культури України, з'ясовано роль Української автокефальної церкви у збереженні української автентичності.

Abstract

Modern Ukraine is the inheritor of the state traditions established during the revolution of 1917-1921. The paper reviews various aspects of the activities of the Government of the Ukrainian People's Republic (UPR) aimed at shaping the national identity through the introduction of educational work, aimed at educating patriotism and raising the level of national consciousness. The aim of the paper is to focus on the educational, cultural and educational achievements, which the leadership of the UPR managed to implement in a rather short time given the external aggression and civil strife. The principle

Ключові слова:

державотворення, освіта, культура, просвітництво, українізація, національна самосвідомість.

Key words:

state building, education, culture, Ukrainization, national identity.

Інформація про рукопис

Надійшов до редакції:
01.11.2017

Рецензований: 15.11.2017

Подано доопрацьовану
версію: 09.12.2017

Прийнятий до друку:
18.12.2017

of historicism played an important role for the research methodology, which helped to reveal both general and specific features of social phenomena, objective connections between historical events, and to find out their specificity, taking into account space-time intervals.

The paper discusses the active participation of the academic and cultural elites in various state authorities, the opening of Ukrainian-language educational institutions, the promotion of interest in the history and culture of Ukraine, and the role of the Ukrainian Autocephalous Church in preserving Ukrainian authenticity.

The conducted research shows that socio-cultural issues were present during the entire period of the liberation struggle, finding different practical implementation in the activities of the governments of the Central Council, Hetmanate and the Directory. The activities of the clergy of the Ukrainian Autocephalous Church, which contributed to the formation of the national consciousness of their parishioners, raised their public feelings, united into a single community associated with identical religious and national interests, was of great national and cultural significance. In general, the period of liberation struggles has become a turning point in national history: the Ukrainian nation gained negative but very important experience in the creation of an independent state.

Вступ

У березні 2017 року виповнилося 100 років від початку Української революції 1917-1921 років. Це був надскладний час українського державотворення, який відзначився і поразками, і успіхами. Саме тоді сформувалась ідея державної незалежності, яка на практиці реалізовувалася через національно-визвольну боротьбу. Це був короткий, але плідний період становлення української нації. Засвоєння прогресивного досвіду попередників, врахування їх помилок, які не дозволили молодій державі зберегти незалежність, особливо актуальне наразі для українських еліт, коли російська агресія стала прямою загрозою державному суверенітету.

За роки незалежності в Україні проведено значну роботу з історичної реконструкції революційних подій 1917 - 1921 рр. Так, видано два томи збірників «Українська Центральна Рада: документи і матеріали», у яких подається значне число документів (I, II, III Універсали, протоколи засідань і сесій Української Центральної ради, Генерального секретаріату, постанови, меморандуми, законопроекти, декларації, звернення, циркуляри) [1; 2].

Грунтовні розвідки з означеної проблематики регулярно проводить інститут історії НАН України. Зокрема, у збірнику наукових праць «Студії з історії Української революції 1917-1921 років» досліджено різні аспекти тогочасної історії: соціальні питання, міжнародні відносини, культурне життя [3]. У 2017 році Інститут історії України НАН спільно з Київським національним університетом ім. Т. Шевченка, Українським інститутом національної пам'яті, Польським інститутом в Києві, Сіверським інститутом регіональних досліджень, Міжнародним фондом «Відродження» організували Міжнародну наукову конференцію «Революція, державність, нація: Україна на шляху самоствердження (1917-1921 рр.)», опубліковані матеріали якої містять комплексний аналіз причин незавершеності національних державотворчих проектів та невдач у визвольній боротьбі [4]. Це лише невеликий перелік праць, так як за минулий рік фактично в усіх вищих (у тому числі в АПСВТ) були проведені круглі столи, симпозіуми, видані збірники тез на виконання Указу № 17 «Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української

революції 1917-1921 років», підписаного Президентом України 22 січня 2016 року, яким 2017-й рік проголошувався роком Української революції [5].

Мета цієї статті полягає у визначенні досягнень освітнього та культурно-просвітницького характеру, які керівництву УНР вдалося досягнути в досить стислий термін в умовах зовнішньої агресії та громадянського протистояння.

Робота ґрунтується на вивченні документів 1917-1921 років та публікацій, в яких описані події цього періоду. Для методології дослідження велике значення мав принцип історизму, що дозволив розкрити як загальні, так і специфічні ознаки соціальних явищ, об'єктивні зв'язки між історичними подіями, з'ясувати їхню специфіку з урахуванням просторово-часових інтервалів.

Результати дослідження

Буржуазно-демократична революція в Росії у лютому 1917 року обумовила формування в Україні на початку березня Центральної Ради, яка висунула програму мінімум - домогтися національно-територіальної автономії України. 10 червня оголошенням I-го Універсалу Центральної Рада брала на себе державні функції, через тиждень було утворено Уряд України - Генеральний Секретаріат. 3 липня II-им Універсалом Україна дістала фактичну автономію у складі Росії. III-ій Універсал від 20 листопада 1917 року проголосив утворення УНР, а невдовзі IV-им універсалом 22 січня 1918 року було проголошено самостійність і незалежність України.

В означений часовий період (з 1917 по 1921-й роки) вітчизняна науково-культурна еліта брала активну участь у діяльності різних органів державної влади, прагнучи «зробити духовний клімат суспільства сприятливим для творчості в найширшому розумінні цього слова» [6, с. 21]. Одразу після революційних подій 1917 р. окреслились перші прояви національного відродження: відкривалися українські школи, активізували діяльність відділи товариства «Просвіта», Центральною Радою були затверджені державний герб, грошові одиниці - шаги (дрібна розмінна монета), гривні, карбованці, впроваджено перехід на новий григоріанський календар.

В Універсалі Центральної ради наголошувалось, що кошти, які збираються в Україні, Російський Уряд відмовляється повернути назад «на потреби нашої школи, освіти й організації». Відтак постало завдання «всім організованим громадянам сіл і міст, усім українським громадським управам і установам з 1 числа місяця липня накласти на людність особливий податок на рідну справу і регулярно пересилати його в скарбницю Української Центральної ради» [1, с. 101-105].

Революційна доба ставила перед Урядом УНР широкі і складні завдання. Щоб реалізувати їх, на допомогу прийшла найбільш активна і свідома частина інтелігенції, яка дбала про підвищення рівня національної свідомості. Творча еліта поширювала серед українців наукові знання з історії, мови, літератури, географії, культури через друковані засоби масової інформації. Ці зусилля не залишались марними і навесні - восени 1917 р. набрав масовості рух за українізацію культурно-освітнього життя, зокрема початкової, середньої і вищої школи. На противагу цьому проросійські сили розгорнули кампанію із дискредитації української ідеї і недоторканності освітньої системи, яка існувала за царизму. За спогадами В. Вінніченка «югоси з цинічним лицемірством забили на гвалт: українці хочуть вигнати російських дітей зі школи, примусово українізувати росіян. Розпочався цілий ряд засідань шкільних рад, батьківських комітетів, на яких, дружно з'єднавшись, чорносотенець і демократ, однодушно почали виносити протест за протестом, посилаючи їх до Уряду. Вони протестували проти «насильственої українезації»! Вони вимагали від Уряду заходів проти такої «несправедливості» в ім'я гуманності, людяності, занедбаних прав «великої російської нації», домагаючись обмеження «українських жорстокостей» [8, с. 160].

У зв'язку з такою ситуацією Генеральний секретар освітніх справ І. Стешенко від імені української влади на нараді з начальниками і головами батьківських комітетів середніх та нижчих шкіл Києва 8 жовтня 1917 р. застеріг щодо подальших нелояльних виступів проти політики українізації і наголосив, що усі етнічні групи, які проживають на українській землі, повинні знати мову, літературу, географію та історію українців. Однак, реалізувати цю програму виявилось складно. Політика у освітній галузі часто призводила, з одного боку, до поділу населення за національною ознакою, а з іншого, до консолідації українців. У цьому плані досить актуальним стало питання про інформаційно-роз'яснювальну роботу з боку відповідних державних служб [3, с. 253].

Ще у серпні 1917 р. на секції вищої школи ІІ Всеукраїнського учительського з'їзду член Ради Міністерства освіти І. Огієнко зробив доповідь про «Найперші завдання української філології». Його колега Ф. Сушицький виступив з промовою, присвяченій проблемі українізації, яка згодом була опублікована у журналі «Вільна українська школа» [3, с. 254].

Публічні виступи у різних колективах влаштовували члени товариства «Просвіта», земські органи, українські клуби, командування військових частин, керівники поштово-телеграфної служби, шкіл, партійні осередки тощо.

Керівництво Центральної Ради розуміло важливість питань культури в долі країни. У декларації Генерального Секретаріату відзначена необхідність розв'язувати не лише національно-політичні домагання мас, а й багато інших, які висувала «економічна і соціальна обстановка» [1, с. 158]. У цей час передові діячі науки і культури України, занепокоєні станом збереження історико-культурної спадщини, почали активно домагатися створення державних органів охорони пам'яток і уже восени 1917 р. в структурі Генерального секретаріату освітніх справ (з січня 1918 р. Міністерства народної освіти) розпочав діяльність відділ музеїв і охорони пам'яток. Дбаючи про збереження національної культурної спадщини, розпорядженням Центральної Ради було сформовано Комітет із питань охорони пам'яток старовини, першим кроком якого стало звернення до населення з проханням утримання від вивезення за межі України історичних цінностей. Члени комітету започаткували широку збиральницьку роботу, намагаючись зосередити в музеях пам'ятки культури, пов'язані з історією українського народу. Зусиллями цієї структури було здійснено заходи, спрямовані на створення мережі провінційних музеїв, що дало змогу проводити культурно-просвітницьку роботу серед широких верств населення. Помітно зміцнивши матеріально-технічну базу наявних музеїв Києва, його співробітники започаткували курси для підготовки фахівців музейної справи. Восени члени Комітету провели ретельне обстеження пам'яток архітектури та історії в Києві, Чернігові, Переяславі та інших містах [6, с. 30]. Про спробу уряду УНР заохотити екскурсійну діяльність свідчать організовані поїздки на могилу Тараса Шевченка і запровадження для екскурсантів пільгових тарифів на транспорті [8, с. 698]. Однак нестабільність політичної ситуації, зміна влади стали на заваді практичної реалізації цих намірів.

Навесні 1918 року унаслідок німецько-австрійської окупації різко змінилася політична ситуація, в Україні встановлюється влада гетьмана П. Скоропадського. Його Уряд продовжує турбуватися про зміцнення державності, подальший розвиток української культури, забезпечення прав національної мови. Гетьман підкреслено демонстрував відродження давніх козацьких традицій, зокрема, роль головного символу гетьманської влади стало зображення на гербі козака з мушкетом. На виконаній відомим українським художником-графіком Г. Нарбутом державній печатці були поєднані козак з мушкетом і тризуб. Новим державним прапором України стало синьо-жовте знамено з зображенням в центрі золотого тризуба з хрестом. В часи Гетьманщини було засновано понад 40 українських гімназій, йшла підготовча робота до створення наукової бібліотеки й українського архіву, двох народних університетів, Української Академії наук [9].

Ця діяльність принесла чималі плоди. Почали активно поширюватися суспільно-політичні і науково-популярні знання в українському середовищі через україномовну лекційну пропаганду. І перші важливі кроки у цьому напрямку було зроблено професурою молодих українських народних університетів

(Київського та Кам'янець-Подільського) ще в ході їхнього заснування, а також під час урочистого відкриття.

Українські студентські громади відправляли своїх лекторів до сільської місцевості, в провінційних містах влаштовували для шкільної молоді, робітників і солдатів цикли лекцій, курси українознавства, на яких популярно роз'яснювали сутність важливих для молоді країни питань. У столиці було організовано літні курси з українознавства для пересічних киян. В орендованому приміщенні університету св. Володимира слухачі відвідували лекції з історії української культури, ораторського мистецтва, публіцистики, було організовано читання україномовних літературних творів. Історико-екскурсійна секція готувала керівників, яким належало організовувати для дітей, молоді і дорослих екскурсії українською мовою до історико-архітектурних пам'яток Києва [3, с. 256].

Чимало лекцій з історії України вчені КНУУ (Київський народний український університет) прочитали за межами столиці, зокрема, у Переяславі, Каневі, Черкасах, Кременчуку, Харкові, Лубнах, Ромнах, Прилуках і Ніжині. Відтак завдяки діяльності культурно-просвітньої комісії Народного українського університету значно зріс рівень свідомості української молоді, що забезпечувало її активну участь у подальшій розбудові і зміцненні української держави [10].

Як бачимо, значна частина викладачів, співробітників і студентів українських університетів, крім виконання основних обов'язків, активно займалися суспільно-важливою інформаційно-просвітницькою діяльністю. Науковою елітою висвітлювалися найрізноманітніші питання державно-політичного життя країни, освіти, науки, культури, релігії, що було надважливо для українського державотворення і національного відродження загалом.

Церковні справи та релігійне життя українців - ще одне важливе питання, яке не залишилось осторонь політики Гетьманату. З літа 1918 р. в Українській державі почав діяти відділ охорони церковної старовини при Міністерстві віросповідань, який опікувався релігійними пам'ятками.

П. Скоропадський та його Уряд вирішили питання стосовно статусу православної церкви в Україні. На церковному Соборі 12 листопада 1918 року міністр новоствореного Міністерства віросповідань О. Лотоцький оголосив декларацію, у якій зазначалося: «В самостійній державі має бути самостійна церква. Це не лише церковна, але й наша національна необхідність... Від імені уряду Української держави маю за честь оголосити його тверду й непохитну думку, що українська церква має бути автокефальною» [6].

На жаль, непослідовність у здійсненні політичних та економічних реформ, невирішеність аграрних питань викликала невдоволення урядом Гетьмана значних прошарків українського суспільства, а згодом його зміщення і прихід до влади Директорії.

Попри зміну влади, соціокультурна політика Уряду Директорії розвивалася в тому ж руслі. Чимало викладачів молодих українських університетів поєднували навчальну, методичну і наукову роботу, виходили часописи «Університетські вісті» у КНУУ та «Записки Кам'янець-Подільського Державного Українського Університету». У 1919-1920 навчальному році значно посилилась масова культурно-освітня і науково-популярна діяльність професорсько-викладацького складу Кам'янець-Подільського Державного Українського Університету. Тематика, яка піднімалась науково-педагогічними кадрами, була найрізноманітнішою і стосувалася багатьох галузей суспільного життя. Публічні виступи відбувалися на масових заходах, підготовчих курсах при університеті, курсах дошкільного виховання тощо.

Уряд Директорії підтримував автокефальний рух і 1 січня 1919 р. видав Закон «Про автокефальну Православну Церкву», на чолі якої став митрополит В. Липківський. Новостворена УАПЦ розгорнула широку місіонерську та просвітницьку діяльність, що створило сприятливе підґрунтя для розвитку державно-церковних відносин.

За Директорії планувалось реорганізувати Відділ охорони церковної старовини в Орган охорони пам'яток усіх культур в межах Української Народної Республіки. Однак, у зв'язку зі складним становищем Директорії, яка змушена була воювати за незалежність УНР на два фронти - з радянськими військами та з денікінцями, справа обмежилась запровадженням восени 1919 р. посади Комісара з

питань церковної старовини. Спираючись на підтримку громадськості, співробітники державних органів охорони пам'яток провели значну роботу, спрямовану на збереження історико-мистецьких скарбів культового призначення.

В цілому ж, аналізуючи підсумки політики урядів УНР (Гетьманату та Директорії) щодо релігії, сучасний історик В. Ульяновський стверджує: «Державна влада замість детального обговорення автокефалії української церкви з представниками більшості та єпископами спиралася на українську меншість білого духовенства, котре вимагало офіційного державного проголошення церковної автокефалії. Це не лише розколело церкву, а й перетворило серйозну ідею на політичний фарс, дискредитувавши саме поняття автокефалії» [12, с. 5]. Попри все, на нашу думку, діяльність священнослужителів УАПЦ мала вагоме соціально-культурне значення, оскільки формувала етнічну свідомість прихожан, підносила їх громадські почуття, об'єднувала своїх членів в єдину спільноту, пов'язану тотожними релігійними й національними інтересами. Автокефальна церква, крім власне релігійних, виконувала ще й найважливішу суспільну функцію - збереження духовності народу і підтримку власної української автентичності.

Обговорення результатів

Проведене дослідження дає підстави для твердження, що соціально-культурні питання були серед пріоритетних протягом усього періоду визвольних змагань, знаходячи різну практичну реалізацію в діяльності урядів Центральної Ради, Гетьманату та Директорії. Відтак можна погодитися з думкою В. Шейка та Г. Згурського про те, що запровадження «свідомого витворення власних культурних форм, поява індивідуально-неповторного змісту культурної творчості могли з'явитися лише тоді, коли український народ, передова інтелігенція змогли не лише чинити опір денаціоналізації власного життя, але й висунути завдання пошуків своїх шляхів у науці, освіті, мистецтві, праві, що було вимогою українізації суспільно-культурних процесів» [13].

Результати також свідчать, що у 1917-1921 роках відбулось певне закладення підвалин для формування української ментальності як основи національної самоідентифікації, або, за висловом В. Буяшенка, нових ментальних парадигм [14]. Отримані під час дослідження дані підтверджують важливу роль Української автокефальної церкви у збереженні української автентичності і прагнення очільників УНР до створення в Україні самостійної церкви. Наші результати вказують на вагоме місце церковно-релігійної політики у процесах національно-культурного відродження часів УНР, на якому наголошував і М. Баяк [15].

В цілому період визвольних змагань став переломним у вітчизняній історії: українська нація набула хоч невдалого, але дуже важливого досвіду творення незалежної держави. Можна провести паралелі між історичними подіями 100-літньої давнини і сучасністю. Зараз, не зважаючи на зовнішню агресію, досі спостерігається опір українізації, відсутня єдина помісна православна церква, наявні проблеми політичної консолідації. Водночас відбудова потужної армії, переважний патріотизм, освіченість і громадська позиція серед молодого покоління, поширення достовірної інформації на протидію російській пропаганді, підтримка світової спільноти дає надію на те, що помилки минулого будуть враховані, і Україна відбудеться як цивілізована демократична європейська держава.

Висновки

В Українській державі у 1917-1921 роках здійснювалась активна просвітницька робота, спрямована на виховання патріотизму та підвищення рівня національної свідомості. Відбувалось відкриття

україномовних навчальних закладів, мережі музеїв, пропагування інтересу до історії та культури України.

Активну роль у соціокультурних процесах, у формуванні та збереженні української автентичності відігравали науково-культурні еліти, Українська автокефальна церква.

Проте соціокультурна діяльність обмежувалась як зовнішніми чинниками (військовими діями на території України), так і через непослідовність державницьких структур, опір проросійських сил, які розгорнули в Україні кампанію із дискредитації української ідеї.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Українська Центральна Рада: документи і матеріали. У 2 т. - Т. 1: 4 березня - 9 грудня 1917 р. / Упоряд. В. Ф. Верстюк. Київ: Наук. думка, 1996. 589 с.
2. Українська Центральна Рада: документи і матеріали. У 2 т. - Т. 2: 10 грудня 1917 р. - 29 квітня 1918 р. / Упоряд. В. Ф. Верстюк. Київ: Наук. думка, 1996. 422 с.
3. Студії з історії української революції 1917-1921 років: на пошану Руслана Яковича Пирого // Ред. В. Ф. Верстюк. Київ: Інститут історії НАН України, 2011. - 406 с.
4. Революція, державність, нація: Україна на шляху самоствердження (1917-1921 рр.): Матеріали міжнар. наук. конф. 1-2 червня 2017 р. / Упоряд. В. Верстюк та ін. Київ, Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2017. 544 с.
5. Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917-1921 років: Указ Президента України № 17/2016 22 січня 2016 року. URL: www.president.gov.ua/documents/172016-19736 (дата звернення 1.10.2017 р.)
6. Виткалов В.Г. Українська культура: сторінки історії ХХ століття. Рівне: Вертекс, 2004. 640 с.
7. Вінніченко В. Боротьба за перші підвалини автономії // Історичний календар. К., 2001. Вип.8. С. 154-164.
8. Стріха М. Туризм // Нариси української популярної культури. - Київ: УЦКД, 1998. 760 с.
9. Гошуляк І. Українська держава гетьмана Скоропадського // Історичний календар, К., 2001. Вип.8. С. 243-246.
10. Мельник Е. М. Діяльність Культурно-просвітньої комісії Київського українського народного університету (травень - липень 1918 р.) // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Історія». 2002. Вип. 62. С. 41.
11. Полянська-Василенко Н. Д. Історія України. В 2-х т. Т. 2. Київ: Наукова думка, 1992. С. 502.
12. Ульяновський В. Церква в Українській державі 1917 - 1920 рр. (доба Української Центральної Ради). Київ: Либідь, 1997. 200 с.
13. Шейко В.М., Згурський Г.В. Українізація як соціально-культурний процес // Культура і національна свідомість: проблеми теорії та завдання практики. Київ 1991. С. 79.
14. Буяшенко В. В. Ментальність як парадигма співбуття: автореф. дис.... канд. філос. наук: 09.00.04. Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 1997. 26 с.
15. Баяк М. І. Місце церковно-релігійної політики у процесах національно-культурного відродження. Поділля в період УНР // Освіта, наука і культура на Поділлі. 2009. Т. 14. С. 335-346.

References

1. Verstyuk, V.F., ed. (1996). *Ukrayins`ka Tsentral`na Rada: dokumenty i materialy* [Ukrainian Central Rada: documents and materials]. Vol. 1: 4 March - 9 December 1917. Kyiv: Nauk. Dumka.
2. Verstyuk, V.F., ed. (1996). *Ukrayins`ka Tsentral`na Rada: dokumenty i materialy* [Ukrainian Central Rada: documents and materials]. Vol. 2: 10 December 1917 - 29 April 1918. Kyiv: Nauk. Dumka.
3. Verstyuk, V.F., ed. (2011). *Studiyi z istoriyi ukrayins`koyi revolyutsiyi 1917-1921 rokiv: na poshanu Ruslana Yakovycha Pyroha* [Research on the history of the Ukrainian revolution of 1917-1921: in the honor of Ruslan Yakovlevich Pirog]. Kyiv: Instytut istoriyi NAN Ukrayiny, 2011.

4. Verstyuk, V.F. et al., ed. (2017). *Revolutsiya, derzhavnist', natsiya: Ukrayina na shlyakhu samostverzhennya (1917-1921 rr.): Materialy mizhnar. nauk. konf. 1-2 chervnya 2017 r.* [Revolution, statehood, nation: Ukraine on the path of self-affirmation (1917-1921 gg.): Materials international. sciences conf. June 1-2, 2017]. Kyiv, Chernihiv: Sivers'kyi tsentr pislyadyplomnoyi osvity.
5. *Pro zakhody z vidznachennya 100-richchya podiy Ukrayins'koyi revolyutsiyi 1917-1921 rokiv: Ukaz Prezydenta Ukrayiny № 17/2016 22 sichnya 2016 roku* [About measures to celebrate the 100th anniversary of the events of the Ukrainian Revolution of 1917-1921: Decree of the President of Ukraine No. 17/2016 dated January 22, 2016]. Retrieved from: www.president.gov.ua/documents/172016-19736.
6. Vytkalov, V. H. (2004). *Ukrayins'ka kul'tura: storinky istoriyi KHKH stolittya* [Ukrainian culture: pages of the history of the twentieth century]. Rivne: Verteks.
7. Vinnichenko, V. (2001). *Borot'ba za pershi pidvalyny avtonomiyi* [The struggle for the first foundations of autonomy]. *Istorychnyy kalendar*, 8, 154-164.
8. Strikha, M. (1998). *Turyzm* [Tourism]. *Narysy ukrayins'koyi populyarnoyi kul'tury*. Kyiv: UTSKD.
9. Hoshulyak, I. (2001). *Ukrayins'ka derzhava het'mana Skoropads'koho* [The Ukrainian state of Hetman Skoropadsky]. *Istorychnyy kalendar*, 2001, 8, 243-246.
10. Mel'nyk, E. M. (2002). *Diyal'nist' Kul'turno-prosvitnoyi komisiyi Kyivskoho narodnoho universytetu (traven' - lypen' 1918 r.)* [Activities of the Cultural and Educational Commission of the Kyiv Ukrainian People's University (May-July 1918)]. *Visnyk Kyivskoho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Seriya «Istoriya»*, 62, 41.
11. Polyans'ka-Vasylenko, N. D. (1992). *Istoriya Ukrayiny* [History of Ukraine]. Vol. 2. Kyiv: Naukova dumka.
12. Ul'yanovs'kyi, V. (1997). *Tserkva v Ukrayins'koyi derzhavi 1917 - 1920 rr. (doba Ukrayins'koyi Tsentral'noyi Rady)* [Church in the Ukrainian state from 1917 to 1920 (the day of the Ukrainian Central Rada)]. Kyiv: Lybid.
13. Sheyko, V.M. & Z'hurs'kyi, H.V. (1991). *Ukrayinizatsiya yak sotsial'no-kul'turnyy protses* [Ukrainianization as a socio-cultural process]. *Kul'tura i natsional'na svidomist': problemy teorii ta zavdannya praktyky*. Kyiv.
14. Buiashenko, V. V. (1997). *Mental'nist' yak paradyhma spivbuttya: avtoref. dys.... kand. filos. Nauk: 09.00.04* [Mentalism as a paradigm of co-existence: author's abstract of PhD Thesis in Philosophy Sciences]. Kyiv, 1997.
15. Bayuk, M. I. (2009). *Mistse tserkovno-relihiynoyi polityky u protsesakh natsional'no-kul'turnoho vidrodzhennya Podillya v period UNR* [The Place of Church-Religious Policy in the Processes of the National-Cultural Revival of Podillya in the Period of the UPR]. *Osvita, nauka i kul'tura na Podilli*, 2009, 14, 335-346.

Вивчення питань муніципального права

ІНФОРМАЦІЯ ПРО КОНФЕРЕНЦІЮ «МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ, ПРОФСПІЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ»

INFORMATION ABOUT THE CONFERENCE «MUNICIPAL REFORM IN THE CONTEXT OF EUROINTEGRATION OF UKRAINE: THE POSITION OF THE GOVERNMENT, ACADEMICS, TRADE UNIONS AND PUBLIC»

8 грудня 2017 р. в Академії праці, соціальних відносин і туризму відбулась Всеукраїнська науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості». Захід організували Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» та Академія праці, соціальних відносин і туризму проводять. Партнером в організації конференції виступив Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Участь у заході взяли представники центральних органів влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, науковці.

Конференція пройшла в рамках відзначення Дня місцевого самоврядування, а її метою було формування єдиного бачення напрямів муніципальної реформи в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі співставлення позицій з цього питання влади, науковців та інститутів громадянського суспільства, зокрема, профспілок, об'єднань органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо.

Видано збірку матеріалів конференції. З нею можна ознайомитись тут: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_08_12_17_site.pdf

Пропонуємо увазі наших читачів вибрані тези учасників конференції.

On December 8, 2017, the All-Ukrainian conference «Municipal reform in the context of Eurointegration of Ukraine: the position of the government, academics, trade unions and public» was held at the Academy of Labour, Social Affairs and Tourism. The event was organized by the All-Ukrainian Association of Local Self-Government Bodies «Association of Ukrainian Cities» and the Academy of Labour, Social Affairs and Tourism.

Інформація про рукопис

Надійшов до редакції:

10.11.2017

Рецензований:

20.11.2017

Прийнятий до друку:

30.11.2017

the Parliamentary Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government of Verkhovna Rada was a partner of this academic event.

The event was attended by representatives of central authorities, local state administrations and local self-government bodies, all-Ukrainian associations of local self-government bodies, civil society, and academics.

The conference was held as part of the celebration of the Local Government Day, and its purpose was to shape a unified vision of the directions of municipal reform in Ukraine in accordance with European principles and standards on the basis of comparing positions on this issue with authorities, academics and civil society institutions, in particular trade unions, local self-government, public organizations, etc.

A collection of conference materials was published. It can be accessed at: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_08_12_17_site.pdf.

We offer to the attention of our readers the selected materials of the conference participants.

МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL REFORM

Михайло Баймуратов

*докт. юрид. наук, професор, головний науковий консультант
Інституту законодавства Верховної Ради України*

Mykhaylo Baymuratov

*Dr. in Law, Professor, Chief Scientific Advisor
to the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*

Ключові слова: публічна влада, форми демократії, органи місцевого самоврядування.

Key words: public authority, forms of democracy, bodies of local self-government.

Становлення, розвиток та вдосконалення демократичної правової державності безпосередньо пов'язані з трансформацією системи публічної влади в державі.

У доктринальному контексті публічна влада - це інституціолізована легальна соціальна влада, яка реалізує артикульовані суспільні інтереси певної територіальної громади і служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи відповідно до панівного в суспільстві світогляду [1].

Системний аналіз цієї дефініції дає змогу виокремити основоположні ознаки-блоки публічної влади, а саме:

- вона є інституціолізованою, тобто такою, що складається з низки інститутів - структурна ознака;
- вона є легальною владою, тобто такою, чий правовий статус передбачений в конституції та законодавстві держави - легальна ознака;
- вона є соціальною владою - тобто вона виникає, існує, функціонує та вдосконалюється або деградує в рамках людського соціуму - соціальна ознака;
- вона є саме владою - тобто володіє владними повноваженнями та видає нормативні приписи, що є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами права - владна ознака;
- вона артикулює, тобто виражає суспільні інтереси певної територіальної громади - представницька ознака;
- вона реалізує суспільні інтереси певної територіальної громади - функціонально-телеологічна ознака;
- вона служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи - системно-охоронна ознака;
- вона здійснює свою діяльність відповідно до панівного в суспільстві світогляду - ідеологічна ознака.

Для цілей нашого дослідження видаються важливими всі наведені ознаки публічної влади, що практично допомагають ідентифікувати публічну самоврядну (муніципальну) владу:

- структурна - публічна влада поділяється на два рівні: публічна державна влада і публічна самоврядна (муніципальна) влада;
- легальна - наведені рівні публічної влади закріплені в Конституції України (див. ст. 5 Конституції України [2]);
- соціальна - наведені рівні публічної влади існують і функціонують в соціумі на різних рівнях його організації (загальний, регіональний, локальний), причому публічна муніципальна влада - це рівень територіальної громади (регіональний, локальний);
- владна - наведені рівні публічної влади володіють певними повноваженнями (компетенцією), що дає їм змогу видавати загальнообов'язкові правові приписи з метою здійснення соціального управління. Органи місцевого самоврядування (далі - ОМСВ) володіють такими повноваженнями (компетенцією), що надана їм Конституцією України (див. розділ XI Конституції), профільним законодавством (Закон України «про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [3] та ще понад 300 законодавчими актами, в яких визначено повноваження ОМСВ у конкретних сферах соціального життя);
- представницька - наведені рівні публічної влади формуються загальнодержавним, регіональним та локальним електоральним корпусом, що фактично складається з жителів певних територій держави-членів територіальних громад, що виражають свою волю на формування органів публічної влади (президент, парламент, сільський, селищний, міський голова, органи місцевого самоврядування);
- функціонально-телеологічна - найважливішими телеологічними домінантами рівнів публічної влади та її органів є: 1) реалізація функцій держави в контексті вирішення їх завдань; 2) захист прав людини і громадянина через реалізацію їх інтересів у рамках територіальних громад. На рівні публічної муніципальної влади такий захист здійснюють ОМСВ через свої повноваження у сферах соціального життя (предмети відання);
- системно-охоронна - публічна влада, кожен з її рівнів має за мету не тільки збереження і розвиток територіальних спільнот як цілісної системи, а й їх укріплення, розширення соціальних і нормативних засад їх діяльності, а також вдосконалення їх правового статусу. ОМСВ в рамках публічної муніципальної влади є офіційними представниками територіальних громад, що діють від їх імені та в їх інтересах;

- ідеологічна - публічна влада та кожен з її рівнів мають ідеологію свого існування та функціонування: публічна державна влада - це становлення, розвиток і вдосконалення демократичної правової державності; публічна самоврядна (муніципальна) влада - становлення, розвиток та вдосконалення муніципалізму як нової ідеології самоорганізації, самодіяльності, самоврядування, захисту прав людини (муніципальних прав) населення відповідних територій, що є об'єднаними в територіальні громади за місцем проживання - через вирішення питань місцевого значення, тобто питань від вирішення яких залежить стабільне існування та функціонування територіальної громади.

Таким чином, можна стверджувати, що становлення та розвиток ідеї публічної муніципальної влади та становлення її концепту безпосередньо пов'язані з теорією публічної влади, що здійснюється в умовах демократичної правової державності в інтересах всіх членів суспільства, але з акцентуацією на різні телеологічні домінанти.

Вдосконалення феномену демократичної правової державності потребує свого внутрішнього розвитку, що базується на внутрішньо колективістських засадах, притаманних територіальній спільноті людей. Такий розвиток супроводжується не тільки могутніми процесами становлення різних форм демократичної взаємодії муніципальної влади з різними суб'єктами в рамках територіальної громади та інституцій громадянського суспільства, а й процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що потім передаються у власні повноваження ОМСВ, що діють на рівні публічної муніципальної влади та є її основними функціональними провідниками.

Відносно форм демократії, розвиток яких стимулюється в рамках публічної муніципальної влади, необхідно виокремити наступні [4]:

- представницька демократія: є найбільш апробованою в теорії та на практиці формою демократичного формування депутатського корпусу ОМСВ та вибору посадових осіб місцевого самоврядування;

- партисипаторна демократія (від англ. participate - брати участь): така форма демократії, що реалізується завдяки формуванню мотивації у членів територіальних громад до участі в локальній демократії шляхом активізації їх участі у різних формах місцевого самоврядування та шляхом допомоги ОМСВ в реалізації їх повноважень;

- деліберативна демократія: ця форма демократії тільки розвивається в рамках публічної муніципальної влади, бо в основі її механізму лежить забезпечення демократичного врядування через форми дорадчої комунікації в локальному соціумі;

- агрегативна демократія: форма демократії, що викликана до життя функціонуванням публічної муніципальної влади, передбачає не тільки вирішення ОМСВ колективних інтересів, тобто інтересів всієї територіальної громади, а й вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом територіальної громади;

- агоністична демократія: фактично новою формою демократичної участі жителів у становленні та розвитку місцевого самоврядування, бо створена розвитком публічної муніципальної влади; саме вона дає конкретну можливість через повноваження ОМСВ та їх розширення і вдосконалення урізноманітнити життя у відповідності до демократичних цінностей, що збагачує жителів-членів територіальної громади та робить локальний соціум більш сучасним та телеологічно спрямованим за допомогою появи ширшого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в ідентифікації з демократичними цінностями.

Розвиток форм демократичної участі жителів у рамках публічної муніципальної влади пов'язаний з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи. Саме така реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження ОМСВ, а й сформувати належну і реальну суб'єктність територіальної громади, яка згідно зі ст. 140 Конституції України виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування і яка до тепер володіє лише декларативною правосуб'єктністю.

Таким чином, вибудовується процесуальний ланцюжок, що демонструє особливу важливість ролі публічної муніципальної влади в формуванні і функціонуванні демократичної правової державності та зростання такої ролі в процесі муніципальної реформи, а саме: «демократична правова державність» - «публічна самоврядна (муніципальна) влада» - «децентралізація повноважень публічної державної влади» - «органи місцевого самоврядування» - «територіальна громада».

Перелік літератури та джерел інформації

1. Публичная власть. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/314674>.
2. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Гайко О. Парадигми демократії: агрегативна (Й. Шумпетер), деліберативна (Ю. Хабермас) та агоністична (Ш. Муфф) // Соціологія у (пост)сучасності. Зб. тез доповідей учасників VII міжн. наук. Конф. студентів та аспірантів (Харків, 13-15 квітня 2009 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2009. С. 51-53.

РОЛЬ ПРОФСПІЛОК В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

ROLE OF TRADE UNIONS IN REFORMS OF PUBLIC AUTHORITIES

Оксана Домбровська

канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Oksana Dombrovska

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Economic Law of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: профспілки, соціальний діалог, об'єднання громад.
Key words: trade unions, social dialogue, community association.

Українське суспільство переживає складний період у своїй історії. Нестабільна політична та економічна ситуація призвели до низки негативних наслідків: погіршення якості та рівня життя переважної більшості населення, спад виробництва, безробіття, несвоєчасна виплата і без того низьких зарплат, високі тарифи за комунальні послуги тощо. Про це свідчать чисельні всеукраїнські акції протесту, мітинги, петиції та звернення до Президента України, уряду, парламенту та в інші державні органи. Ці колективні дії підтверджують, що держава не може вирішити ці проблеми без участі профспілок та об'єднань роботодавців. Сьогодні перед профспілками, як добровільними неприбутковими громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) [1], стоїть багато важливих та складних питань: соціально-економічного захисту працівників, можливості ефективної співпраці з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що Україна стала на шлях реформування органів державної влади та місцевого самоврядування, який передбачає делегування більшості повноважень на місця, наявність активної громадянської позиції профспілковців, готовність до соціального діалогу з владою є особливо важливою та необхідною.

Власне, за роки незалежності соціальний діалог в Україні став важливим інститутом політичної демократії, економічних та соціально-трудова відносин. Соціальний діалог - процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [2]. Цей діалог постійно розвивається та удосконалюється, вбудований до інших інститутів, які слугують для реалізації таких цінностей, як участь громадянського суспільства в управлінні державою та захист інтересів працівників та роботодавців. Завдяки соціальному діалогу у влади є можливість приділити увагу інтересам різних соціальних груп при прийнятті рішень, встановленні стратегічних цілей і розробленні

економічних і соціальних програм на різних рівнях розвитку - від загальнонаціонального до рівня окремого підприємства.

Зміст діалогу змінився і розширився від регулювання трудових відносин до формування економічної та соціальної політики. Це вимагає наукових досліджень щодо теоретичних, методологічних і практичних підходів до формування ведення соціального діалогу під час проведення реформи щодо децентралізації влади між органами державного управління та місцевого самоврядування і профспілками.

У 2015 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [3]. Цього ж року Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, якою визначив механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [4].

Децентралізація влади та створення об'єднаних територіальних громад кидають певні виклики для діяльності профспілкових організацій, що діють на території таких громад. Профспілки не можуть і не повинні лишатися осторонь подій, що нині відбуваються в Україні у ході реформування органів місцевого самоврядування та формування нових об'єднаних територіальних громад. Вони мають брати активну участь в цьому процесі з метою покращення добробуту і соціально-економічного захисту людей.

Вперше питання діяльності профспілок під час проведення реформи децентралізації влади в Україні було визначено в проектному документі Федерації профспілок України і Данської профспілки ЗФ «Посилення внеску профспілок у забезпечення гідної праці, захисту прав працівників та демократизацію в Україні» [5, с. 13]. Профспілки, підтримуючи процеси децентралізації як шлях до демократичних змін, не завжди змогли забезпечити свою участь у цьому процесі щодо забезпечення захисту трудових і соціально-економічних прав членів профспілок.

Спірними видаються рекомендації ФПУ щодо вирішення окремих проблемних питань у сфері праці та діяльності профспілкових організацій в умовах децентралізації влади, коли головна відповідальність за роботу на місцевому рівні покладається лише на первинні профспілкові організації, які заздалегідь не підготовлені до активного залучення до цих процесів.

Першочерговим завданням профспілок і профорганізацій всіх рівнів має стати подальша співпраця з органами місцевого самоврядування та громадою в питаннях забезпечення стабілізації розвитку регіонів, що має упередити подальше падіння економіки регіонів, вжиття організаційних заходів щодо зменшення залежності від непрогнозованих коливань і впливу чинників неекономічного характеру; започаткування глибинних зрушень у структурі економіки регіонів та зменшення їх монофункціональності, розвитку нових видів економічної діяльності, стимулювання малого і середнього підприємництва, оптимізація товарної структури виробництва [6]. У період об'єднання територіальних громад у професійних спілках наявні всі можливості заявити в суспільстві про свій авторитет у відстоюванні права своїх спілчан на працю [7, с. 13].

Однак виникає загроза зменшення кількості первинних профспілкових організацій, а відповідно, й профспілкового членства, в силу тих чи інших причин. Адже будь-яке укрупнення тягне за собою зменшення чогось, наприклад шкіл, дитячих садочків, закладів охорони здоров'я, відділень зв'язку, інших споріднених установ та організацій, а відповідно, їхніх первинок. Можлива й руйнація профспілкової структури, адже відбуватиметься розподіл майна, штатів, поділ первинних профспілкових організацій. Як ніколи гостро постане питання соціального захисту рядового члена профспілки. Тому в цей період профспілкові комітети місцевих рівнів мають підвищувати ефективність захисту соціально-економічних та трудових прав працюючих та налагодити ефективний соціальний діалог з місцевими органами влади, проводити роз'яснювальну роботу на місцях щодо децентралізації, шукати нові методи для

роботи в нових умовах. Цілком розумною і правильною слід вважати політику укладання договорів про співпрацю між профоб'єднаннями та об'єднаннями територіальних громад, адже, за великим рахунком, вони спільно спрямовують свої зусилля на вирішення соціально-економічних проблем об'єднаної територіальної громади і захист прав та інтересів її членів, використовуючи основні принципи соціального діалогу [8, с. 13].

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки. По-перше, існує нагальна потреба внесення змін до чинного законодавства України, що регулюватимуть відносини профспілок та територіальних громад. По-друге, з огляду на те, що децентралізація влади безпосередньо впливає на діяльність організацій профспілок і з метою недопущення порушення їх прав і гарантій, слід вважати одним з головних завдань в умовах реформування місцевого самоврядування збереження галузевого принципу побудови профспілок, що діють в об'єднаній територіальній громаді. По-третє, з метою налагодження тісної співпраці профспілок та об'єднаних територіальних громад існує необхідність створити певний представницький орган для вирішення питань соціально-економічного характеру та забезпечити можливість висувати його представників на місцевих виборах до складу об'єднаних територіальних громад.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України № 1045-XIV від 15 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.
2. Про соціальний діалог в Україні: Закон України № 2862-VI від 23 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 28. Ст. 255.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. -Ст. 91.
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення 1.11.2017).
5. Децентралізація і профспілки: від розмаїття поглядів до конструктиву // Профспілкові вісті. № 38. 21 вересня 2017. С. 13.
6. Роль та завдання профспілок у процесі децентралізації влади в Україні. URL: http://www.psv.org.ua/arts/Vnutrisne_jitia/view-3774.html (дата звернення 1.11.2017).
7. Побережна Т. Мотивація профспілкового активу в умовах реформ // Профспілкові вісті. 2017. 12 жовтня. С. 13.
8. Сизюк О. Формування громад та роль профспілок // Профспілкові вісті. 2017. 30 березня. С. 13.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОКРЕМА ГІЛКА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SEPARATE BRANCH OF PUBLIC POWER

Василь Костицький

докт.юрид.наук, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Vasyl Kostytsky

Dr. in Law, Professor of the Taras Shevchenko Kyiv National University

Ключові слова: муніципальне право, організація місцевої влади, повноваження
Key words: municipal law, organization of local authorities, powers

Місцеве самоврядування дозволяє значно демократизувати апарат управління і вирішувати місцеві питання, забезпечуючи максимальне врахування інтересів громад, поєднувати інтереси і права людини та інтереси регіонів і держави в цілому, створити певні протизаги центральній владі, не допускати можливого свавілля з її боку. Для цього органам місцевого самоврядування або ж на конституційному рівні, або ж шляхом видання звичайних законів забезпечується досить широка компетенція, що відповідає намірам сучасних держав розширювати їх соціальні функції, сприяючи зміцненню ролі місцевого самоврядування у наданні різноманітних соціальних та адміністративних послуг населенню.

Місцеве самоврядування ґрунтується на тому, що практично жодною країною неможливо управляти лише з центру. Тому її територія поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів (області, райони, громади тощо), в яких функціонують, як правило, одночасно виборні представницькі органи, які, попри відмінності у формуванні цих органів, разом творять єдину систему здійснення публічної влади на місцях.

Особливості правового регулювання питань здійснення місцевого самоврядування тісно пов'язані з його функціональним призначенням та соціальною спрямованістю в межах кожної конкретної країни.

З часу ухвалення першого в Україні закону про місцеве самоврядування, названого у той час Законом Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», минуло уже більш як чверть століття. Відтоді в Україні неодноразово оголошувалися і проводилися радикальні чи менш радикальні зміни, впроваджувалися реформаторські новели в організації публічної влади і в центрі й на місцях. Основи організації місцевого самоврядування було закладено в Конституцію України, а надалі ухвалено декілька редакцій базового Закону про місцеве самоврядування, у зв'язку з ратифікацією Україною в 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування та підписанням Угоди про Асоціацію з ЄС запровадував механізм «європеїзації» самоврядування.

Тому сьогодні мусимо говорити про головне - про досягнення оптимального балансу між функціями держави та місцевого самоврядування в рамках чинної Конституції України.

Звідси, на порядок денний стала проблема забезпечення принципу субсидіарності у правовому регулюванні діяльності місцевого самоврядування. І з сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади, після чого можна буде перейти до обговорення шляхів і механізмів кодифікації муніципального законодавства.

Проте останні роки у розвитку теорії муніципального права та практики організації місцевої влади в Україні можна назвати періодом втрачених надій та краху багатьох ілюзій щодо того, що сучасна держава спроможна системно відгукнутися на запит соціуму про наближення влади до людини. Понад те, задекларовані підходи до утвердження елементів «громадівської» концепції в діяльності самоврядних органів призвели до ще більшої дестабілізації їх роботи. Непродумані та часом половинчасті муніципальні реформи, якими наповнилася діяльність держави у цьому напрямі, надали для історії негативний приклад того, до чого призводять побажання і наміри, не підкріплені виразним розумінням завдань і браком системного підходу для досягнення поставлених цілей.

Ідею децентралізації як основи побудови самоврядування сьогодні справедливо розглядають як основну складову вирішення проблем демократизації суспільного життя за європейськими зразками.

Питання місцевого самоврядування останнім часом все частіше переміщуються в епіцентр наукових і політичних дискусій. Саме у розв'язанні проблем місцевого самоврядування часто вбачають ключ до вирішення багатьох складних питань сьогодення - підвищення рівня ефективності в діяльності влади, подолання відчуженості між владою та населенням, сприяння політичній мобілізації, перенесення центру ваги зі столиць на місця. Адже, самоврядування є нічим іншим як способом (формою) функціонування будь-якого суспільства як складної самокерованої системи, здатної до саморозвитку.

Як окрему гілку влади розглядав місцеве самоврядування ще задовго до Ш. Монтеск'є Арістотель у роботі «Політика», в якій він, зокрема, вирізняв окрім законодавчого органу та суду ще й магістратуру[1]. Саме тому батьки Української Конституції у стаття 7 Конституції України проголосили, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», по суті, конституювавши місцеве самоврядування як окрему гілку влади.

Термін «самоврядування» вживається як родове поняття і включає в себе розуміння будь-яких форм самоорганізації суспільства, а також включає форми організації соціальних спільнот, з яких складається соціум як цілісна соціальна система найвищого порядку[2].

Водночас місцевому самоврядуванню як окремій гілці представницької влади властивий певний дуалізм. Так, з одного боку, за юридичним змістом місцеве самоврядування є формою здійснення управління справами територіальної громади. Можемо сказати, що місцеве самоврядування - це певна форма публічної влади, здійснюваної територіальною громадою як безпосередньо, так і через спеціально створювані органи місцевого самоврядування (місцеві ради), та посадових осіб - сільських, селищних та міських голів. З іншого боку, місцеве самоврядування, не будучи елементом державної влади, виконує певні функції державної влади. Така функція виконання державно-владних повноважень місцевого самоврядування впливає із положень Конституції України та відповідних законів. Ця функція отримала назву виконання місцевим самоврядуванням делегованих повноважень.

Отже, магістратура є владою народу, а не державною владою, а система місцевого самоврядування є формою представництва інтересів усього народу. Це дало можливість автору твердити про наявність окремої гілки влади народу, яка не є ієрархізованою - місцеве самоврядування народу. Реалізує місцеве самоврядування інтереси дещо іншого порядку, ніж у випадку з представництвом інтересів народу парламентом або президентом - це інтереси місцеві, пов'язані із економічним розвитком, суспільним життям на певній території.

Аргументом для розгляду місцевого самоврядування як окремої гілки влади може також слугувати стаття 142 Конституції України: місцеве самоврядування як гілка влади наділене відповідно до цієї статті матеріальною і фінансовою основою у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землею, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад, а також об'єктами спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

І ще одна проблема функціонування місцевого самоврядування - питання конфлікту загальнодержавних чи загальносуспільних та територіальних (самоврядних) інтересів. Передусім йдеться про те, що, закріплюючи за самоврядними органами значну частку владних повноважень, держава може

вирішувати питання про соціальну відповідальність місцевого самоврядування, договірних відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, гарантованої майнової і бюджетної самостійності магістратури, тобто виконання вимог статті 142 Конституції України щодо матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів, як власності територіальних громад, а також об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, формування місцевими радами органів виконавчої влади та власних контрольних органів, що є ознакою повноти самоврядної влади.

Крім того, на місцевому рівні також маємо елементи поділу влади: місцеві ради як місцеві парламенти формують виконавчу владу (виконавчі комітети) та власні контрольні органи (комісії).

Всі ці обставини ставлять на порядок дня як перед наукою, так і перед практикою конституційного реформування та державного будівництва проблему визнання місцевого самоврядування окремою гілкою влади.

У реалізації згаданого завдання має допомогти виразне розмежування на конституційному рівні функцій державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для цього необхідно розширити функції і повноваження місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях. Така організація влади відповідає європейській практиці та забезпечує належний розподіл компетенції, впорядковує бюджетний процес.

Слід також провести повномасштабну інвентаризацію чинного законодавства стосовно місцевого самоврядування з врахуванням національного досвіду та європейських документів з питань самоврядування, завершивши цю роботу розробкою і ухваленням Муніципального кодексу України.

Перелік літератури та джерел інформації

1. История политических и правовых учений / Сост. и общ. ред. Г.Г. Демиденко. Харьков: Факт, 1999. С.42-43.
2. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ: Парламентське вид-во, 2007. С. 517-518.

ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

ISSUES OF ABIDANCE OF THE PRINCIPLES OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF GOVERNANCE IN THE MUNICIPAL REFORMS PROCESS IN UKRAINE

Віктор Кравченко

канд. юрид. наук,

професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права

Академії праці, соціальних відносин і туризму

Viktor Kravchenko

PhD in Law,

Professor of the Department of Constitutional,

Administrative and Commercial Law of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: об'єднання територіальних громад, адміністративно-територіальний устрій, земельні ресурси

Key words: association of territorial communities, administrative-territorial structure, land resources

Важливою складовою муніципальної реформи і фактично її першим етапом є процес децентралізації, пов'язаний з укрупненням територіальних громад, перерозподілом повноважень на користь органів місцевого самоврядування, зміцненням фінансово-матеріальної основи місцевого самоврядування.

Одним з ключових моментів децентралізації стало розпочате в 2015 р. формування спроможних територіальних громад, які б володіли ресурсами, необхідними для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування. Необхідність та доцільність такого процесу були обумовлені наявністю значної кількості територіальних громад, які не мають ресурсів, необхідних для реалізації навіть тих власних повноважень, що передбачені чинним законодавством України, не кажучи вже про повноваження, які мають бути передані в систему місцевого самоврядування процесі децентралізації. Зокрема, станом на початок 2015 р. в Україні налічувалось 11 518 сільських, селищних, міських територіальних громад. З них 10 279 сільських, 458 - міських та 783 селищних. Більш як половина з цих громад мали чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, в тому числі 4809 громад - менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад - менш як 500 осіб. У більшості з таких територіальних громад не були утворені відповідно до законодавства виконавчі органи місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо[1]. Можна навести приклади надто малочисельних громад: Посіцька сільська рада Тисменицького району Івано-Франківської області: чисельність населення - 84 особи (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Зікрачанська сільська рада Кагарлицького району Київської області: чисельність населення - 96 осіб (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Колесниківська сільська рада Овруцького району Житомирської області: чисельність населення - 134 особи (обирають сільську раду у кількості

12 депутатів); Юрківська сільська рада Великомихайлівського району Одеської області: чисельність населення - 151 особу (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів) тощо.

За три роки відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та з дотриманням процедур, передбачених Методикою формування спроможних територіальних громад [3], станом на 14 жовтня 2017 р. утворено 665 об'єднаних територіальних громад [4]. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, до складу цих 665 об'єднаних громад увійшли 3118 сільських селищних, міських громад, в яких проживає 5,7 млн. осіб (13,4% від загальної кількості населення України). Таким чином, загальна кількість територіальних громад в Україні зменшилася до 9065.

Водночас процес формування спроможних суб'єктів місцевого самоврядування поставив на порядок денний питання щодо дотримання фундаментальних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [5] при об'єднанні територіальних громад. На жаль, це питання ще не отримало належного теоретичного опрацювання у вітчизняній юридичній науці, хоча на практиці виникає чимало проблем, які потребують вирішення відповідно до принципів Хартії. Такі проблеми виникають, зокрема, при визначенні кола повноважень органів об'єднаної територіальної громади та просторових меж їх юрисдикції, при дотриманні принципу добровільності об'єднання територіальних громад, при використанні різних форм партисипативної демократії на місцевому рівні тощо.

Так, певне занепокоєння викликає закладена в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» концепція, згідно з якою формування об'єднаних громад не пов'язується зі змінами адміністративно-територіального устрою України. Винятки становлять ті випадки, коли об'єднуються громади, які територіально розташовані в різних суміжних районах. Закон передбачає розширення меж району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади, проте без виразного визначення термінів такого розширення. Не передбачено й зміни меж тих районів, територіальні громади яких об'єднуються з територіальними громадами міст республіканського, обласного значення, що означає поширення юрисдикції районних органів на частину території об'єднаної громади.

Наслідком подібної відірваності процесу формування спроможних територіальних громад від реформування системи адміністративно-територіального устрою неодмінно стане конкуренція компетенцій районних органів (насамперед, районних державних адміністрацій), які зберігають свою юрисдикцію в межах всього району, та органами новоутворених громад, що призведе до виникнення численних конфліктних ситуацій та певною мірою нівелює принцип субсидіарності як методологічну основу розмежування повноважень органів різних територіальних рівнів та різних видів публічної влади.

Певні сумніви викликає дотримання принципу добровільності при формуванні об'єднаних територіальних громад. Так, по-перше, на практиці зустрічаються порушення встановлених законом процедур, що мають гарантувати добровільність об'єднання, унаслідок чого виникають тривалі судові розгляди.

Прикладом може слугувати історія із створенням Річківської об'єднаної громади Сумської області. 4-5 вересня 2016 р. Горобівська, Іскрисківщинська, Коршачинська, Ободівська, Павлівська, Рижівська і Річківська сільські ради Білопільського району прийняли рішення про добровільне об'єднання в Річківську сільську територіальну громаду з адміністративним центром у селі Річки. 7 жовтня 2016 р. Центральна виборча комісія призначила у громаді перші вибори на 18 грудня 2016 р. 10 листопада 2016 р. за позовом жительки Павлівської сільської ради постановою Білопільського районного суду Сумської області визнано незаконним та скасовано рішення 11-ї сесії VII скликання Павлівської сільської ради Білопільського району Сумської області від 25 серпня 2016 р. «Про схвалення проекту рішення сільської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громаді»». 24 листопада сільські ради, що об'єдналися, скасували свої рішення про добровільне об'єднання.

Перші вибори у громаді, призначені на 18 грудня, не відбулися, тому Річківська сільська виборча комісія постановою від 5 січня 2017 р. № 10 призначила повторні вибори голови та депутатів Річківської сільської ради Річківської сільської об'єднаної територіальної громади Білопільського району Сумської області на 5 березня 2017 р.. Постановою Білопільського районного суду від 11 січня 2017 р. ця постанова визнана незаконною та скасована. Таким чином, рішення про утворення громади і проведення повторних виборів були скасовані, проте на момент скасування цих рішень повідомлення про створення громади вже було опубліковане у «Відомостях Верховної Ради», а громада включена до електронного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій», розміщеного на офіційному веб-порталі Верховної Ради України. Тобто, виникла певна правова невизначеність - існує зазначена об'єднана територіальна громада чи ні?

Чинне законодавство також не дає виразної відповіді на питання щодо статусу територіальних громад, які об'єдналися, у складі об'єднаної громади - вони ліквідуються чи зберігаються, але з особливим статусом (без права мати власні представницькі органи). З одного боку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] начебто передбачає їх збереження, оскільки відповідно до частини третьої статті 6 Закону територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом (що також можна вважати важливою гарантією добровільності об'єднання). З іншого боку, вони втрачають всі атрибути притаманні територіальній громаді - комунальну власність, місцевий бюджет, власні органи місцевого самоврядування тощо. А це за умови відсутності законодавчої процедури виходу зі складу об'єднаної громад фактично нівелює саме право виходу. Зазначене свідчить про необхідність законодавчого врегулювання питань виходу зі складу об'єднаних територіальних громад.

В процесі децентралізації ще не вдалося забезпечити дотримання також і принципу щодо матеріально-фінансової самостійності об'єднаних громад, який передбачає необхідність адекватного ресурсного забезпечення. В першу чергу це стосується земельних ресурсів. Зокрема, за територіальним громадами (відповідними місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення перебувають у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту», цими землями розпоряджається держава. Фактично сільські, селищні, міські ради реалізують свої повноваження із земельних питань приблизно на 12,4 % території України [7], що свідчить про порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Проблема земельного ресурсу може бути вирішена з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель», проект якого перебуває на розгляді у Верховній Раді України (реєстр. номер 4355) [8]. Зокрема, законопроектом запропоновано: 1) встановити передачу земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад; 2) передати сільським, селищним, міським радам повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів як делеговані повноваження (крім земель оборони, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення на об'єктах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та інших, які мають важливе значення для держави).

Проблемною є також ситуація із реалізацією права власності територіальних громад на комунальне майно. Порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади неспроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал [9;42]. Це можна вважати однією з причин наднизьких міжнародних рейтингів України щодо рівня захисту права власності і гальмівним чинником економічного розвитку на місцевому рівні.

Низка проблем виникає і з дотриманням деяких інших принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність їх ґрунтовного наукового аналізу.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. URL: <http://www.lutsk.ua/actual/uryad-shvalyv-koncepciyu-reformy-miscevogo-samovryaduvannya> (дата звернення 1.11.2017).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. -Ст. 91.
3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення 2.11.2017).
4. Список об'єднаних територіальних громад // Вікіпедія. URL: <http://bit.ly/2kh76Ux> (дата звернення 2.11.2017).
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 2.11.2017).
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України. 2014. URL: <http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoji-ugodi-u-sferi-zemelnikhvidnosin> (дата звернення 2.11.2017).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель»: Проект Закону України № 4355 від 31.03.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення 2.11.2017).
9. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

FORMATION AND DEVELOPMENT OF UKRAINIAN MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Олена Майданник

докт.юрид.наук,

професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права

Академії праці, соціальних відносин і туризму

Olena Maydannik

Dr. in Law,

Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Commercial Law

of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: громадівська теорія, державницька теорія, моделі самоврядування

Key words: community theory, state theory, models of self-government

Сучасна демократична, соціальна, правова держава та суспільство не можуть повноцінно функціонувати без розвиненої системи місцевого самоврядування. Кожна країна має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування. Процеси, що відбуваються в Україні, обумовлюють потребу створення наукових та правових підвалин для розвитку дієвої системи місцевого самоврядування, розширення участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Проблематика місцевого самоврядування посідає значне місце у дослідженнях вітчизняних науковців, зокрема: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Бориславської, О. Зайчука, В. Кампа, А. Колодія, В. Копейчикова, М. Корнієнка, В. Кравченка, П. Любченко, В. Тація та ін.

Здійснення Конституційної та муніципальної реформ в Україні вимагає дослідження проблем законодавчого регулювання та практичного функціонування місцевого самоврядування, створення належного наукового підґрунтя для його реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів. При цьому першочергового значення набуває дослідження концептуальних питань формування й функціонування місцевого самоврядування, особливостей його концепції в Україні, визначення стратегії подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства з місцевого самоврядування. Це зумовлює мету дослідження: проведення аналізу концептуальних питань місцевого самоврядування, становлення та подальшого розвитку вітчизняної моделі місцевого самоврядування, вдосконалення діяльності інститутів місцевого самоврядування.

Наукове дослідження проблематики місцевого самоврядування розпочиналося зі спроби з'ясувати: територіальний колектив та його органи здійснюють окрему, відмінну від державної, владу, чи вони є органічною складовою державного механізму та виконують державні функції? Оскільки однозначної відповіді на це непросте запитання поки що немає, то продовжують існувати та справляти свій вплив на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування - громадівська та державницька.

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування схильні розглядати територіальний колектив (громаду) та його органи як суб'єкт і джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «муніципальною владою». Ця теорія започаткована практикою державотворення Сполучених Штатів Америки. Формування цієї держави починалося з самоврядних громад - переселенців, які з часом об'єдналися у державні утворення - штати. Останні ж згодом - утворили федерацію - Сполучені Штати Америки. В науці цю теорію іноді називають «теорія природних прав територіальної громади».

В основі державницької теорії місцевого самоврядування лежить ідея децентралізації державної влади, залучення територіального колективу (громади) та його органів брати на себе виконання частини функцій і повноважень державної влади. При такому підході до розуміння природи місцевого самоврядування останнє органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння - у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не певна його частина (громада). Обсяг же повноважень місцевого самоврядування - у законі, де має відобразитися воля всього народу.

Державницька теорія місцевого самоврядування найпоширеніша в Європі. Вона була започаткована в магдебурзькому праві (Магдебурзька грамота надавалась королем певному місту. Це було класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади).

Концептуальні засади побудови і функціонування місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, а саме: «Всесвітній Декларації Місцевого Самоврядування» та «Європейській Хартії Місцевого Самоврядування» [1; 2]. Аналіз цих документів приводить до висновку, що: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування втілює переважно громадівську теорію місцевого самоврядування; в Європейській Хартії послідовно проводиться ідея державницької теорії місцевого самоврядування. Отже, в основі Європейської Хартії лежить ідея децентралізації державної влади на рівень територіальних спільностей та органів, що ними обираються. Самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій з допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів, тобто місцевого населення та обраних ним органів.

В науці загально визнано існування чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування - англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської. Критеріями розмежування між ними є: правовий статус, функціональні взаємовідносини та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління [3].

Процес формування української моделі місцевого самоврядування був досить складним і тривалим. Це зумовлювалося необхідністю визначити, яка із наявних моделей місцевого самоврядування найбільш прийнятна для України. В залежності від того, визнається або лише певна автономія місцевого самоврядування відносно держави і державних органів, або суверенітет місцевого самоврядування [4; 5].

Починаючи з 1990 р., в Україні декілька раз змінювались пріоритети у виборі варіанту концепції місцевого самоврядування. Так, у 1990 р. перевагу було віддано державницькій теорії місцевого самоврядування, що було закріплено в Законі «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», а у 1992 р. - громадівській теорії, відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У 1994 р. в Україні знов повернулися до державницької теорії місцевого самоврядування (Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»), а у 1995 р., у зв'язку з підписанням конституційного Договору, знов було віддано перевагу громадівській теорії.

Власна українська концепція місцевого самоврядування у загальних рисах сформувалася та була нормативно визначена із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Характерним для вітчизняної моделі місцевого самоврядування є поєднання громадівської теорії місцевого самоврядування із елементами державницької теорії. Відповідно до ст. 140 Конституції України [6], місцеве самоврядування

є правом 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. В цій статті відчувається вплив громадівської теорії місцевого самоврядування. Проте аналіз змісту Розділу I Конституції України приводить до висновку, що найбільш важливі положення основного Закону України викладено у дусі державницької теорії місцевого самоврядування. Так, статтею 5 Конституції України передбачено, що народ України, як носій суверенітету і єдине джерело влади, здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Статтею 19 встановлено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Необхідно зазначити, що модель місцевого самоврядування, закладена в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування» [7], досить критично була оцінена майже одразу після прийняття Конституції та названого Закону. Це було зумовлено різними чинниками. Насамперед, з моменту ратифікації Україною Європейської Хартії Місцевого самоврядування вона, стала, згідно із ст. 9 Конституції України, складовою частиною національного законодавства України. Її положення стали визначальними та обов'язковими для законодавства України. З аналізу конституційного законодавства з місцевого самоврядування видно, що між його нормами та положеннями міжнародно-правових документів існують істотні суперечності та неузгодженості. Зокрема, порівняльний аналіз їх норм свідчить, що, на відміну від положень Європейської Хартії та Всесвітньої Декларації, ані в Конституції, ані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено, у чиїх саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: держави, територіальної громади, інших суб'єктів. В Європейській хартії ж це питання отримало однозначне формулювання: «Органи місцевого самоврядування діють... в інтересах місцевого населення». Українське законодавство з місцевого самоврядування також не достатньо узгоджується із Європейською Хартією у питаннях забезпечення організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування, регламентації та гарантування форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення тощо.

Практичні проблеми в організації і функціонуванні місцевого самоврядування в Україні, що стали наслідком недоліків у їх конституційно-законодавчому регулюванні зумовили появу значної кількості законопроектів щодо змін до Конституції України з питань місцевого самоврядування. Значний вплив на ці процеси справило те, що на виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. [8]. Передбачалося, що Стратегія має сприяти досягненню наступних результатів: громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській Стратегії; органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Місцеве самоврядування може ефективно здійснювати свої функції лише при умові гармонійного поєднання безпосередньої і представницької демократії. За Європейською Хартією про Місцеве Самоврядування, (п. 2 ст. 3), місцеве самоврядування здійснюється: безпосередньо - територіальними спільнотами (колективами, громадами), опосередковано - радами або зборами, що складаються з демократично обраних членів, а також підзвітними радам (зборам) виконавчими органами.

За статтями 140 Конституції України та 2 Закону «Про місцеве самоврядування...», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами не лише через відповідні органи місцевого само-

врядування, а й безпосередньо. Відтак, до системи місцевого самоврядування безперечно належать всі форми прямої демократії, які становлять самостійну складову системи місцевого самоврядування. Однак, із змісту статті 5 Закону, де визначається система місцевого самоврядування, видно, що форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не відносяться до елементів цієї системи. Є очевидним, що стаття 5 Закону не узгоджується із п. 2 ст. 3 Європейської Хартії про Місцеве Самоврядування, статтею 140 Конституції та статтею 2 Закону.

Таким чином, з метою приведення у відповідність змісту статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» із положеннями Європейської Хартії та усунення неузгодженостей між положеннями нашого законодавства необхідно внесення відповідних змін до статті 5 Закону, якими встановити, що складовими системи місцевого самоврядування є також форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Вище викладене свідчить, що українська модель місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування. Аналіз представлених законопроектів про внесення змін до Конституції України стосовно місцевого самоврядування вказує на наміри реформувати модель місцевого самоврядування в Україні у напрямі приведення її до європейських стандартів. Так, пропонується перейти від існуючої нині моделі місцевого самоврядування, що має фактично символічний характер, до повноцінного місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства, що характеризується правовою, організаційною та матеріально-фінансовою автономією.

Таким чином, реформування української моделі місцевого самоврядування має здійснюватися, з урахуванням міжнародно-правових стандартів та практики інших країн в різних напрямках: системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому.

Головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи. Це досягається через розширення можливостей територіальних громад на участь в управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним і організовувати соціально-економічний розвиток відповідних територій. Звісно, складність проведення реформ у сфері місцевого самоврядування в Україні зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Однак, це не повинно стати перешкодою на шляху їх здійснення.

Вдосконалення української моделі місцевого самоврядування є важливим чинником, що забезпечить проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади й організації місцевого самоврядування.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 2.11.2017).
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1-2. С. 65-69.
3. Шпак Ю. О., Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації. Харків, 2016. С. 162-170.
4. Корнієнко М.І. Пошук варіантів продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1-2 (6-7). С.17-18.
5. Корнієнко М. І. Проблеми конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні // Концепція розвитку законодавства України. М-ли наук.-практ. конф. Київ, 1995. С. 157.
6. Конституція України // ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ: Крамар, 2010. 258 с.

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CHALLENGES OF THE REFORM OF THE TRAINING SYSTEM FOR LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES

Олександр Мельник

кандидат наук з державного управління, декан юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму

Olexandr Melnyk

PhD in Public Administration, Dean of the Faculty of Law of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: парадигма державного управління, професійне навчання
Key words: public administration paradigm, professional training

Ефективність державного та муніципального управління залежить від їх кадрового забезпечення, що потребує належної системи роботи з кадрами, яка являє собою процес, спрямований на підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Розвиток України як заможної, міцної європейської держави неможливий без проведення реформ, зокрема й адміністративних. З огляду на це набуває особливого значення вдосконалення управління на місцевому і регіональному рівні. Держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів, а як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні форми можуть бути ефективними лише за умови залучення до них громадян, громадських інститутів та органів місцевого самоврядування.

Питання професіоналізму та компетентності органів державного управління та органів місцевого самоврядування постає одним із важливих завдань, які стоять на шляху втілення та зміцнення кадрової політики у нашій державі. Акцентується увага на одній із найважливіших проблем у діяльності органів державного управління - підготовці високо-кваліфікованих кадрів, обґрунтовується необхідність формування професійного кадрового потенціалу держслужбовців, здатних на належному рівні виконувати покладені на них обов'язки та завдання.

Актуальність проблеми обумовлена й тим, що прагнення України до інтеграції у світові та європейські структури потребує не лише узгодження суспільно-політичних, правових і соціально-економічних засад, а й запровадження стандартів життя, зокрема щодо організації та практичної реалізації місцевого самоврядування. Тому при організації цільової підготовки майбутніх керівників та спеціалістів місцевого самоврядування як самим органам цієї системи, так і вищим навчальним закладам необхідно дотримуватись виразних принципів та положень ефективної, науково аргументованої муніципальної кадрової політики.

Проблеми в кадровому забезпеченні органів місцевого самоврядування зумовлені тривалим пануванням парадигми розгляду кадрової політики як засобу боротьби за владу, слабкістю механізмів затребуваності професійного досвіду особи.

Стара парадигма державного управління - ключовий чинник гальмування розвитку. Після реалізації двох ключових реформ початку доби Незалежності: демократизації комуністичної партії та державної власності, Україна не пройшла процесу десовєтизації державного управління, зберігаючи елементи неефективної радянської системи командно-адміністративного управління на всіх рівнях, зробивши переважно косметичні зміни. Конституція України та внесення змін до неї були компромісами задля подолання низки політичних криз, що повністю виключало системну модернізацію державного управління, зберігаючи формат ситуативних несподіваних реакцій на зміну влади від однієї президентської команди до іншої. Україна в переході від радянської командно-адміністративної системи зупинилась на моделі олігархічного капіталізму, не створивши сучасної ефективності моделі національної економіки.

Практика взаємодії політиків і державних службовців з 1991 р. зводилась до побудови кадрової політики у сфері державного управління на основі лояльності до чинної влади, а не професіоналізму. Відтак сформовано систему обслуговування правлячого олігархату, а не захисту державних інтересів.

На сьогоднішній день тільки є проект Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Водночас наявно багато проблем чинної системи професійного навчання цієї категорії: 1) відсутність механізму забезпечення безперервної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, організації системного навчання депутатів місцевих рад; 2) недостатній рівень ресурсного забезпечення системи професійного навчання (неоднаковий фінансовий, матеріально-технічний, інформаційний); 3) недостатність наявної мережі навчальних закладів для надання цих послуг (це зумовлює потребу залучати до навчальні заклади недержавної форми власності); 4) відсутності єдиної системи оцінювання, контролю та моніторингу якості надання освітніх послуг і багато інших потреб.

На нашу думку, одним із найнаполегливіших обов'язків державних службовців має бути постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації. Для цього необхідно створити належні умови для навчання і підвищення кваліфікації державних службовців. Тому доцільно передбачити механізми перманентного навчання депутатів місцевих рад з питань законодавчого захисту їх діяльності та технологій муніципального менеджменту, а для депутатів, вперше обраних до місцевих рад, запропонувати навчання в кожній раді (з навчальними програмами і певним графіком проведення занять). При цьому має бути виразне законодавче закріплення переліку замовних освітніх послуг, з профільного навчання державних службовців і посадових осіб.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Конституція України від 28 червня 1996 року URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення 28.10.2017).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 7.07.2010 р. №564 // Офіційний вісник України 2010. №51 Ст. 1701.
4. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 1.02.2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення 28.10.2017).
5. Проект Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / Національне агентство з питань державної служби. - режим доступу: <http://nads.gov.ua/news/obgovoreno-proekt-koncepciyi-reformuvannya-sistemy-profesijnogo-navchannya-derzhavnyh> (дата звернення 28.10.2017).

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDERS

Юрій Оніщук

докт. юрид. наук,

завідувач кафедри конституційного, адміністративного та господарського права

Академії праці, соціальних відносин і туризму

Yurii Onishchik

Dr. in Law,

Head of the Department of Constitutional, Administrative and Commercial Law,

Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: *місцеве самоврядування, повноваження, адміністративні послуги*
Key words: *local self-government, powers, administrative services*

Створення зручних і доступних умов для отримання приватними особами адміністративних послуг є одним з головних завдань, що має вирішуватися органами публічної влади. Адже саме за якістю цих послуг кожен суб'єкт звернення оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина.

На теперішній час адміністративна система України характеризується надмірною багатофункціональністю органів публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг. Не-ефективне визначення функцій у цій системі є підґрунтям для внутрішньо-конфліктних інтересів у діяльності багатьох органів публічної влади. Як наслідок, ускладнення надання адміністративних послуг.

Необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави видається забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. До таких суб'єктів належать й органи місцевого самоврядування [1]. Місцеве самоврядування як форма народовладдя отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. З цього конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою) і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє його характеризувати як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади - публічну владу територіальної громади [3, с. 169].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосеред-

ньо, так і через органи місцевого самоврядування. Згідно ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II Закону містить низку статей, що передбачають якими саме делегованими повноваженнями можуть наділитися органи місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як законодавчо так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається занадто централізованою.

Нині чинний Закон України «Про адміністративні послуги» є лише першим кроком втілення принципу субсидіарності, оскільки передає на найнижчий (муніципальний) рівень лише повноваження щодо організації центрів надання адміністративних послуг. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення приймається якомога ближче до громадянина. Усе, що можна вирішити на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Особливе значення для реалізації цього принципу має ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка без застережень була ратифікована Україною, згідно з якою муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи певною функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Ця ж стаття містить ще один важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади, а саме: під час делегування повноважень будь-яким центральним чи регіональним органами влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою адаптувати ці повноваження до місцевих умов [4]. Слід відзначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цей принцип відсутній.

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання адміністративних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує. Досвід інших країн свідчить, що більшість усіх адміністративних послуг надають саме органи місцевого самоврядування.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і головне реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в межах проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно зважати на те, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, а й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

У цьому контексті потребує законодавчого вирішення також проблема тотожності функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів породжує колізії та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що надання адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб має стати однією з ключових функцій місцевого самоврядування. Держава, як правило, повинна залишити за собою тільки функцію контролю за якістю надання таких послуг та надання адміністративних послуг виключно загальнодержавного значення.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 03.11.2017).
2. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 03.11.2017).
3. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. 421 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 03.11.2017).

СУЧАСНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ГРОМАД: ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРИКЛАДНИЙ ДОСВІД («ПОЛУНИЧНИЙ» ПІДХІД АБО ТОТАЛЬНА ІНДУСТРІАЛІЗАЦІЯ)

CURRENT ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COMMUNITIES: LEGAL REGULATIONS AND APPLIED EXPERIENCE («STRAWBERRY» APPROACH OR TOTAL INDUSTRIALIZATION)

Христина Приходько

*докт. юрид. наук, професор, головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України*

Khrystyna Prykhod`ko

Dr. in Law, Professor, Senior Research Fellow, Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

Ключові слова: сільські території, агровиробництво, індустриальні ініціативи

Key words: rural territories, agricultural production, industrial initiatives

Явище і процес, що стали об'єктом нашої уваги, з кожною миттю набувають нових змісту і форм. Причинами такої ситуації є об'єктивні та суб'єктивні обставини. В глобальному сенсі, ідеться про цілі розвитку кожної людини та суспільств, природні процеси, досягнення науково-технічного прогресу та збільшення інформаційних потоків. В локальному сенсі, ідеться про розвиток територій, «зелену» економіку, гідну зайнятість, соціально спрямовану інфраструктуру тощо. Однак, первинним критерієм локального розвитку видається організаційно-просторовий. Це поняття багатогранне. У той же час це лише відкриває нові можливості для переосмислення значення простору в житті людини, громади, суспільства, людства. Огляд підходів до визначення поняття організації простору в контексті дослідження власне економічних сторін розвитку громад став імпульсом для співвіднесення цих явищ і процесів.

З позиції економічної теорії домінантами економічного простору вважають: географічний простір; ресурсний потенціал; спільний ринок - вільне переміщення товарів, робіт і послуг, а також факторів виробництва; єдність економічного та правового простору, диференціація (із збереженням просторових властивостей і параметрів) і циклічність розвитку економічної діяльності.

Сільська громада. В світлі прогресивних міжнародних тенденцій розвитку територій варто виділити тенденцію «озеленіння» та очищення простору. Як наслідок, розвиватиметься сучасна теорія і практика деурбанізації громад та «зеленої» економіки територій. Приклад такого типу економіки дуже простий - «полунична агрокультура». Успішно продемонстрована, наприклад, громадою села Лосятин Тернопільської області. Партнерський проект із створення полуничного кооперативу було впроваджено в рамках співробітництва Міжнародного благодійного фонду «Добробут Громад», «Данон Екосистем Фонду», компаній «Дантрейд», «Данон» в Україні та Heifer International (США). Полуничний кооператив було створено в 2011 р. на базі існуючого в селі Лосятин молочного кооперативу «Лосятинське молочне джерело», а вже в 2012 р. засаджено перших 10 га полуниці. Станом на червень 2016 р. площі насаджень займають 23,5 га [1]. Такі ініціативи людей концептуально відповідають векторам Угоди

про асоціацію з ЄС, зокрема змісту 17 Глави «Сільське господарство та розвиток сільських територій». Заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, *inter alia* шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах, - один з векторів сільського господарства та розвитку сільських територій [2].

Агрокультура - один із пріоритетів розвитку сільських територій у світлі нормотворчих ініціатив. Про це свідчить спрямованість Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 рр. Відповідно до Стратегії для України як держави, орієнтованої на експорт сільськогосподарської продукції і яка володіє практично незрівняним сільськогосподарським виробничим потенціалом, прогнозовані зміни на світовому ринку є дуже оптимістичними. Прогнозується зростання попиту та експорту як товарів, щодо яких Україна вже є сильним гравцем та може досягти додаткових значних переваг за рахунок підвищення ефективності, так і продуктів переробки з високою доданою вартістю, щодо яких потенціал країни використовується далеко не на повну потужність. У зв'язку з тим, що Україна вже багато років виступає потужним експортером сільськогосподарської продукції вона вже має більшу частину необхідної інфраструктури, ділові стосунки, контакти і досвід здійснення експортної діяльності та може в подальшому розвитку на них спиратися [3]. Справді, громади можуть суттєво сприяти не тільки подальшому аграрному розвитку, а й трансформувати звичний споживчий підхід у природокористуванні на культуру екосільського господарства. Проте сільські території, як зазначено в цій Стратегії, це місце не тільки виробництва, а й проживання і роботи значної частини населення України. Це не тільки продовольча безпека, а й культурна сторона життя переважної частини українців. Тому слушними видається занепокоєння експертів з питань розвитку територій щодо ризиків чинної публічної політики в сфері розвитку сільських територій. Зокрема, зауважується, що підвищення заможності агровиробників - це не розвиток села. Це не допоможе його розвитку, не поліпшить життя людей, не утримає їх на цих територіях [4]. Достатньо категоричні оцінки можна вважати небезпідставними зважаючи на широку механізацію процесів землекористування.

Міська громада. В Україні спостерігається тенденція тотальної індустріалізації. Із прийняттям Закону України «Про індустріальні парки» 2013 р., одним з напрямів розвитку об'єднаних територіальних громад стає індустріальний парк, що теж має на меті розвиток масштабних проектів, а не ініціативи кожного. Зважаючи на те, що менеджмент громад вбачає вектор промислової індустріалізації одним з пріоритетних напрямів економічного розвитку громад [5], необхідні розробка та ухвалення довгострокових стратегій/концепцій/програм розвитку громад, орієнтованих на балансування індустріальних і аграрних ініціатив. Це ж стосується й інших культурних (у широкому сенсі) векторів розвитку сучасних громад. Зокрема, ідеться про баланс залучення людини та техніки, оскільки це в подальшому безпосередньо визначатиме концепцію гідної зайнятості в Україні.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Від вирощування полуниці до відродження українського села // Про все. 2016. URL: <https://provse.te.ua/2016/06/vid-vyroschuvannya-polunytsi-do-vidrozhennya-ukrajinskoho-sela> (дата звернення 10.10.2017).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 1.10.2017).
3. Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства й сільських територій в Україні на 2015-2020 рр. URL: <http://minagro.gov.ua/system/files/Єдина%20комплексна%20стратегія%20розвитку%20сільського%20господарства%20та%20сільських%20територій%20на%202015-2020.pdf> (дата звернення 1.10.2017).

4. Ткачук А .Ф. Збагачення агровиробників - це не розвиток села // Дзеркало тижня. 2016. 23 квітня. URL: <https://dt.ua/ECONOMICS/ekspert-pro-derzhpolitiku-zbagachennya-agrovirobnikiv-ce-ne-rozvitok-sela-206599.html> (дата звернення 1.10.2017).
5. Резолюція XII Щорічної конференції малих міст // Асоціація малих міст України. 2017. 28-29 липня. URL: <http://ammu.com.ua/news-ammu/dayzhest-xii-shhorichnoyi-konferentsiyi-malih-mist-ukrayini.html> (дата звернення 10.10.2017).

СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ

DEVELOPMENT OF MECHANISM OF ADMINISTRATIVE CONTROL FOR THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN ACCORDANCE WITH EUROPEAN STANDARDS

Микола Пухтинський

*канд. юрид. наук, старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

Mykola Pukhtinsky

*PhD in Law, Senior Research Fellow,
Institute of State and Law named after V. M. Koretsky of the National Academy of Sciences of Ukraine*

Ключові слова: сільські території, агровиробництво, індустріальні ініціативи
Key words: rural territories, agricultural production, industrial initiatives

Актуальність проблеми становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів пов'язана із загальним процесом євроінтеграції України, муніципальною реформою, яка має проводитись на засадах децентралізації публічної влади, впровадження принципів належного врядування, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, громадського контролю за функціонуванням органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Проблематика державного, адміністративного, громадського контролю у сфері місцевого самоврядування стала предметом багатьох наукових доробок: юридичних, політологічних, державно-управлінських. Контролю присвячено чимало академічних монографічних, енциклопедичних, дисертаційних досліджень. Серед них згадаємо праці В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Борденюка, Ю. Ганущака, Б. Калиновського, О. Скопича, О. Смоляра, О. Сушинського, А. Ткачука та ін. Науковці, переважно приділяють увагу юридичним аспектам державного і громадського контролю.

Метою цієї роботи є дослідження особливостей становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у конституційно-правовому вимірі та сучасних проблем, які виникають в процесі впровадження цього механізму.

На початку доцільно розглянути співвідношення праворозуміння державного та адміністративного контролю. Адміністративний контроль є складовою державного контролю і охоплює контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчої влади органами місцевого самоврядування; контроль за їх виконавчо-розпорядчою діяльністю; контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Адміністративний контроль здійснюють органи виконавчої влади, насамперед Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Державний контроль включає більш

широке коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти - Верховну Раду України, Президента України; через відповідні рішення - Конституційний Суд України, Рахункову Палату тощо. При цьому система контролю (державного, адміністративного) за діяльністю органів місцевого самоврядування має функціонувати, враховуючи конституційні засади місцевого самоврядування як автономної системи публічної влади.

Постає питання, чому йдеться саме про становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування? Адже його елементи наявні в діяльності органів виконавчої влади та інших державних органів, в правовому статусі яких визначені контрольні повноваження щодо органів місцевого самоврядування; в нормах матеріального і процесуального права містяться конкретні приписи стосовно контрольних функцій. Справа в тому, що не існує цілісного механізму адміністративного контролю в його статутному та процедурному розумінні. Ситуація загострюється через втрату контрольних повноважень за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування після позбавлення функцій загального нагляду органів прокуратури, про що свідчить стаття 2 Закону «Про прокуратуру» стосовно функцій прокуратури [1]. При цьому безпосереднього контрольного механізму за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних органів в законодавстві не передбачено.

До адміністративного контролю можна віднести: законодавчий, інституційний, організаційний.

Законодавчий адміністративний контроль включає: конституційний, контроль, що визначається у статутних актах про Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, про місцеві органи виконавчої влади, нормативно-галузевий контроль, який стосується відповідних напрямів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. До конституційного адміністративного контролю слід віднести приписи Конституції України щодо місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування: «Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;... 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування...Стаття 143. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади... Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [2].

У статутному законодавстві питанням контролю присвячені статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3]; стаття 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [4]; стаття 7 Закону України «Про Рахункову палату» [5]; статті 16, 20, 24, 71, 74, 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]; статті 2, 13, 16, 35, 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7]. Широке коло актів належить до джерел нормативно-галузевого контролю, який стосується органів місцевого самоврядування.

Слід також наголосити, що Кабінет Міністрів України визначає порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [8]. Про адміністративний, державний контроль йдеться і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], в проектах законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [10], «Про префектів» [11]. План законодавчого забезпечення реформ в Україні, зокрема, передбачає (у новій редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») «запровадити прозорі механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії

місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань» [12].

До інституційних елементів механізму адміністративного контролю можна віднести суб'єкти та об'єкти контролю: відповідні органи виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування.

До організаційних елементів зазначеного механізму доцільно віднести процедурні аспекти функціонування відповідних органів щодо їх контрольної діяльності, позначені в нормах процесуального права, зокрема, в Кодексі адміністративного судочинства [13].

Децентралізація із передачею значного обсягу повноважень і ресурсів місцевому самоврядуванню диктує підвищення рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за їх реалізацію та використання, а також налагодження системи ефективного державного контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. На сьогодні це найбільш гостра проблема, пов'язана із кризою непослідовності реалізації стратегії реформування суспільства. Тривалий час точиться дискусія навколо законопроекту «Про дотримання державного нагляду (контролю) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України», розроблений у Міністерстві регіонального розвитку на виконання Плану діяльності Уряду на 2016 р. Законопроектом пропонувалася м'яка модель забезпечення контролю щодо рішень органів місцевого самоврядування стосовно відповідності їх законодавству України: органи контролю (відповідні місцеві державні адміністрації) забезпечують правову експертизу рішень органів місцевого самоврядування і у разі їх не відповідності Конституції чи законам України зупиняють такі рішення з одночасним зверненням до суду, який приймає остаточне рішення. Цей законопроект було заблоковано згідно із позицією Асоціації міст України [14].

Ще один аспект становлення механізму адміністративного контролю - його відповідність європейським стандартам місцевого самоврядування. Тут варто згадати положення Європейської хартії місцевого самоврядування [15], інших документів Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3. Ст.12.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 03.11.2017).
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст.385.
5. Про Рахункову палату: Закон України від 2.07.2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст.190.
8. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 9.03.1999 року № 339. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF/print1487984467493096> (дата звернення: 03.11.2017).

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. // Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України № 2217а від 01.07.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 1.11.2017).
11. Про префектів: Проект Закону України від 16.11.2015 р. URL: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/5026/ProjektZUproPrefectiv.pdf> (дата звернення: 1.11.2017).
12. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 31. Ст. 297.
13. Кодекс адміністративного судочинства від 6.07. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. № 37. Ст.446.
14. Законопроект про державний контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування відкликаний // Асоціація міст України. 2017. 6 жовтня. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/zakonoproekt-pro-derzhavnyy-kontrol-za-rish> (дата звернення: 1.11.2017).
15. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 03.11.2017).

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ

DECENTRALIZATION AND HEALTH REFORM: SETTING THE ISSUE

Артем Янчук

докт. юрид. наук, заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України

Artem Yanchuk

Dr. in Law, Deputy director of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

Ключові слова: охорона здоров'я, госпітальні округи, госпітальні ради
Key words: health care, hospital districts, hospital councils

Після подій, що отримали назву «Революція гідності», одним з головних напрямів діяльності держави було проголошено децентралізацію, тобто передачу повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

У документах стратегічного характеру зазначено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1]. На сьогоднішній день попередньо схвалений проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 р. [2].

Децентралізація - явище складне і багатогранне, що має багато проявів у різноманітних сферах. Одним із напрямків, що здатним дати поштовх розвитку процесу децентралізації, може стати медична реформа.

Згідно із Постановою Кабінету Міністрів України [3] та Примірним Положенням про госпітальні округи[4] в Україні створюються госпітальні округи, щодо яких висунуто спеціальні вимоги: 1) прибуття до багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування не повинно перевищувати 60 хвилин; 2) зона обслуговування повинна бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 кілометрів за умови наявності доріг з твердим покриттям. Це, в свою чергу, вимагає створення належної інфраструктури, системи громадського транспорту та наявності доріг високої якості, що може і повинно бути реалізовано в межах реформи децентралізації, надання територіальним громадам додаткових повноважень, створення спроможних об'єднаних територіальних громад.

Також передбачено створення госпітальних рад, членами яких є представники міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад (ОТГ), делеговані для роботи у складі госпітальної ради рішенням відповідних місцевих рад. Завданням саме цих рад стане координація дій, розробка пропозицій та рекомендацій щодо реалізації на рівні госпітального округу державної політики у сфері охорони здоров'я, а також щодо організації та фінансування медичної допомоги в госпітальному окрузі. З огляду на те, що членами госпітальної ради є представники органів місцевого самоврядування, це створює передумови для реалізації спроможними органами місцевого самоврядування своїх

повноважень через забезпечення належних умов для надання громадянам вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги належної якості.

Окрему увагу хотілося б звернути на низку документів, схвалених Кабінетом Міністрів у 2016 р., зокрема, Концепцію розвитку системи громадського здоров'я [5], Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я [6], Концепцію реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів. Хоча ці акти визначають напрями реформування системи охорони здоров'я, проте вони впливають і на розвиток та удосконалення інших, суміжних сфер. Зокрема, передбачається створення регіональних центрів громадського здоров'я (комунальні заклади, установи, підприємства), розширення можливостей задоволення консолідованих потреб регіональних замовників у частині публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів щодо їх звернення до закупівельної організації тощо.

Важливою складовою проведення реформи системи охорони здоров'я можна вважати ухвалений 19.10.2017 р. проект закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» [8], а також проголосований у першому читанні того ж дня проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення державних фінансових гарантій надання медичних послуг та лікарських засобів» [9].

Важливою складовою розвитку місцевого самоврядування, його підтримки у сільській місцевості є також прийнятий у першому читанні проект Закону «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [10], який визначає правові, організаційні засади і напрями регулювання розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного медичного обслуговування.

Наведене вище дає підстави для висновку про те, що реформування системи охорони здоров'я буде ефективним лише у поєднанні із муніципальною реформою, адже спроможним територіальним громадам, органам місцевого самоврядування можуть бути надані додаткові повноваження, на них покладатимуться додаткові обов'язки в частині розробки пропозицій та рекомендацій щодо реалізації на рівні госпітального округу державної політики у сфері охорони здоров'я, розробки і впровадження місцевих програм охорони здоров'я, а їх зусилля мають бути направлені на розвиток та збереження мережі існуючих комунальних закладів охорони здоров'я.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 30.10.2017).
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01.07.2015 року № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 1.11.2017).
3. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 932. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF> (дата звернення: 1.11.2017).
4. Про затвердження Примірного положення про госпітальний округ: Наказ Міністерства охорони здоров'я від 20.02.2017 р. № 165. URL: http://moz.gov.ua/ua/portal/dn_20170220_165.html (дата звернення: 1.11.2017).
5. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1002-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249618799> (дата звернення: 1.11.2017).
6. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> (дата звернення: 1.11.2017).

7. Про схвалення Концепції реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 582-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/582-2017-%D1%80> (дата звернення: 1.11.2017).
8. Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів: Проект Закону України № 6327 від 10.04.2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566 (дата звернення: 1.11.2017).
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення державних фінансових гарантій надання медичних послуг та лікарських засобів: Проект Закону № 6604 від 21.06.2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62073 (дата звернення: 1.11.2017).
10. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Проект Закону № 7117 від 18.09.2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62073 (дата звернення: 1.11.2017).

Вивчення профспілкового руху

ІНФОРМАЦІЯ ПРО КОНФЕРЕНЦІЮ «ІСТОРІЯ ЗАРОДЖЕННЯ І РОЗВИТОК ПРОФСПІЛКОВОГО РУХУ В УКРАЇНІ»

INFORMATION ABOUT THE CONFERENCE «HISTORY OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF TRADE UNION MOVEMENT IN UKRAINE»

9 листопада 2017 р. у Львові відбулась міжнародна науково-практична конференція «Історія зародження і розвиток профспілкового руху в Україні» (з нагоди 200-річчя створення першої профспілкової організації на українських землях). Її організаторами виступили Федерація профспілок України, об'єднання профспілок Львівської області, Львівський національний університет ім. Івана Франка, Інститут історії НАН України, Академія праці, соціальних відносин і туризму, Дансько-Український проект.

Учасники конференції дискутували щодо різних аспектів історії виникнення профспілкового руху в Україні, обговорювали проблеми сучасного профспілкового руху та перспективи його розвитку.

Конференція викликала зацікавленість у найближчих країн-сусідів: Білорусі, Молдові, Польщі і Чехії, представники яких взяли активну участь у роботі конференції. І це важливо ще й тому, що професійні спілки, які виникли та розвивалися на українських землях, входять до числа найбільш ранніх професійних організацій Європи і стали прообразом для створення професійних організацій на землях багатьох сучасних європейських країн та у Російській імперії. Зокрема, на східних, центральних і південних землях України у ХІХ-ХХ ст. широко розвивався профспілковий рух, який пройшов випробування революціями, війнами та повоєнним часом відбудови країни.

Видано збірку матеріалів конференції. Пропонуємо увазі наших читачів вибрані матеріали учасників конференції.

On November 9, 2017, an international academic and practical conference «History of the origin and development of the trade union movement in Ukraine» took place in Lviv on the occasion of the 200th anniversary of the creation of the first trade union organization on Ukrainian lands. Its organizers were the Federation of Trade Unions of Ukraine, the Association of Trade Unions of Lviv Oblast, Ivan Franko Lviv National University, Institute of History of the National Academy of

Інформація про рукопис

Надійшов до редакції:

20.10.2017

Рецензований:

20.11.2017

Прийнятий до друку:

30.11.2017

Sciences of Ukraine, Academy of Labour, Social Relations and Tourism, Danish-Ukrainian Project.

Participants of the conference discussed various aspects of the history of the trade union movement in Ukraine, as well as the problems of the modern trade union movement and the prospects for its development.

The conference raised interest in the nearest neighboring countries: Belarus, Moldova, Poland and the Czech Republic, whose representatives took an active part in the work of the conference. And this is also important because professional unions that have emerged and developed on the Ukrainian lands are among the earliest professional organizations in Europe and have become a prototype for the creation of professional organizations on the lands of many modern European countries and in the Russian Empire. In particular, in the eastern, central and southern lands of Ukraine in the nineteenth and twentieth centuries. The trade union movement, which was tested by the revolutions, wars and post-war reconstruction of the country, was widely developed.

A collection of conference materials was published. We offer to the attention of our readers the selected materials of the conference participants.

ПРОФСПІЛКОВИЙ РУХ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

THE TRADE UNION MOVEMENT IN UKRAINE: CURRENT SITUATION AND PROSPECTS

Григорій Осовий

Голова Федерації профспілок України

Grygoriy Osovyy

Head of the Federation of Trade Unions of Ukraine

Ключові слова: профспілки, соціальний діалог, членство в профспілках

Key words: trade unions, social dialogue, membership in trade unions

Виникнення профспілкового руху в Україні ще у XVIII ст. є підтвердженням того, що ми маємо глибокі демократичні традиції і витоки, які повинні бути покладені у розбудову громадянського суспільства на нинішньому етапі державотворення. Існування профспілкового руху в країні - це ознака

рівня цивілізованості держави. Тому є всі підстави стверджувати важливість значення цієї події не тільки для історії профспілок, а України в цілому.

Як свідчать наукові дослідження, історія профспілкового руху в Україні бере початок на західноукраїнській землі. Перші відомості про організацію, яка поставила питання соціального захисту своїх членів, відносяться ще до осені 1817 р. Незадоволені утисками і свавіллям робітники поліграфічної фірми об'єдналися у «Товариство взаємної допомоги членів друкарської справи» та 6 листопада 1817 р. відкрили касу добровільних пожертв для хворих робітників. Основним завданням першої професійної спілки була організація взаємної підтримки у умовах австро-угорського панування.

1848 р. у Львові побачила світ перша профспілкова газета «Приватний службовець», де порушувалися проблеми умов праці робітників, невиплат зарплат тощо.

У другій половині XIX ст. профспілковий рух на західноукраїнських землях пройшов період від свого становлення до централізації. Так, 8-9 вересня 1895 р. у Львові відбувся перший загальний з'їзд поліграфістів Галичини. За рішеннями з'їзду було утворено загальногалицьку професійну організацію «Вогнище».

Основними формами боротьби за права найманих працівників були збори, мітинги, страйки. Стихійні виступи працівників різних галузей проти надмірної експлуатації та свавілля підприємців, як правило, закінчувалися придушенням. Найбільших успіхів трудящі домагалися тоді, коли була гарна самоорганізація та професійна солідарність.

Революційні події 1905 - 1907 рр. активізували в Україні діяльність профспілкових організацій. Профспілки зразу зіткнулися з амбіціями політичних партій, які намагалися їх використати в своїй політичній боротьбі.

На початку XX ст. царський уряд жорстоко регламентував діяльність профспілок, на що останні відповідали боротьбою - мітингами, страйками, участю у збройних повстаннях. Разом з тим поширювалися й нові форми і методи соціально-економічної самодіяльності трудящих, а саме спроби пошуку компромісу з капіталістами. Підтвердженням цього є укладання колективних договорів між підприємцями і працюючими, в яких працівники могли відстояти нові умови найму. З історії радянського періоду вважалось, що перший колективний договір було укладено у 1905 р. на Харківському паровозобудівному заводі.

Нову епоху в профспілковому русі відкрила Перша Всеукраїнська конференція професійних спілок, яка розпочала свою роботу 21 травня 1918 р. На ній затвердили програму профспілкового будівництва, яка передбачала незалежність профспілок від державної влади та принцип централізму у внутрішній організації профспілок.

За радянських часів профспілки контролювалися державною партією. Цей контроль надавав можливість впливати на найбільш організовану частину суспільства - робітників. Радянське керівництво розглядало профспілки як зв'язок з масами, знаряддя впливу на них, засіб використання партією енергії та ініціативи мас.

Саме тому в 1920 - 1921 рр. організаційна побудова профспілок значно змінилася: від об'єднання працівників певної професії незалежно від місця роботи до виробничо-галузевого принципу (усі працюючі на підприємстві члени однієї профспілки). Галузеві профспілки створювалися на засадах «демократичного централізму».

Одночасно з побудовою галузевих профспілок створювалися міжгалузеві територіальні профспілкові органи, які об'єднували галузеві профспілкові осередки певної області.

У 1922 р. в Українській РСР відбулася перша колдоговірна кампанія, у якій провідна роль надавалася профспілкам. Поступово вдосконалювався механізм укладення колективних договорів. Роки НЕПу були періодом активної роботи профспілок у соціально-культурній сфері, зокрема вони надавали допомогу голодуючим і безробітним, займалися питаннями медичної допомоги, брали участь у ліквідації неписьменності, розгортанні професійно-технічної освіти. Також вони розгортали мережу культурно-

освітніх установ, займалися спортивними товариствами, брали участь у розв'язанні проблем житла тощо.

У 1930-ті роки профспілкам передали цілу низку державних функцій: керівництво державним соціальним страхуванням, санаторно-курортною справою, туризмом, організацією соціалістичного змагання. Отже, профспілки стали частиною державного механізму, а їх основні функції були мінімалізовані.

Слід наголосити на значній ролі профспілок у захисті прав та інтересів працівників під час Другої Світової війни, а саме у забезпеченні евакуації продуктивних сил до тилу та налагодження там їхньої роботи. Крім того, вони вирішували питання продовольчого забезпечення і культурно-побутового обслуговування населення, займалися підготовкою молодих робітників, відбудовою народного господарства тощо.

Хрущовська «відлига» виявилася суперечним періодом у діяльності профспілок. З одного боку, демократичні тенденції у суспільстві сприяли посиленню уваги до соціальних питань, з іншого - формально-бюрократичні підходи до їх вирішення спростовували позитивні задуми і напрацювання. Проте у профспілках почали регулярно проводитись з'їзди, впроваджувалась виборність керівних органів, профкомам було надано юридичного статусу.

Під час перебудови радянської системи, започаткованої М. Горбачовим, у профспілках відбуваються зміни, починається процес докорінної переорієнтації професійних спілок на виконання своїх основних функцій щодо соціального захисту.

Суттєва трансформація профспілкового руху відбувається у 1990-ті роки. У жовтні 1990 р. Установчим з'їздом професійних організацій України було оголошено про створення Федерації незалежних профспілок України (ФНПУ), яка стала правонаступницею Укрпрофради.

На II позачерговому з'їзді ФНПУ у листопаді 1992 р. була ухвалена Програма професійних спілок України, в якій викладено доктрину діяльності профспілок у нових політичних та суспільно-економічних умовах і створено Федерацію професійних спілок України. Найчисельнішим представницьким органом профспілок України стала Федерація профспілок України.

Сьогодні можна виділити основні функції профспілок - це правозахисна і представницька. Правозахисна - це традиційна функція профспілок, пов'язана із захистом прав та інтересів членів профспілок. Представницька функція пов'язана з відстоюванням прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади, місцевого самоврядування, відносинах із роботодавцями. В останні роки отримала розвиток і освітня діяльність профспілок.

Федерація профспілок України, захищаючи права й інтереси людини праці, використовувала різні форми боротьби: від соціального діалогу до всеукраїнських акцій протесту. Це дало можливість позитивно розв'язати цілий ряд складних проблем.

Значний резонанс у суспільстві мали ініційовані ФПУ політичні акції. Наприклад, акція за дострокове припинення повноважень Верховної Ради в 1994 р., за відставку прем'єр-міністрів в 1993 і 1997 рр. у зв'язку грубими порушеннями Урядом домовленостей із профспілками. У липні-серпні 1998 р. профспілки призупинили свою участь у Національній раді соціального партнерства на знак протесту стосовно односторонніх дій Кабінету Міністрів і утиску прав профспілок у керуванні Фондом соціального страхування.

Такі дії сприяли тому, що держава визнала профспілки представниками найманих робітників і захисниками їх соціально-економічних прав і інтересів. Це знайшло своє відображення у ст. 32 Конституції України, законах «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 23), «Про соціальний діалог в Україні», про оплату, охорону праці та інших.

З перших кроків незалежності України Федерація профспілок спрямувала зусилля на встановлення конструктивного соціального діалогу. Його основні напрямки - розвиток стратегії взаємин між роботодавцями, органами державної влади й профспілками. Значним кроком у розвитку соціального діалогу стало створення в 1993 р. Національної ради соціального партнерства при Президентові України.

Для узгодження інтересів соціальних партнерів на ринку праці за рішенням профспілкових об'єднань, спілок підприємців і державних органів відповідно до положень Закону України «Про зайнятість населення» 18 березня 1992 р. був утворений Український координаційний комітет сприяння зайнятості населення.

У 1998 р. Указом Президента України створена Національна служба посередництва і примирення, яка стала інструментом сприяння вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) між найманими працівниками, інтереси яких представляють профспілки, і роботодавцями, що сприяло значному скороченню невмотивованих протестних акцій.

Усвідомлюючи необхідність модернізації існуючої моделі соціального партнерства, всеукраїнські профспілки та об'єднання організацій роботодавців у квітні 2005 р. звернулися до Президента України з пропозицією взяти під особистий контроль процес створення в Україні принципово нової ефективної системи соціального діалогу та реформування існуючого Національної ради соціального партнерства з метою підвищення ефективності його діяльності та впливу на формування економічної та соціальної політики. Унаслідок цього 29 грудня 2005 р. підписано Указ Президента України «Про розвиток соціального діалогу в Україні», згідно з яким створено новий тристоронній орган - Національну тристоронню соціально-економічну раду. На сьогодні - це основний майданчик взаємодії сторін соціального діалогу на національному рівні.

Питання подальшого розвитку соціального діалогу та підвищення його ефективності періодично обговорювалися на зустрічах представників Федерації профспілок України з Президентом і Прем'єр-міністром України, керівниками об'єднань роботодавців, а також у форматі Національної тристоронньої соціально-економічної ради.

Важливим результатом цієї роботи стало ухвалення 23 грудня 2010 р. Закону України «Про соціальний діалог в Україні», яким визначено принципи соціального діалогу та органи соціального діалогу, умови та порядок їх формування, впроваджено принцип репрезентативності профспілок і організацій роботодавців, визначення її критеріїв для суб'єктів сторін з урахуванням міжнародних правових норм і практичного досвіду розвинених країн світу, що сприяє представництву інтересів реально діючими профспілками.

Виходячи з цього, саме за ініціативою ФПУ на національному рівні двічі створювався і діє Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок з повноваженнями як для ведення колективних переговорів, так і для здійснення інших форм соціального діалогу на національному рівні.

Значну роль у соціальному діалозі відіграє Генеральна угода. В незалежній Україні Генеральна угода була вперше укладена між Урядом України і профспілковими об'єднаннями України у 1992 р. Усього за часів незалежності України було укладено 11 угод на національному рівні, у 10 з них - роботодавці та уряд виступали єдиною стороною. З прийняттям Закону України «Про соціальний діалог в Україні», роботодавці стали представляти окрему сторону в Угодах на національному рівні.

Федерація профспілок України - єдина громадська організація України, яка добилася тристороннього діалогу з Міжнародним валютним фондом. 27 жовтня 2009 р. представники Федерації профспілок України провели пікетування Представництва Міжнародного валютного фонду в знак протесту проти руйнування національної системи соціального захисту. Нас почули. Більше того, з метою розв'язання спірних питань відбувся прямий телеміст між центральним офісом МВФ у Вашингтоні і його київським представництвом за участю ФПУ. Почалося проведення консультацій, щоправда, не завжди результативних.

У межах розширення соціального діалогу здобувають поширення такі форми взаємодії профспілок із соціальними партнерами, як участь у роботі консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади, а також представництво в складі колегій міністерств. Представники профспілок беруть участь у роботі Кабінету Міністрів України, урядових комітетів і комітетів Верховної Ради України. Це дає

можливість реально брати участь у процесах формування й реалізації соціально-економічної політики держави, розробленні законодавчих і інших нормативних актів, впливу на ухвалення рішень з позиції інтересів найманих робітників.

Таким чином, можна констатувати, що соціальний діалог розвивається. Але є ще низка проблем, над якими нам необхідно працювати. Наприклад, потрібне підвищення ефективності роботи Національної тристоронньої соціально-економічної ради та її впливу на соціально-економічні процеси в країні.

Федерація профспілок України бере активну участь у законотворчому процесі, домагаючись конкретних результатів. І це незважаючи на те, що профспілки позбавлені права законодавчої ініціативи.

У рамках соціального діалогу у Федерацію на узгодження надходять законопроекти, правові акти з питань умов праці, соціально-економічного й правового становища трудящих, соціальних гарантій, зайнятості, індексації й підвищення заробітної плати, пенсій, соціальних посібників, забезпечення правових гарантій профспілкової діяльності.

Слід зазначити, що в процесі реалізації активної законотворчої роботи ФПУ встановлює постійні контакти з Комітетами Верховної Ради України, міністерствами й відомствами. Це дає можливість не тільки погоджувати позиції з тих чи інших питань, а й конструктивно усувати розбіжності, які виникають під час роботи над проектами нормативно-правових актів і досягати компромісів.

Одним з найважливіших наших досягнень стало прийняття у 1999 р. Закону України «Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності», який офіційно закріпив за профспілками право на представництво й захист соціально-трудова прав і інтересів трудящих. Крім цього, законодавчо закріпилася незалежність профспілок від органів державної влади, роботодавців, політичних партій і рухів.

Найважливішим етапом нормотворчої діяльності Федерації профспілок України є робота над проектом Трудового кодексу.

Основні завдання профспілок на сучасному етапі, визначені VII З'їздом ФПУ та обумовлені останніми законодавчими змінами у соціально-економічній сфері. Одним з головних завдань є реформування оплати праці з метою справедливого розподілу результатів праці та підвищення рівня її оплати до стандартів ЄС, а також задля зростання престижності праці українців та зменшення рівня неформальної зайнятості та зовнішньої трудової міграції.

Урядом здійснено перший крок - вдвічі підвищено мінімальну заробітну плату до 3200 грн, що забезпечило зростання трудових доходів майже для 4 млн. низькооплачуваних працівників.

Однак, запроваджені Урядом законодавчі зміни в оплаті праці, якими змінено структуру мінімальної заробітної плати та порушено принцип автономії колективно-договірного процесу, спровокували виникнення низки проблем під час їх практичної реалізації та не сприяють підвищенню купівельної спроможності населення та сукупного споживчого попиту на вітчизняну продукцію. Середня заробітна плата (7114 грн у серпні 2017 р.) - на рівні найнижчої мінімальної заробітної плати в країнах ЄС (235 євро в Болгарії).

За активного сприяння профспілок для забезпечення конституційного права людини на гідний рівень життя, належний соціальний захист в Україні прийнято низку законів, зокрема, «Про прожитковий мінімум» (15 липня 1999 року № 966-XIV) та «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (5 жовтня 2000 р. № 2017-III). Ратифіковано Європейську соціальну хартію (переглянуту) (14 вересня 2006 р. № 137-V) та Конвенцію МОП № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики» (16 вересня 2015 р. № 692-VII) та № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення».

З ініціативи ФПУ, підтриманої Президентом України, встановлено День соціальної справедливості, який відзначається в Україні щороку 20 лютого - у Всесвітній день соціальної справедливості.

Також затверджено Стратегію подолання бідності (розпорядження КМУ від 16 березня 2016 р. № 161-р) та затверджено План заходів з її реалізації.

У жовтні 2016 р. під тиском профспілок вперше за 16 років відбулося оновлення наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення та затверджено Методику визначення прожиткового мінімуму.

Збережено право на різноманітні види пільг та соціальні і компенсаційні виплати для соціально незахищених категорій громадян.

Значно спрощено подачу документів для призначення субсидії в електронній формі (відсутня необхідність візиту до органу соціального захисту населення та надання документів у паперовій формі).

Профспілкам вдалося долучитися до вирішення низки проблем в оподаткуванні на користь громадян та профспілкових організацій, зокрема в частині зменшення податкового навантаження на доходи фізичних осіб та створення сприятливих податкових умов для профспілкових організацій, в тому числі збереження статусу неприбутковості профспілкових організацій та звільнення їх від подання звіту про використання доходів (прибутків).

Найважливішим напрямом діяльності профспілок за ці роки став правовий захист найманих робітників. Здійснюючи контроль над дотриманням трудового законодавства, юристи Федерації профспілок України надають правову допомогу членам профспілок, відстоюють їхні інтереси в судах.

Отже, за 200 років профспілки України пройшли великий і складний шлях, залишаючись вірними головній меті - захисту прав та інтересів трудівників. Найважливішим завданням Федерації профспілок України - найбільшого профспілкового об'єднання в Україні - на сучасному етапі є забезпечення єдності, солідарності, згуртованості, організаційного й фінансового зміцнення її рядів і, на цій основі, посилення захисту інтересів профспілок.

Федерація профспілок України станом на початок 2017 року об'єднує 5,6 млн членів профспілок. До складу ФПУ входить 44 всеукраїнські профспілки та 25 територіальних об'єднань організацій профспілок.

У складі ФПУ - 58591 первинних профспілкових організацій.

Характерною складовою розвитку профспілкового руху є залучення молоді до профспілок та її активна участь у діяльності профспілкових організацій всіх рівнів. Молодь серед членів профспілок становить понад 2 млн. осіб, або майже 37%. В багатьох членських організаціях ФПУ працюють молодіжні профспілкові осередки, діяльність яких спрямована на захист соціально-економічних прав та інтересів молоді. Вони сприяють професійному становленню та підвищенню кваліфікації молоді, усебічному розкриттю її інтелектуального та духовного потенціалу. З метою координації діяльності молодіжних осередків у межах ФПУ створено Молодіжну раду ФПУ.

Проте внаслідок тривалої економічної кризи в державі зменшується число працюючих підприємств та їхніх трудівників, а отже і членів профспілки. Загальна чисельність членів профспілок порівняно з 2016 року зменшилась на 432 тис., або на 7,3%.

З-поміж причин падіння профспілкового членства можна виокремити об'єктивні та суб'єктивні. Об'єктивними причинами є:

- Зміна структури зайнятості. Зростання чисельності працівників на підприємствах приватного сектору, малого та середнього бізнесу, сімейного бізнесу. На таких підприємствах, як правило, обмежені процеси профспілкового об'єднання.
- Зміна характеру праці і виробництва. Активне використання у виробництві робототехніки та автоматизованих систем зменшує кількість зайнятого персоналу. Ці процеси в майбутньому будуть розширяться та впроваджуватися в більшості сфер економічної діяльності.
- Нетипові форми зайнятості. Зміни в системі підбору персоналу та зайнятості. Широке розповсюдження аутсорсингу та аутстафінгу. Тіньова зайнятість.
- Глобалізація економіки. Зростання кількості транснаціональних компаній, трудова міграція. Протистояти процесам глобалізації профспілки можуть тільки об'єднавши свої зусилля. Згуртування

профспілок завжди було одним із головних завдань світового профспілкового руху. Сьогодні на виклики глобалізації профспілки мають відповідати солідарністю без кордонів.

- Антипрофспілкова пропаганда. Обмежене коло державних ЗМІ та відмова приватних загальнонаціональних ЗМІ висвітлювати профспілкову роботу. Викривлення фактів та реальних здобутків профспілок під час підготовки телевізійних та друкованих матеріалів.

- Недоліки в роботі профспілок. Відсутність дієвої профспілкової інформаційної системи. Слабка організаційна діяльність щодо залучення в профспілку нових членів. Скорочення фінансових можливостей. Структурні перетворення організацій, старіння кадрового складу.

Суб'єктивними причинами зменшення профспілкового членства є:

- Розчарування громадськості у дієвості профспілок. Значна частина працівників не вважають профспілки ефективним інститутом у захисті своїх прав. Також фактором, що впливає на зменшення профспілкового членства є «Споживацьке» ставлення працівників до профспілок. Очікування матеріальної допомоги, путівок та інших пільг, призводить до того, що більшість працівників не розуміє основного завдання профспілок - захист прав людини праці і особиста участь у цих процесах.

- Відсутність переваг у члена профспілки перед іншими працівниками. Дія колективного договору розповсюджується на всіх працівників, а тому стимул членства у профспілці відсутній.

Ці та інші фактори, зокрема й складний фінансовий стан більшості громадян, які змушені економити на усьому, у т.ч. на профспілкових внесках, й зменшення можливостей профспілкових організацій надавати підтримку спілчанам у складних життєвих обставинах.

Негативно на стані профспілкового руху відбивається зростання кількості профспілок різного статусу, дрібнення діючих профспілок. Створюються так звані й «жовті» профспілки, підконтрольні роботодавцю, владі або політичним силам. Це суперечить принципам єдності, солідарності і суттєво послаблює як профспілковий рух у цілому, так і можливості кожної організації стосовно реалізації основної функції профспілок щодо захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок.

Унаслідок цього рівень довіри до профспілок невисокий. За даними соціологічного дослідження, проведеного 2016 р. Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова, профспілкам довіряють 22,2% опитаних, не довіряє 57,6% респондентів. Результатом як зовнішньої антипрофспілкової діяльності, так і внутрішньоспілкових проблем є відсутність профспілкових організацій у новітніх сферах економіки, несвоєчасне реагування на виклики сьогодення, слабка організаційна робота тощо. Крім того, більшість громадян України не схильні розглядати профспілки як засіб захисту власних інтересів від роботодавців. Винятки в діяльності профспілок, безперечно є, але вони залежать не від системи діяльності профспілок, а від конкретних особливостей.

За даними іншого дослідження, проведеного Інститутом соціології НАН України у 2017 р., найефективнішою формою колективних дій на захист своїх трудових прав робітники вважають переговори з адміністрацією. За даними опитування, лише кожен другий респондент (51%) зазначив, що на підприємстві, де він працює, укладений договір між адміністрацією і представником трудового колективу.

Загалом, отримані дані про реальний стан трудових відносин на українських підприємствах підтвердили значимість інститутів колективно-договірного регулювання цих відносин для обстоювання соціально-економічних інтересів і прав робітників.

Слід зазначити, що робітники краще поінформовані про наявність на своїх підприємствах профспілок, ніж про укладання колективних договорів: якщо 25% робітників не знають, укладений на підприємстві, де вони працюють, колективний договір чи ні, то чи є на їхньому підприємстві профспілка, не знають лише 5% робітників.

Загалом, дві третини респондентів відповіли, що на їхніх підприємствах є профспілки (65%). Майже третина опитаних (30%) зазначили, що у них на роботі профспілок немає. Проте лише

чверть (24%) робітників відзначили істотний вплив профспілки на поліпшення становища робітників. Тобто навіть на підприємствах, де є профспілкові організації, вони не проводять активної роботи. Однією з причин такого явища може бути діяльність «ручних» профспілок, які не мають жодного стосунку до всеукраїнського профспілкового руху. Проте це сигнал до активізації дій саме із захисту прав та свобод працівників.

Станом на вересень 2017 р. Міністерством юстиції України зареєстровано 16 профспілкових об'єднань та 160 всеукраїнських профспілок. І це відбувається на фоні всесвітньої глобалізації. Водночас у міжнародному профспілковому русі активно відбуваються об'єднувчі процеси профспілок та профоб'єднань.

Тому необхідно дещо переглянути та диверсифікувати свою діяльність, зокрема, внутрішню. Втрати профспілкового членства є загрозою профспілковому руху, а розпорошення профспілкового руху в свою чергу б'є по можливостях профспілок захищати і представляти інтереси трудівників.

Необхідно зробити серйозний аналіз причин падіння авторитету профспілок у суспільстві та значних втрат профспілкового членства з метою пошуку шляхів охоплення ним, зокрема, приватного та неформального секторів економіки.

Давно назріла необхідність запровадження в профспілках гнучких структур. Це може бути ширше використання інституту профспілкових представників, активізація діяльності міжспілкових структур на рівні міст і районів і, нарешті, об'єднання споріднених профспілок.

Укрупнення, злиття малочисельних профспілок у рамках Федерації надало б їм більше ваги і здатності досягати поставленої мети і завдань.

Сьогодні особливу увагу слід надати первинним профспілковим організаціям - середовища, де саме формується й реалізується профспілкове членство. І, звичайно, рівень роботи тут залежить не тільки від активності, принциповості голови, а й від правової захищеності та фінансової незалежності його самого.

Надзвичайно важливою є проблема мотивації профспілкового членства, яка в свою чергу безпосередньо впливає на чисельність профспілок та опосередковано - на їх організаційний стан, фінансову міць і, звичайно на можливості щодо виконання їх головної функції.

В цьому напрямі нам видається правильним перенесення центру ваги діяльності всеукраїнських профспілок безпосередньо до первинки. Сьогодні саме цій ланці потрібна комплексна практична допомога. Необхідно також підвищувати рівень та активність пропаганди діяльності профспілкових органів усіх рівнів і на цій основі створення спільної системи двохсторонніх інформаційних зв'язків. Важливим є визначення в робітничому середовищі неформальних лідерів, організація їхнього навчання та залучення до профспілкової роботи, що має значно активізувати діяльність первинки та сприяти підвищенню в трудовому колективі її авторитету.

Надаючи особливого значення підвищенню ролі первинних профспілкових організацій у захисті трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників у нових умовах трудових відносин, необхідності зростання їхнього авторитету в суспільному житті ФПУ оголосила 2017 рік - Роком первинної організації.

Ситуація в профспілковому русі ускладнюється втручанням окремих деструктивних сил у діяльність профспілкових організацій. У засобах масової інформації та мережі Інтернет періодично розміщують неправдиві публікації негативного змісту про діяльність ФПУ та її керівництва; здійснюють рейдерські дії по відношенню до членських організацій.

Федерація профспілок України повинна знайти нові форми, методи роботи, які сприятимуть активізації діяльності ФПУ, визначення її місця й ролі в нових умовах державного розвитку, забезпечення єдності профспілкового руху, досягнення європейського рівня оплати праці та відповідних державних стандартів для працівників. З цієї метою VII З'їздом Федерації профспілок України була прийнята Стратегія діяльності Федерації профспілок України на 2016-2021 роки «Європейський вибір».

Метою Стратегії є дії ФПУ щодо підвищення рівня життя, посилення захисту конституційних прав і гарантій працівників, удосконалення внутрішньопрофспілкових відносин, забезпечення активного впливу профспілок на формування громадянського суспільства, зміцнення позицій ФПУ в міжнародному профспілковому русі. Основними напрямками роботи згідно із Стратегією є: 1) створення ефективної економіки, продуктивних робочих місць; 2) нова соціальна політика та європейські стандарти життя; 3) захист прав трудящих та профспілок; 4) поліпшення соціального діалогу; 5) організаційне зміцнення профспілкового руху.

Одним з головних завдань профспілок, у процесі зміцнення профспілкового руху є формування власної ідеології, спрямованої на забезпечення гідного рівня життя людини праці та поваги до неї держави та роботодавців. Профспілки як складова громадянського суспільства мають бути носіями принципів солідарності, справедливості, протиставляючи їх індивідуалізму та егоїзму, сповідуючи головний принцип: професійні спілки для людини, а не людина для профспілок.

Сучасна профспілкова ідеологія повинна базуватись на інтересах людини праці й неможлива без усвідомленого профспілкового членства. Для досягнення цієї мети необхідно спрямувати усі зусилля на зростання довіри до профспілок, формування у членів профспілок почуття власної гідності для відстоювання своїх прав та інтересів.

Сьогодні перед профспілками постає низка стратегічних проблем. По-перше, це інформаційна політика. Матеріали, які публікуються, спотворюють і применшують роль профспілок у житті суспільства, простежується прагнення створити в суспільстві і в підприємницьких колах антипрофспілкові настрої. Досягнуті позитивні зрушення щодо соціального захисту працівників в ЗМІ подаються як результат діяльності державних органів влади. Як наслідок, відбувається падіння авторитету профспілок у суспільстві, зменшується мотивація профспілкового членства.

Для того, щоб подолати інформаційну блокаду необхідно використовувати весь наявний спектр ресурсів, якій є у профспілок. Інформаційна політика повинна включати: 1) забезпечення ефективного інформаційного зв'язку між різними ланками та рівнями профспілкових структур; 2) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення щодо діяльності профспілок; 3) висвітлення стратегічних цілей і завдань профспілкового руху; 4) привернення уваги суспільства, органів державної влади та місцевого самоврядування до проблем, вирішення яких домагаються профспілки.

Другою стратегічною проблемою є взаємовідносини з органами державної влади, які мають будуватися на трьох принципах: соціальне партнерство, конструктивна опозиція та трудовий спір.

Складно будуються відносини профспілок з роботодавцями. На підприємствах відбувається обмеження повноважень профспілок в управлінні виробництвом, розподілі доходів, регулюванні соціально-трудових відносин. Роботодавці стримують діяльність профспілок, іноді - забороняють їх або створюють підконтрольні «жовті профспілки». В цьому контексті ФПУ, разом з членськими організаціями повинна активізувати роботу на місцях щодо самоорганізації трудівників для захисту їх прав та інтересів.

У захисті трудових прав працівників профспілки мають значні переваги перед іншими представниками трудящих. По-перше, профспілки побудовані за певною системою - від первинних організацій до об'єднання профспілок України. По-друге, профспілки накопичили значний досвід у сфері захисту трудових прав та інтересів працюючих. По-третє, у своїй діяльності вони використовують зарубіжний досвід.

Третьою проблемою виступає формування позитивного іміджу профспілок. Імідж профспілки, профспілкової організації в цілому формується на основі прямого контакту, при якому кожний профспілковий працівник розглядається як обличчя організації, за яким судять про стан всієї організації. Новий тип профспілкового лідера, профактивіста необхідно формувати через систему профспілкового навчання. В цьому контексті ФПУ спрямовує свої зусилля на визначення форм і методів підготовки профспілкових працівників, удосконалення роботи навчальних закладів профспілок.

Час вимагає сильних, активних, діяльних профспілок і кожного окремого члена профспілки з такими ж характеристиками - саме це й має здійснити профспілкове навчання. Постає абсолютна необхідність у сформуванні єдиної системи навчання із власною ідеологією і координацією дій усіх навчальних закладів. Тому, система профспілкового навчання повинна бути динамічною, безперервною, творчою, демократичною, знаходитись у постійному розвитку.

Гострою залишається проблема оновлення кадрів. Життя вимагає приходу до профспілок сильних, активних, дієвих профспілкових лідерів. Сьогодні середній вік члена профспілки майже на десять років більший, ніж середній вік працюючого. Спостерігається постаріння кадрів, повільно йде омолодження профспілкового активу.

Профспілковий рух повинен стати важливою складовою сучасної демократії, запорукою розбудови демократичної та соціальної держави. В умовах економічної кризи зростає роль профспілок у врегулюванні суспільних відносин і це, безпосередньо, залежить від їхнього якісного захисту трудових та соціально-економічних прав та інтересів найманих працівників. Тому профспілки мають серйозно переглянути не тільки форми і методи своєї діяльності, а й розробити нову ідеологію, яка б враховувала всі зміни, що відбуваються в суспільстві, світі, профспілковому русі, визначила б стратегію і тактику в сучасних умовах.

Федерація профспілок України впевнено продовжує утверджуватись на міжнародній арені як найбільш представницький національний профцентр України. Міжнародна діяльність Федерації профспілок України здійснюється відповідно до цілей і завдань, визначених програмними і статутними документами ФПУ, рішеннями з'їздів та виборних органів. Своє головне завдання в галузі міжнародної діяльності Федерація профспілок України вбачає в поглибленні діалогу з міжнародними національними профцентрами, а також міжнародними й регіональними профоб'єднаннями на принципах взаємної поваги, взаємодопомоги та рівноправ'я.

Значну увагу Федерація профспілок України приділяє співробітництву з Міжнародною організацією праці, бере участь в її заходах, у розробці важливих для профспілкового руху конвенцій, відстоюючи у комітетах загальну позицію профспілок.

Насамкінець, необхідно констатувати, що тільки сильні, організовані, згуртовані профспілки можуть стати реальним, авторитетним суб'єктом соціального партнерства в громадянському суспільстві. Сила та авторитет профспілок базується на якісному захисті соціально-економічних прав громадян, спроможності організувати колективні дії, наявності достатніх кадрових та фінансових ресурсів, дієвої інформаційної політики. Аналіз профспілкового руху спонукає профспілки зосередитись на підготовці нової генерації профспілкового активу, який, володіючи сучасними знаннями та технологіями профспілкової роботи, соціального партнерства, гідно представлятиме найманих працівників у діалозі з роботодавцями та органами державної влади.

«STOWARZYSZENIA WZAJEMNEJ POMOCY CZLONKÓW SZTUKI DRUKARSKIEJ» - ПРООБРАЗ ПЕРШИХ ПРОФСПІЛОК НА ЗЕМЛЯХ УКРАЇНИ

«STOWARZYSZENIE WZAJEMNEJ POMOCY CZLONKÓW SZTUKI DRUKARSKIEJ» AS THE PROTOTYPE OF THE FIRST TRADE UNIONS ON THE LANDS OF UKRAINE

Роман Берест

докт. істор. наук, професор, завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Львівського інституту економіки і туризму

Roman Berest

Dr. in History, Professor and Chair of the Department of social and humanitarian disciplines, Lviv Institute of Economics and Tourism

Ключові слова: стоваришування, каса взаємодопомоги, професійна спілка, робітники, Галичина
Key words: copartnership, mutual assistance, trade union, workers, Galicia

Наукове відкриття в 90-х рр. минулого століття унікального історичного факту, а саме того, що 6 листопада 1817 р. у Львові було створено першу на українських землях професійну організацію під назвою «Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Członków Sztuki Drukarskiej» («Стоваришування взаємної допомоги членів друкарської справи»), яка основною метою своєї діяльності поставила проблему соціального захисту [1, с. 86-87; 2, с. 14], відкрило нову сторінку історії профспілок України. Важливість та актуальність цієї події полягає у багатьох моментах дослідження соціальної імплементації робітництва, передумов, місця і причин виникнення, результатів діяльності й проблем сьогодення.

19 червня 1873 р. часопис профспілки друкарів «Czcionka» («Буква») зазначав, що на 1817 рік львівське стоваришування «było ednem z pierwszych w Galicji a nawet w całej monarchji» («було одним з перших не тільки в Галичині, а в цілій (Австрійській) монархії») [3, с. 2 (98)].

Стосовно термінології зауважимо, що, на нашу думку, термін «стоваришування», який використано в означенні найдавнішої професійної спілки (хоча його немає у вітчизняних словниках), найбільш точно відповідає значенню соціальної ролі, суспільної місії, особливостям функціонування вище зазначеної організації. Тому його варто використовувати в інтерпретації згаданої профспілкової структури. Вона відіграла велику роль в житті та діяльності галицького робітництва, була першопрохідцем у пошуку соціальної рівноваги та компромісу між робітництвом і працедавцем, стала яскравим прикладом для створення низки галузевих організацій, здобула величезний досвід, який згодом успішно використовували профспілки інших держав.

На загал в останній чверті XVIII ст., австрійське законодавство не принесло галичанам посилення кріпацтва, а навпаки керівництво держави намагалось розкріпачити народ, просвітити його знаннями, створити для нього умови продуктивного розвитку тощо. Австрійська імперія була доволі потужною європейською державою і мала значні досягнення в галузі будівництва, виробництв, транспорту,

сільського господарства, соціальної сфери, культури, освіти, що дає підстави твердити про її високий рівень загального розвитку [4].

Джерельна база історії професійних спілок львівських друкарів складається з різних груп писемних джерел. Важливе значення серед них мають періодичні профспілкові видання друкарів («Czścionka», «Ognisko», «Praca», «Przewodnik» та ін.), статuti, звіти про діяльність, організаційно-правові документи - конституційні акти, державні закони, постанови тощо.

Історія створення перших професійних спілок на українських землях бере свій початок з 1817 р. [5]. Перша профспілкова організація у формі каси взаємодопомоги була створена 6 листопада 1817 року на поліграфічній фірмі Корнелія Піллера у Львові. Її засновником став німець Єжи (Юрій) Леонард Руль. Новій організації дали назву «Стоваришування взаємної допомоги членів друкарської справи». Перш за все, Є. Руль запропонував створити невеличку скарбничку, сформувавши умови її наповнення та виробити механізм видання допомоги. Як першу добровільну пожертву в касу майбутнього товариства взаємодопомоги Єжи Руль пожертвував 10 австрійських гульденів [7, с. 25].

Історичне значення першої профспілкової організації на землях України надзвичайно високе, адже вона стала прикладом для наслідування не тільки працівникам інших підприємств та галузей Львова, Галичини, але й корінних земель Польщі та Австрії. Відомо, що організація проіснувала серед поліграфістів Львова 84 роки. 31 грудня 1901 року члени «Стоваришування взаємної допомоги членів друкарської справи» вступили у склад товариства «Ognisko» («Вогнище») у Львові і припинили незалежне існування спілки.

В процесі виконання пошукових робіт в архівних документах виявлено цікаві відомості, що в 1817 р. у Львові серед друкарів була створена не одна, а дві професійні спілки [6, с.1]. Наукові дослідження зазначеного факту показали, що 15 листопада 1817 року у львівській друкарні Шнайдера створено подібне робітниче стоваришування. Його засновником став Францішек Квесарій П'ятковський [7, с.58]. Згодом члени створеної організації висловили бажання приєднатися до зазначеного «Стоваришування взаємної допомоги членів друкарської справи», що існувало у друкарні Піллера [7, с.25].

22 листопада 1817 р. Є. Руль провів перші збори робітничої спілки, яка на цей час налічувала 25 працюючих осіб від обох друкарень. Тоді було визначено для майбутніх спілчан вступний внесок, який складав 1 гульден, а поточний - 9 крейцерів за тиждень. Варто зауважити, що австрійська влада запровадила тижневу оплату праці, що відповідно сприяло формуванню щотижневої системи сплати поточних внесків.

10 травня 1818 р. на загальних зборах Стоваришування затверджено його перший статут. Як зазначено в документі, «Стоваришування взаємної допомоги друкарів» було утворено з метою забезпечення в різних випадках життя допомоги членам, опікою над вдовами та сиротами загиблих чи померлих членів» [7, с. 25; 3, с. 2 (98)].

У грудні 1818 р. встановлено, що допомогу член професійної спілки при потребі міг отримувати впродовж року. Сума грошової допомоги для особи, що втратила працездатність, складала 4 гульдени в тиждень на перше півріччя року та 2 гульдени в тиждень на друге. Незмінною вона залишалася аж до грошової реформи й запровадження в обіг златого римського (9.06. 1824 р.).

Відповідь на питання чому перші професійні спілки виникли у Львові і саме серед поліграфістів дає певна традиція розвитку та давнього заснування книгодрукування у місті. Львів без перебільшення можна вважати колыскою друкарства, адже ще в 70-х рр. XVI ст. в друкарні Ставропігії працював відомий першодрукар Іван Федорович. З того часу у Львові існувала велика кількість друкарень. Прихід австрійської влади в Галичину сприяв розвитку поліграфії у багатьох містах краю в кращих тогочасних європейських традиціях. Проте найбільше виділявся Львів, який став столицею Галицького намісництва. З нагоди відзначення 300-ліття від початку книгодрукування у Львові, газета професійної спілки львівських друкарів «Czścionka» («Буква») повідомляла, що від 1573 до 1873 у Львові було 38 друкарень [8, с.1]. На початок XIX ст. в місті існувало 19 приватних та державних друкарень, типографій

і літографій [7, с.11-20]. Високий освітній рівень друкарів зумовлював розвиток поліграфічної галузі, впливав на концентрацію робітництва на виробництві.

Однією з важливих причин створення організації стала проблема захисту робітників. Низька заробітна плата, довготривалий робочий день, понаднормові відробітки, високий рівень смертності, травматизм, професійні захворювання були навіть звичним явищем. До цього долучалися шкідливі умови праці, її трудомісткість та інтенсивність, відсутність елементарних засобів охорони праці та підтримки сім'ї робітника від підприємства на випадок його хвороби, каліцтва чи смерті [8, с. 1-2].

Середня тривалість життя робітників у поліграфічній промисловості Львова складала 40-43 роки. Значною втратою для товариства стала смерть його засновника Є. Руля 25 серпня 1824 р. Керівництво спілкою перебрав Ян Метзлер. Однак його правління також виявилось короткочасним. Він помер 6 травня 1829 р. Непередбачені летальні випадки розорювали касу товариства. Так лише на похорон Я. Метзлера витратили понад 50 злотих ринських [7, с. 25].

Після смерті Яна Метзлера профспілку львівських поліграфістів очолив Ян Сулковський. 11 жовтня 1829 р. з його ініціативи вперше в історії професійних спілок введено оплату членам профспілки друкарів на відрядження. Тоді вона склала один злотий ринський в день.

Значних збитків львівським поліграфістам і, зрештою, населенню міста завдала епідемія холери, яка вибухнула у Львові 23 травня 1831 р. і тривала до 28 жовтня того ж року. За підрахунками в місті захворіло 5 015 осіб, з них за короткий період померло 2 622 чол. Тоді каса стоваришування підвищила виплату хворим з 2 до 3 австрійських злотих ринських в тиждень. Видатки на відрядження підняли на 30 грошів. Одноразова допомога на поховання склала 10 злотих. З метою поповнення каси тижневий внесок було піднято з 2-х до 6 грошів [7, с.26].

Під впливом діяльності каси взаємодопомоги стоваришування поліграфістів фірми Піллера подібні каси виникають в державній друкарні Львова (1833 р.), друкарнях Оссолінських (1847 р.) і Галицькому кредитному закладі (1847 р.) [2, с.18]. Цікаво, що засновником каси взаємодопомоги друкарів Галицького кредитного закладу став її директор Лукаш Скерл [7, с.26].

Однак, унаслідок протиріч зазначена каса проіснувала лише до 1850 р. В той час у складному становищі опинилося стоваришування та каса взаємодопомоги в друкарні Піллера. В умовах протистояння з робітниками щодо підвищення зарплати власник друкарні Корнелій Піллер заборонив існування робітничого взаємодопомогового товариства на території свого підприємства, а її керівника Яна Сулковського - головного управителя друкарні разом з кількома робітниками звільнив з роботи. Таким чином, від 9 травня 1852 до 31 грудня 1856 р. піллерівська каса «Стоваришування взаємної допомоги робітників друкарської справи» майже не існувала. Не останню роль отримали вимоги закону 1852 р. про зміст статутів підприємств. У критичному становищі в 1855 р. опинилися інші професійні товариства [7, с.26].

31 липня 1855 р. Я. Сулковський запропонував створити робітничий комітет і звернутися до усіх поліграфістів Львова з метою створення спільного загальноміського професійного об'єднання друкарів, вироблення нового статуту товариства взаємодопомоги, а також висловив думку підняти тижневий внесок у профспілкову скарбницю з 6 до 20 крейцерів. На початку 1856 р. у приватній друкарні Едварда Віняжа (Винара) було закладено ще одну касу взаємодопомоги. Тоді вона налічувала понад 80 осіб [2, с.20]. Члени організації висловили бажання вступити у професійне стоваришування фірми Піллера.

Новий Статут загального «Стоваришування взаємної допомоги членів друкарської справи» розробили Л. Скерл та Ф. П'ятковський. Перше спільне зібрання відбулося 30 листопада 1856 р. в Міській стрільниці. Верховним покровителем товариства обрали представника міської адміністрації, власника друкарні та великої книгарні у Львові Е. Винара; управителем - В. Маргаша; заступником - А. Тромпетеура; секретарем - Ф. П'ятковського; асистентом - Л.Скерла. Членами управи стали: В. Ляйтнер, Л. Скерл, Ф. П'ятковський, А. Петрасевич, Є. Косткевич, В. Палуський, М. Валашкевич, А. Вішневський та С. Гучковський [7, с.26-27]. Збирати внески доручили О. Срочинському (для державної друкарні), С. Байлі

(друкарня Піллера), Т. Блонському (друкарня Винара), В. Годаку (друкарня Оссолінських), Х. Векгерліну (друкарня Ставропітії). Наглядав за зборами поліцейський ад'юнкт Бачинський.

Нове стоваришування львівських поліграфістів розпочало діяльність 1 січня 1857 р. Уже на перших зборах стати членом загального об'єднання взаємної допомоги друкарів зголосилося аж 83 особи [7, с.27]. Об'єднання спілок поліграфістів міста в одну структуру дало змогу зміцнити та оживити їх діяльність. Так вже на кінець січня 1857 року в касі значилося 765 флоринів 20 грошів. З них 560 флоринів 37 грошів поступило від профспілки державної друкарні, 146 флоринів 24 гроші від профспілки друкарні Винара та 59 флоринів 19 грошів від друкарень Піллера та Шнайдера [7, с.27].

5 липня 1857 року в приміщенні лекційної зали закладу Оссолінських відбулися загальні збори об'єднаної професійної спілки. Л. Скерл у звіті наголосив, що в касі товариства вже є 1 140 гульденів і це дало змогу здійснювати виплату хворим, вдовам, сиротам, інвалідам, відкрити позичкову касу, вкладати кошти на девіденти [7, с.27-28].

В наступному часі ще більше зростають доходи Стоваришування. Так, наприклад, за перше півріччя 1863 р. в касі товариства значилося 5 731 зол.рин. Видатки на допомогу за вказаний період склали 590 зол.рин. Наявність вільних коштів у касі Стоваришування сприяло змогу управі долучилася до формування фондів гіпотечного банку у Львові [7, с.32].

Успішне існування професійного стоваришування львівських друкарів стало прикладом для наслідування робітниками інших галузей. За подібною організаційною структурою свої професійні об'єднання заснували приватні службовці Галичини, вчителі шкіл, львівські ремісники й робітники торгових закладів і навіть у Львові мешканці міста в 1865 р. створили міжпрофесійну християнську організацію, яка метою свого існування ставила проблему соціального захисту.

Стабільний фінансовий стан сприяв піднесенню культурно-освітньої та оздоровчо-відпочинкової місії стоваришування, заснуванню бібліотеки, гуртка художньої самодіяльності, аматорського ансамблю та проведення концертів, балів, театралізованих вистав, мистецьких вечорів й інших заходів [7, с. 33].

Таким чином, у складних суспільних умовах існування стоваришування львівських друкарів виконувало далеко не просту місію, котра полягала у вирішенні назрілих соціальних протиріч, наданні допомоги різним категоріям осіб, якісному проведенні культурно-освітньої та іншої роботи, чим завоювало глибоку довіру та надію серед трудових верств Галичини.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Берест Р.Я. Професійний рух на західноукраїнських землях в австрійський період // Нариси історії професійних спілок України. - К., 2002. - 731 с.
2. Kieszczyński L. Kronika ruchu zawodowego w Polsce 1808 - 1939. - Warszawa: Instytut Wydawniczy CRZZ, 1972. - 434 s.
3. Nasi Anomalioniści // Czcionka, Lwow, 1873. - №25. - 19 Czerwca.
4. Мудрий М. Галичина // Довідник з історії України (А-Я) / За заг. ред. І. Підкови та Р. Шуста. - К.: Генеза, 2001. - С.146-149.
5. Берест Р. Я. Нариси історії профспілкового руху в Західній Україні (1817 - 1939 рр.). - Дрогобич: Відродження. - 127 с.
6. Pogląd na sprawy Towarystw // Czcionka. - №1. - 1 Stycznia 1872. - S.1.
7. Bober A. Historia Drukarń i Stowarzyszeń Drukarskich we Lwowie. W siedemdziesiątą rocznicę, powstania Stowarzyszenia «Wzajemnej pomocy» a w pięćdziesiątą rocznicę założenia Stowarzyszenia «Ognisko». - Lwow, 1926. - 256 s.
8. Choroby zawodowe drukarzy // Przewodnik. - №16. Rocznik III. - 1 Listopada 1891.

УЧАСТЬ ПРОФСПЛОК У ЗАХИСТІ ІНТЕРЕСІВ ТРУДЯЩИХ УКРАЇНИ В КІНЦІ XIX - НА ПОЧАТКУ XX СТ.

PARTICIPATION OF TRADE UNIONS IN PROTECTION OF INTERESTS OF WORKING UKRAINIANS AT THE END OF XIX - BEGINNING OF XX CENTURIES

Володимир Молчанов

канд. істор. наук, старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України

Volodymyr Molchanov

PhD in History, Senior Researcher Fellow, Institute of Ukrainian History of the National Academy of Sciences of Ukraine

Ключові слова: каси взаємодопомоги, робітничі гуртки, Російська імперія

Key words: mutual assistance, workers' assemblies, Russian Empire

У кінці XIX ст. економічна система України залишалась переважно аграрною. Однак, намітилися тенденції до зростання темпів розвитку промисловості. Швидкий розвиток важкої індустрії на Півдні спричинив пришвидшення звершення промислового перевороту, який передбачав заміну ручної праці масовим запровадженням у промислове виробництво машин, що значно підвищувало ефективність виробництва. У соціальній сфері значною мірою зростає кількість вільнонайманих робітників у різних галузях економіки. Початок XX ст. позначився загальною економічною кризою 1900-1903 рр., яка в посилила протистояння між працею та капіталом. Саме тому проблема захисту прав найманих працівників у цей період постала особливо гостро через зростання темпів концентрації капіталу та поширення монополізму, появу масового безробіття, зниження темпів зростання заробітної плати, нехтування підприємцями нормами тогочасного робітничого законодавства, збільшення травматизму тощо. У цей час відбувається завершення періоду первісного накопичення капіталу, яке характеризувалося появою великих підприємств. Водночас законодавство про працю відставало від вимог часу, а механізми впливу на його порушників були малоефективними. Відтак інтереси найманих працівників опинилися на периферії державної економічної політики. Разом з тим робітничі верстви в Україні почали формулювати свої соціально-економічні потреби та вимагати їх задоволення. Функцію захисту соціально-економічних інтересів найманого працівника взяли на себе професійні спілки. Загальновизнано, що професійні спілки - це постійно діючі громадські організації найманих працівників, які виражають, представляють і захищають їхні групові інтереси, насамперед щодо найму робочої сили.

Українські етнічні землі в цей період перебували у складі імперій Романових та Габсбургів. Через це і розвиток перших професійних спілок у Східній та Західній Україні та захист ними інтересів трудящих мали певні особливості. Загальновідомо, що праобразом профспілок стало виникнення різних (нерідко таємних) робітничих гуртків, товариств взаємодопомоги, допоміжних кас, товариств ремісничих робітників та ін. Учасники таких форм самоорганізації найманих працівників прагнули ви-

вести соціальний захист робітників на якісно новий рівень через здійснення відповідної процедури легітимізації.

Перші профспілки виникли на етнічних українських землях ще на початку XIX ст. у Східній Галичині, яка входила до складу Австро-Угорщини, де існували міцні традиції цехового ремесла та формувалася правова держава. Розвиток профспілкового руху в Австро-Угорщині відбувався під впливом синдикалізму Ф. Лассалля і Ш. Демча. У 1867 р. професійні спілки в імперії Габсбургів було легалізовано, а в 1870 р. для них було надано право на страйки. Після придушення масового страйкового руху в 1880-х рр. на початку XX ст. в Східній Галичині почали утворюватися національні українські профспілки, що об'єднували вчительство («Взаємна поміч українського вчительства»; із 1905 р.) та службовців кооперативних установ («Супруга»; із 1914 р.). У 1892 р. галицькі профспілки налічували 856 членів, 1902 - 5479, 1904 - 5912 членів. До 1914 р. до профспілок у західноукраїнських землях входило не більше 10% найманих працівників. Після початку Першої світової війни через мобілізацію профспілковий рух на українських землях Австро-Угорщини занепадав.

На підросійських землях України перші робітничі гуртки, каси взаємодопомоги і товариства почали виникати у другій половині XIX ст. Разом з тим, на відміну від Східної Галичини тут це явище було більш масовим. Робітничі гуртки об'єднувались у союзи і спільно виступали на захист інтересів членів цих організацій. Специфікою профспілкового руху в цьому регіоні були більш виразна організація та значна політизація. Під впливом інтелігенції робітники вживали практичних заходів до утворення керівних центрів страйкової боротьби, кас взаємодопомоги, бібліотек. У 1875 р. унаслідок об'єднання нелегальних політичних гуртків, діяльності бібліотеки та каси взаємодопомоги в Одесі сформувався Південноросійський союз робітників. Його основні програмні положення були сформульовані у статуті, в ході вироблення якого було використано «Тимчасовий статут міжнародного товариства робітників» К. Маркса і статут «Міжнародної асоціації робітників Центральної Женевської секції». Члени союзу активно поширювали нелегальну літературу, вели пропагандистську діяльність. Крім того, «Союз» займався практичною діяльністю організації акцій протесту робітників. Представники об'єднання керували страйками, використовували кошти, зібрані у касу для допомоги робітникам що втратили роботу тощо.

Разом з тим, не всі гуртки, котрі об'єднували найманих працівників за професійною ознакою, були заполітизовані. Так, 23 грудня 1881 р. у Харкові було зареєстровано першу легальну «Допоміжну касу друкарів, літографів і службовців при літографіях та друкарнях». Створена з ініціативи ліберально настроєних власників, каса об'єднувала кваліфікованих, високооплачуваних набірників і друкарів, а також лікарів, адвокатів, купців, чиновників. Залежно від розміру внесків учасники поділялися на «постійних почесних членів», «почесних» та «загальників». Робітники вважалися «дійсними» членами каси, а представники низькооплачуваних спеціальностей (палітурник тощо) не могли користуватися її послугами. Каса створювалася з метою надання фінансової допомоги і безповоротних виплат на випадок смерті годувальника родинам та сиротам, а також медичної допомоги й пільгового придбання товарів. 1885 р. об'єднання набуло назви «Товариство взаємної допомоги набірників». Залучивши до свого складу харківського губернатора, архієпископа і заможних купців, «Товариство» отримало значні кошти для соціальної підтримки нужденних членів. Обидва товариства підтримували зв'язки між собою, інформували одне одного про хід справ.

У серпні 1883 р. у Харкові зареєстровано «Товариство взаємодопомоги прикажчиків», створене зусиллями службовців середньої та вищої ланки, а також кількома власниками торговельних підприємств. Організація надавала матеріальну, медичну, юридичну допомогу бідним, хворим, престарілим членам. У 1906 р. на базі товариства виникла профспілка прикажчиків, яка діяла до 1917 р.

Разом з посиленням страйкового руху в Україні на початку XX ст. жандармсько-поліцейські органи Російської імперії здійснили спробу взяти під контроль робітничий рух. Головним методом, який застосовували в спробах заволодіти робітничими гуртками, стала «зубатовщина» (за прізвищем ініціатора методу, жандармського полковника [С. Зубатова](#)). Квінтесенція зубатовської концепції викладена

у його записці на адресу міністра внутрішніх справ (14 березня 1902 р.), в якій він наголошував: «Розбивши робітничу масу на клітки у формі різного роду товариств і заволодівши волею робітників, що стоять на чолі цих установ, державна влада позбавляє такою організацією робітничу масу її стихійної сили і робить здатною до послідовної і планомірної діяльності, що стоїть вже за межами будь-яких побоювань». Політика «поліцейського соціалізму» провадилася царською владою, як правило, у великих промислових центрах, зокрема - [Києві](#), Катеринославі, [Одесі](#), [Харкові](#), [Миколаєві](#), Єлизаветграді, [Херсоні](#). Максимальна чисельність членів зубатовських і близьких до них робітничих організацій в Україні в 1903 р. досягла 6-8 тис. осіб. Проте сподівання уряду на створення підконтрольного поліції робітничого руху не виправдалися. Так, під час [загального страйку на Півдні Росії 1903](#) членів зубатовських «товариств взаємодопомоги» спочатку разом з поліцією намагалися придушити страйк, але згодом вийшли з-під контролю поліції й примкнули до страйкарів. Це привело до розвалу зубатовських організацій та їх заборони царським урядом.

Поштовх до масової організації профспілок надала революція 1905-1907 рр. Глибокий конфлікт між владою й народом, працею і капіталом не лише загрожував панівному режимові, а й надалі погіршував економічну ситуацію у країні. Страйки та локаути спричинили різкий спад виробництва, погіршення ринкової кон'юнктури й матеріального становища працівників. Життя підказувало, що в такій ситуації не можна обмежуватися лише протестними формами боротьби, а слід шукати шляхи до компромісу, взаєморозуміння, узгодження корпоративних та класових інтересів великих суспільних груп.

Революційні події підштовхнули запровадження договірних відносин між роботодавцями та робітниками. 1 лютого 1905 р. вперше в Україні було укладено колективний договір на правовій основі між правлінням Російського паровозобудівного й механічного товариства та директором харківського паровозобудівного заводу, з одного боку, й групою уповноважених від робітників, - з іншого. Угоді передували страйк і вибори комісії робітників, яка розпочала переговори з керівництвом підприємства. Згідно з договором вона набула право розбирати конфлікти між працівниками та адміністрацією, з'ясовувати причини звільнення робітників, наглядати за правильністю надходження й витрат штрафних відрахувань, брати участь у розгляді питань про зміни розцінок підрядних робіт, а також за необхідності вести переговори з директором заводу.

Загалом професійні спілки в підросійській Україні почали формуватися із представницьких органів робітників, які обстоювали їхні інтереси при укладанні колективних угод, - комісії уповноважених або виборних заводських комісій, делегатських та депутатських зборів робітників. Із лютого до осені 1905 р. на українських землях на території Російської імперії їх виникло 30. Спочатку вони утворювались на великих індустріальних підприємствах гірничозаводської, металургійної та машинобудівної промисловості, а з часом - на середніх і дрібних підприємствах та у ремісничих майстернях. У червні 1905 р. було організовано перше галузеве об'єднання профспілок південної Росії - Південноросійську спілку залізничників, а у вересні цього ж року - перший у Російській імперії міжспілковий орган - Центральне бюро профспілок. У листопаді 1905 р. було сформовано Всеросійську профспілку поштово-телеграфних службовців, до якої ввійшли відділення в Харкові, Катеринославі, Одесі, Києві.

До кінця року сформувалося 107 профспілок: 30 - в [Одесі](#), 18 - у [Києві](#), 13 - у [Харкові](#), 11 - у Катеринославі, 8 - у [Миколаєві](#), 27 - у [Полтаві](#). Профспілки брали активну участь у боротьбі за відстоювання економічних інтересів та долучались до політичної боротьби: протестували проти поліцейських репресій, вимагали політичних свобод, співробітничали з [радами робітничих депутатів](#), зокрема щодо керівництва страйками.

Ухвалений у Російській імперії закон про «Тимчасові правила про товариства і спілки» від 4 березня 1906 р. легалізував становище профспілок, які використовували мирні методи економічної боротьби, та заборонив існування тих, що обстоювали страйки або висували політичні вимоги. «Тимчасовими правилами» спілкам надавалося право шукати засоби поладження непорозумінь, що виникали на ґрунті договорів про найм за допомогою угоди чи третейського розгляду. Функції спілок зводилися до

виплат грошової допомоги своїм членам, організації кас взаємодопомоги, бібліотек, професійних шкіл. Натомість вони не мали права нагромаджувати страйкові фонди та влаштовувати страйки.

До середини 1907 р. на українських землях діяло 230 легальних та 60 нелегальних профспілок, які об'єднали 60 тис. робітників і становили 1/3 всіх профспілок у Російській імперії. Це були переважно дрібні місцеві профспілки цехового типу (по 200-300, нерідко 100-150 членів), не об'єднані ані територіально, ані галузево. Поряд з ними міцніли великі професійні організації. В 1907 р. спілка металістів Катеринослава об'єднувала 2 тис. членів, Кам'янського - 1 тис., Алчевська - 2 тис., спілка машинобудівників Луганська - 2137, Одеси - 3 тис., спілка друкарів Києва - 1,1 тис. членів. Більші за чисельністю профспілки, зокрема в гірничодобувній промисловості, охоплювали близько 1 % робітників. Статути та діяльність багатьох із них не виходили за межі кас і товариств взаємодопомоги.

У роки економічної кризи та реакції 1907-1910 рр. багато профспілок, які були розпущені урядовцями, перейшли на нелегальне становище й очолили страйковий рух, у той час як легальні профспілки використовували мирні методи економічної боротьби, а також матеріально підтримували страйкарів і робітників, котрі страждали внаслідок локаутів. Під час економічної стагнації новим напрямом соціальної діяльності профспілок стала боротьба за створення лікарняних кас та бірж праці. Крім того, через співробітництво із політичними фракціями профспілки намагалися захистити інтереси робітників парламентським шляхом.

У роки Першої світової війни царський уряд посилив адміністративно-поліцейський контроль за діяльністю профспілок. Це зумовило зростання страйкового руху і спричинило політизацію профспілок. Більшість профспілок бойкотували воєнну політику уряду й не підтримали організацію робітничих груп у військово-промислових комітетах. Поряд із традиційними соціально-економічними вимогами профспілки висували політичні: припинення війни, демократизацію суспільного ладу, гарантування політичних свобод.

Після Лютневої революції 1917 р. в Україні виникли нові організації робітників - фабрично-заводські комітети. У червні 1917 р. відбулась 3-тя Всеросійська конференція профспілок, під час якої ухвалили рішення стосовно створення Всеросійської центральної ради профспілок. Завдяки страйковому рухові профспілки домоглися повсюдного запровадження колективних угод, встановлення 8-годинного робочого дня і страхування на випадок хвороби.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Берест Р. Матеріали історії профспілкового руху (1817-1939). Львів: Вид-во об'єднання профспілок Львівщини, 2009. - 36 с.
2. Нариси історії професійних спілок України / Гол. ред. О.М. Стоян. -К.: Профінформ, 2002. 731 с.
3. Овсієнко О.Ф. Крах зубатовщини на Україні. Київ: Наукова думка, 1987. 137 с.
4. Реєнт О. П. Україна в імперську добу (XIX - початок XX століття). Київ: Арій, 2016. 320 с.

РОЗВИТОК ПРОФСПІЛКОВОЇ ОСВІТИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ЗАВДАННЯ

DEVELOPMENT TRADE UNION EDUCATION: CURRENT STATUS AND OBJECTIVES

Вікторія Буяшенко

докт. філос. наук, ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму

Victoriia Buiashenko

Dr. in Philosophy, Rector, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Ключові слова: навчання, навчальні центри, профспілкова освіта
Key words: training, training centers, trade union education

Трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні в останні десятиріччя, привнесли істотні зміни в профспілковий рух. Змінилася структура організації, змінилися її завдання, відповідно змінилися пріоритети в роботі. Із організації, яка давала, розподіляла і контролювала, профспілка перетворилася на організацію, що захищає інтереси працівників та їх соціально- трудові права. У зв'язку з цим профспілкова освіта посіла провідне місце у діяльності профспілкової організації. Без досвідчених, всебічно підготовлених профспілкових працівників та активістів неможливо кваліфіковано обстоювати права та інтереси членів профспілок, ефективно протистояти наступу капіталу на права людини найманої праці, профспілкові навчальні заклади мають забезпечити покращення підготовки та перепідготовки профспілкових працівників та профактивістів. Задля того, щоб повністю зрозуміти актуальність зазначеної проблеми та визначити основні шляхи її вирішення, проаналізуємо, що змінилося в системі профспілкової освіти за час незалежності України.

Радянська система профспілкової освіти була добре налагодженою машиною, де традиційно завдання навчання профспілкових кадрів виконували навчальні центри профспілок, які були структурними підрозділами обласних рад профспілок. До їх компетенції належало навчання і підвищення кваліфікації профспілкових працівників. За умов централізованого фінансування навчання охоплювався профспілковий актив на всіх рівнях, у всіх галузях. Групи слухачів формувалися відповідно до річного навчального плану. Охоплення профспілковим навчанням було досить чисельним.

За роки незалежності ситуація змінилася. Навчання для профспілкових кадрів у навчальних центрах стало платним, що зменшило попит на їхні послуги профспілковими структурами. Зниження попиту на освітні послуги навчальних центрів з боку профспілок змусило їх шукати шляхи виживання, що виявилася для них серйозним випробуванням. Сьогодні стабільно працюють і мають налагоджену систему навчання тільки ті центри, які фінансуються не лише за рахунок надання освітніх послуг, а ще й займаються додатковою господарською діяльністю. Відтак, можна сказати, що навчальні центри в основному вижили, але ціною скорочення профспілкового навчання та розширення спектру інших послуг. Навчання профспілкових працівників тепер займає меншу частину в обсязі роботи спеціалізованих профспілкових навчально-методичних центрів.

Освітній процес у профспілках все більше переміщується в галузеві та територіальні організації, задля того щоб зменшити витрати, вони стали самостійно вчити свої кадри. Працівники апаратів обкомів освоюють викладання, залучають лекторів зі сторони, запрошують представників вищих профспілкових органів, а також фахівців навчальних центрів. Якщо раніше основне навантаження з організації навчання припадало на навчальні центри і основи знань профспілкового активу отримували саме там, то тепер воно зосередилось у галузевих комітетах і на знаннях, характерних лише для конкретної галузі. До послуг навчальних центрів вдаються нечасто, лише невелика частина занять проводиться або на їх базі, або із залученням їх фахівців. Переважно заняття в центрах організовується для працівників та профспілкових лідерів великих профспілкових організацій, решта активу навчається, оминаючи їх. Мають місце випадки, коли галузеві комітети проводять навчання на інших базах не стільки через фінансові труднощі, скільки через незадоволення навчальним процесом у центрі. У міських і райкомах, як і раніше, проводиться навчальна робота. Найчастіше це робиться по-старому. В першу чергу це забезпечення інформаційно-методичними матеріалами і, звичайно, лекції (семінари) на задану тему. Заняття, зазвичай, проводяться з якоюсь періодичністю (раз на місяць або квартал).

Що ж до освіти профспілкового активу первинок, то тут ситуація, за рідкісним винятком, виглядає досить сумно. Якщо раніше на більшості підприємств працювали так звані школи профспілкового активу, де планомірно підвищувався освітній рівень низової ланки профспілкових активістів, то тепер такі заходи можуть дозволити собі здебільшого лише великі підприємства. Що стосується профкомів невеликих за розмірами підприємств, підприємств зі складним фінансовим становищем і бюджетних організацій, то вони в більшості випадків не мають можливості навчання низової ланки профспілкових працівників. Тому навчальним процесом в кращому випадку бувають охоплені керівники профспілкових організацій. Отже, можна констатувати, що з переходом навчальних центрів на самофінансування: 1) у частини міст та регіонів система профспілкової освіти була знищена; 2) профспілкове навчання потрапило у пряму залежність від фінансових можливостей організації; 3) при збереженні потреби в освіті профспілкових кадрів через нестачу фінансових коштів різко знизився попит на освітні послуги центрів з боку профспілок, відповідно скоротилося число профспілкових працівників, які пройшли навчання в навчальних центрах; 4) потенціал спеціалізованих навчальних центрів, внаслідок зниження попиту на послуги з боку профспілкових структур, став використовуватися не за призначенням. Саме в такому стані опинилась система профспілкової освіти України ще декілька років тому. Що ж являє собою профспілкове навчання сьогодні? Говорити про його сталість важко. Десь його необхідно повністю відновлювати, десь ще по інерції спрацьовують залишки старої системи. Оскільки навчальні центри можуть дозволити собі навчання лише тих профспілкових працівників, за яких заплатили, то основне навантаження профспілкової освіти взяли на себе працівники галузевих комітетів, яким вдається охопити навчанням профспілкових працівників рівня міськкомів, райкомів, профкомів. Міськкоми і райкоми намагаються займатися навчанням голів профкомів. Профкоми підприємств в силу своїх можливостей вчать голів цехових комітетів.

Однак, варто зазначити, що зусилля всіх ланок профспілкової організації у сфері освіти і по цей час залишаються неузгодженими. Тематика й якість навчання на кожному етапі залежить від кругозору та кваліфікації людини відповідальної за навчання, від її уявлень про те, як це повинно робитися, і чому потрібно вчити профспілкового працівника. Але завдяки постійній увазі Президії ФПУ, Науково-методичної ради ФПУ останнім часом відбулися позитивні зрушення і помітно актуалізувалась діяльність профспілкових навчальних закладів. Зростає рівень підготовки спілчан завдяки ґрунтовній організації і проведенню навчання, впровадженню комп'ютерних технологій, покращенню інформаційного забезпечення, залученню висококваліфікованих викладачів, модераторів; поступово поліпшується і матеріальна база навчальних закладів. Структурними підрозділами апарату ФПУ для профспілкових працівників, активу, членів профспілок проведено низку спеціалізованих семінарів, круглих столів, фахових дискусій з основних напрямів діяльності Федерації профспілок України.

Незважаючи на неоднозначну ситуацію в сфері профспілкової освіти, навчання профспілкових кадрів ведеться. У всіх містах без винятку найпопулярнішою формою навчання є короткотермінові семінари для певної категорії профспілкових працівників з використанням таких форм навчання як лекції, семінари, круглі столи. Однак поряд з ними поступово набувають поширення нові, так звані активні методи навчання: рольові ігри, тренінги, групові дискусії тощо. Причому вони все більше завоюють визнання. За відгуками викладачів і слухачів, таке навчання - найбільш ефективне. Незважаючи на те, що проблема кадрів, відповідно і проблема наступності стоїть в організаціях дуже гостро, підготовкою резерву поки ніхто не стурбований. Навчання голів профкомів скрізь відбувається постфактум: обрали, потім навчили. Популярна за радянських часів підготовка резерву на сьогоднішній день відсутня в освіті профспілкових кадрів. Окрім того, у всіх обкомах і теркомах раз чи два на рік проводиться спеціальне навчання голів профкомів. Для новообраних голів заняття, зазвичай, проводяться окремо. Їхнє навчання часто приурочують до звітно-виборних конференцій, після проведення яких «новоспечені» голови проходять навчальний курс. Це, за великим рахунком, профспілковий лікбез, де намагаються дати всього потроху, з чим доведеться зіткнутися в роботі новому голові, забезпечити його інформаційно-методичними матеріалами й останніми документами. Навчання профспілкових лідерів скрізь організовано по-різному. Це можуть бути лекції «про все» протягом одного-двох днів. Може бути цілий курс навчання, розрахований на кілька занять, що дозволяє в кінцевому підсумку отримати якусь загальну картину діяльності профспілки та профкому зокрема. Це може бути і цикл тренінгів і рольових ігор, беручи участь в яких, людина отримує навички профспілкової роботи, виробляє технологію вирішення конкретних проблем.

Практично в усіх галузевих комітетах існують постійно діючі семінари та наради для різних фахівців: голів профкомів, скарбників та бухгалтерів, організаторів, юристів тощо. Це за традицією лекції з запрошенням цікавих фахівців, представників владних структур, соціальних фондів. Для навчання та підвищення кваліфікації профспілкового лідера та активістів майже повсюдно практикується направлення їх до інших міст на спеціальні навчальні семінари, наради, на курси. Але слід сказати, що це поодинокі явища. Працівники обкомів, голови профкомів, інші фахівці іноді направляються у вищі навчальні заклади системи професійних спілок України для отримання другої вищої освіти. Навчання частково, або повністю оплачує профспілкова організація. Але в останні роки це - теж досить рідкісне явище. Наприклад, при вступі до Академії праці, соціальних відносин і туризму у 2017 р. цією можливістю скористалися лише одна особа.

Важливим аспектом змістовної сторони навчального процесу профспілок є реалізація цільових профспілкових програм. Серед них - типова програма навчання фахівців від профспілок, організацій роботодавців, органів виконавчої влади «Соціальний діалог». Вона відтворює необхідність системного навчання з питань соціального діалогу, зважаючи на їх важливе суспільне значення, з метою обізнаності майбутніх працівників з теорією та практикою ведення соціального діалогу, його ролі в консолідації громадянського суспільства. Результатом таких програм є підготовка навчальних програм не тільки для навчання профспілкового активу, а й для студентів вищих навчальних закладів України, що дає можливість розширити сферу впливу профспілок у сучасному українському суспільстві і підкреслює важливість їхньої діяльності для захисту усіх верств населення. Прикладом такої навчальної програми є навчальна програма «Основи ведення соціального діалогу в суспільстві», яка розроблена Академією праці, соціальних відносин і туризму у липні 2012р. та рекомендована Міністерством освіти і науки України до впровадження у навчальний процес вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації. Один із способів, яким можна досягти актуалізації навчального матеріалу - введення нових фактів, отриманих шляхом емпіричного пізнання. В системі профспілкової освіти такі факти, як правило, є результатом реалізації дослідницьких проєктів, присвячених найбільш актуальним проблемам профспілкового руху. Саме тому вищі заклади системи професійних спілок України є одночасно осередками профспілкової науки та науково- методичними центрами. Найбільш затребуваними в останній час

стали теми пов'язані з колективними трудовими спорами, роботою комісій по трудових спорах. Ці теми вважаються актуальними при переході від масових акцій протесту до переговорного процесу. Через канали міжнародної організації поширюється велика кількість методичної літератури, причому вона добре підготовлена до сприйняття різними групами працівників. Характерною особливістю профспілкової освіти є пріоритетність практично-орієнтовного підходу в навчанні. Будь-які неточності, застарілі елементи в подачі навчального матеріалу гостро сприймаються слухачами - практиками профспілкової роботи і негативно позначаються на їхній мотивації до навчання.

Багато позитивних відгуків стосовно застосування активних методів у навчанні почули від профспілкових лідерів, проте, у практиці навчання широкого розповсюдження вони не отримали. Причин тут можна виокремити декілька: 1) незатребуваність активних програм навчання багато в чому пояснюється браком фінансових коштів; це досить дороге навчання: групи повинні бути не більше 20 осіб, заняття повинні проводитися протягом декількох (3-5 днів), часто з проживанням та харчуванням; 2) недоцільність застосування активних методів у великих аудиторіях, а маленькі групи не виправдовують себе з матеріальних міркувань; 3) консервативність профспілкових керівників, які вважають, що для успішного навчання досить традиційних лекційних занять, які озброюють профспілкових працівників інформацією; 4) нестача фахівців, які володіють новими методиками і техніками навчання.

Стратегічна мета профспілкової освіти - формування інноваційної науково обґрунтованої освітньої системи, яка забезпечить одержання сучасних знань, формування компетентностей та вмінь, необхідних профспілковим працівникам для виконання функцій, пов'язаних з захистом прав працівників. Для досягнення цієї мети необхідно реалізувати наступні задачі: організувати наукові дослідження з актуальних проблем профспілкового руху; підготувати лекторів для здійснення профспілкового навчання; розробити інтерактивні методики для навчального процесу профспілкових працівників усіх рівнів; впровадити у процес профспілкового навчання нові напрями підготовки (соціальний аудит, менеджмент соціальної сфери, соціальна логістика тощо).

Зараз до головних завдань профспілкової освіти можна віднести: 1) створення умов для задоволення потреб профспілкових органів і організацій у підвищенні професіоналізму, компетентності та освітнього рівня профспілкових активістів та лідерів, членів профспілки; 2) підвищення рівня інформованості рядових членів профспілки і найманих працівників про діяльність профспілок щодо захисту соціально-економічних інтересів трудящих; 3) сприяння забезпеченню соціальної захищеності профспілкового працівника і в представленні інтересів своїх членів на ринку праці; 4) розвиток здібностей профспілкових активістів в області психології, спілкування та комунікації, для того, щоб вони могли грамотно вести переговори, відстоювати інтереси трудящих, вести дискусії і спілкуватися з трудовим колективом; 5) навчання та розвиток навичок у працівників самостійного аналізу та оцінки соціальної, економічної і політичної обстановки.

Рецензія

УДК 324:001.8

«ЧОМУ МИ БІДНІ?»: ЕКСТРАКТИВНО-ІНКЛЮЗИВНА СИСТЕМА КООРДИНАТ НАЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЗА АДЖЕМОГЛУ ТА РОБІНСОНОМ

«WHY ARE WE POOR?»: EXTRACTIVE-INCLUSIVE SYSTEM OF SOCIAL DEVELOPMENT COORDINATES BY ACEMOGLU AND ROBINSON

Тетяна Семігіна

Доктор політ.наук, професор Академії праці, соціальних відносин і туризму

Tetyana Semigina

Dr. in Political Science, Professor, Academy of Labour, Social Sciences and Tourism

 orcid.org/0000-0001-5677-1785

 semigina.tv@socosvita.kiev.ua

Рецензія на книжку:

Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають? Походження влади, багатства і бідності / Пер. з англ. О. Дем'янчука. Київ: Наш формат, 2016. 504 с.

Інформація про рукопис

Надійшов до редакції:
1.10.2017

Рецензований: 12.10.2017

Прийнятий до друку:
22.10.2017

Інколи у науковому дискурсі з'являються книжки, що виходять за межі академічного світу. Бо стають інтелектуальним викликом і популярним читвом водночас. Книжка Дарона Аджемоглу (турецького і американського економіста; професора економіки Массачусетського технологічного університету та Гарвардського університету, США) і Джеймса Робінсона (британського економіста і політолога; професора Школи публічної політики ім. Гаріса Університету Чикаго) «Чому нації занепадають? Походження влади, багатства і бідності» [1] саме така. Про що вона? Про економіку? Про політику? Про соціальний устрій та суспільні цінності? Про історію (а у ній від самого початку можна прочитати захопливі приклади з історії)?

Книжка, видана у Нью-Йорку в 2012 році (український переклад побачив світ у 2016 році), є далекою від сухого, академічного викладу. Вона жвава, дещо провокативна, стилістично добре написана (і перекладена!), привертає увагу до актуальної теми глобального економічного розшарування держав. Її можна було б назвати і суспільствознавчою в широкому сенсі, і науково-популярною. Вона рекомендо-

вана до читання найвпливовішими людьми сучасності – Біллом Гейтсом та Марком Цукербергом. Проте саме академічні дебати довкола ідей книжки, до яких долучилися такі відомі науковці як Джеред Даймон, Френсіс Фукуяма та ін., свідчать про неабиякий науковий рівень видання. Це власне підтверджено тим, що книжка стала бестселером за версією «Wall Street Journal» та «New York Times», а її автори здобули численні академічні відзнаки й неймовірну популярність [2].

Грунтуючись на багаторічних дослідженнях автори легко й доступно пояснюють, чому понад мільярд людей у країнах, що розвиваються, виживають, маючи менш як 1,25 долара на день, у той час як інші країни стали успішними. Для пояснення глобальної стратифікації автори наводять приклад міста Ногалес, власне міст-близнюків Ногалес: одне поселення на мексиканській стороні кордону, інше - на американській. Відмінність між поселеннями пригломшлива. Автори замислилися над тим, чому кордон такий визначальний. Це питання має неабияку вагу, оскільки глобальна нерівність породжує інші негативні явища - психологію провини та обурення, явище міграції і зрештою те, що деякі народи не просто відстають, а розпадаються.

Автори також ставлять питання про те, в чому ж полягає відмінність між 50% граничною ставкою податку на доходи й експропріацію 50% доходів клептократичним правителем чи корумпованими чиновниками. Попри певне невдоволення більшість громадян західних демократій задоволені граничними ставками податку приблизно на 50%, а іноді й вище, але мало підприємців у країнах Африки на південь від Сахари та Південної Азії в захваті від схожих розмірів експропріації чи корупції. Чому ж так відбувається?

Відповіді на ці питання автори шукають у межах неоінституційного підходу, який орієнтований на вивчення цінностей, формальних і неформальних норм і правил. Вони аналізують розвиток економіки у зв'язку з розвитком політичних інститутів безлічі країн у різні епохи. Серед проаналізованих в книзі держав такі, як Римська імперія, цивілізація Майя, Венеціанська республіка, Британська імперія, Австралія, Ефіопія, Ботсвана, Південна Африка, Франція, Іспанія, Мексика, Колумбія, США, Австро-Угорщина, Османська імперія та сучасна Туреччина, Російська імперія, СРСР і сучасна Росія, Узбекистан, Північна та Південна Корея, Японія, імперський та сучасний Китай. Автори виходять у своєму аналізі з близької мені тези про те, що політика - це процес, за допомогою якого суспільство обирає правила управління і не до кінця зрозумілого конструкту «критичні збіги обставин».

Книга заснована на двох основних теоріях: перша теорія розглядає формування демократичних і диктаторських режимів (так званих драйверів, рушіїв демократії), а друга пояснює, як саме демократичні режими сприяють економічному зростанню, а диктаторські - йому запобігають. Автори стверджують, що процвітання або падіння держав обумовлено, в першу чергу, характером їх економічних та політичних інститутів. Аджемоглу і Робінсон зіставляють «екстрактивні» і «інклюзивні» соціальні інститути (економічні та політичні), хоча й не дають визначення поняттю «інститут», не окреслюють його ознак, характеристик або що.

На їх думку, інклюзивні (від англ. «inclusive» - це залучення до процесу усіх, без відмінностей і обмежень) економічні інститути - це такі інститути, які «заохочують великі маси людей до участі в економічній діяльності... Щоб бути інклюзивними, економічні інститути мають шанувати приватну власність, неупереджену систему права й надання публічних послуг для створення конкурентного середовища, у якому люди можуть здійснювати обмін і домовлятися. Має також бути гарантія можливості відкривати новий бізнес і обирати свій кар'єрний шлях» (С. 79). Інклюзивні економічні інститути, які дозволяють участь якщо не всіх, то значної частки громадян в економічних відносинах з можливістю отримання прибутку. Недоторканність власності гарантується, відчуження власності або доходів не допускається. Інклюзивні економічні інститути підтримуються інклюзивними політичними інститутами, які перешкоджають вузьким групам громадян регулювати економіку держави в свою користь. Саме такі інститути є основою всіх ліберальних демократій сучасності.

Екстрактивні економічні інститути - це інститути, які мають протилежні властивості, тобто спрямовані на те, щоб відбирати доходи і блага в однієї групи людей на користь іншої (С. 81). Екстрактивні економічні інститути дають елітам змогу управляти економікою держави для власної вигоди. Вони перешкоджають іншим групам громадян отримувати для себе вигоду від участі в економічних відносинах. Екстрактивні інститути допускають або встановлюють відчуження власності або доходів на користь вузьких груп. При цьому еліти підтримують свою владу за допомогою армії, поліції, залежних судів та інших структур, які автори відносять до екстрактивних політичних інститутів.

Автори наголошують, що інклюзивні політичні інститути - це централізовані та плюралістичні політичні інститути. Екстрактивні політичні інститути - це політичні інститути, яким бракує або централізації, або плюралізму, або і того, і того (С. 85).

Держави з інклюзивними інститутами, на досить таки радикальну думку авторів, порівняно легше і успішніше долають внутрішні і зовнішні кризи. А от екстрактивні політичні та економічні інститути нестабільні і загрожують всьому суспільству, адже можуть привести до політичного та/чи економічного колапсу. Аджемоглу та Робінсон стверджують, що коли ви поєднуєте гнилі режими, експлуататорські еліти та орієнтовані на себе інститути з слабкими, децентралізованими державами, то ви отримуєте рецепт бідності, конфліктів та навіть відвертого провалу. Отже, автори вважають, що нації занепадають тоді, коли мають екстрактивні економічні інститути, підтримувані екстрактивними політичними інституціями, які перешкоджають і навіть блокують економічне зростання.

В останньому, 15-му розділі автори висувають кілька прогнозів. На їх думку, держави, які не мають політичної централізації, як-от Колумбія, Афганістан або Гаїті, не зможуть досягти істотного економічного зростання. Деякі країни, які досягли політичної централізації (Бурунді, Ефіопія, Руанда, Танзанія), можуть досягти нестабільного зростання в умовах екстрактивних інститутів. А от економічне зростання в Росії та Китаї, досягнуте в умовах екстрактивних інститутів без розвитку інклюзивних інститутів зрештою припиниться.

Аджемоглу та Робінсон переконані: країни стали успішними через те, що їхні громадяни повалили владну еліту і створили суспільства, де головною цінністю стали рівні економічні та політичні права кожного. На їхню думку, саме свобода робить світ багатшим. Бо економічний успіх держав не залежить від культури, клімату чи географічного розташування. І саме тому чимало критиків закидають авторам відсутність звертання до культури як чинника, що зумовлює відмінності між націями, використання спрощеної моделі. Втім, автори саме цього й прагнули: запропонувати просту теорію й використати її «для пояснення основних аспектів економічного й політичного розвитку в усьому світі від часів неолітичної революції» (С. 414).

Перекладач книжки на українську мову, професор політології Національного університету «Києво-Могилянська академія» Олександр Дем'ячук зауважує, що, якщо спиратись на ідеї авторів, то загальний принцип пошуку стратегії національного розвитку можна сформулювати наступним чином: «побудова інклюзивних політичних, а з ними й економічних інститутів. Цей принцип відсуває убік міркування цілого ряду теорій - модернізації, залежності, конвергенції тощо, оскільки зосереджує увагу політиків, а з ними й науковців, упершу чергу на внутрішніх умовах і можливостях нації. Цей принцип змушує орієнтуватися на майбутнє, а не минуле, шукати людські, ідейні, матеріальні й урешті-решт владні ресурси для суттєвих змін суспільно-політичної ситуації» [3]. І з цим варто погодитися, бо рефлексивна оберненість на минуле стимулює консервацію і відтворення віджилих суспільних практик.

Слід додати, що Аджемоглу та Робінсон фактично оминули аналіз ролі міжнародних фінансових організацій, таких як МВФ чи Світовий банк. І цим їм цілком слушно дорікають такі відомі політологи як Джефрі Сакс [4] та Джеред Даймонд [5]. Бо той же Світовий Банк опублікував «Доповідь про зростання. Стратегії стійкого зростання і інклюзивного розвитку», якою сприяв поширенню ідей інклюзивного економічного розвитку. Після цього поняття інклюзивності набувало ширшого і системного значення. Адже «інклюзивний розвиток ... дозволяє всім країнам і регіонам світу користуватися результата-

ми глобалізації, економічної інтеграції та економічного зростання. Для окремо взятого економічного суб'єкта інклюзивний розвиток має на меті максимально створити можливості розвитку і працевлаштування за рахунок високих темпів економічного зростання на поступальній основі, а також забезпечити громадянам рівний доступ до надаваних соціальних гарантій і можливість участі у всіх сферах життєдіяльності країни» [6, с. 22-23].

Книга спонукає до роздумів. Насамперед про те, де зараз знаходиться Україна в екстрактивно-інклюзивній системі координат, описаній Аджемоглу та Робінсоном.

Автори книги розглядають індустріалізацію СРСР (розділ 5) як приклад економічного зростання в умовах екстрактивних інститутів: бурхливий розвиток важкої промисловості здійснювався за рахунок ресурсів села. На думку авторів, селянське господарство було організовано так неефективно, а рівень технологічного розвитку був настільки нижчий за європейський і американського, що простий перерозподіл ресурсів у 1930-х роках на користь індустрії, де продуктивність праці і капіталу була набагато вище, зумовив швидке економічне зростання. Однак до 1970-х років, коли раніше використовувалися неефективно ресурси були перенаправлені з села в промисловість, радянська система виявилася в тупику: примусові методи вичерпали себе, вже не даючи колишніх дивідендів, а брак економічних стимулів для трудівників і опір еліт не давали змоги підтримувати безперервні технологічні інновації за межами військової і аерокосмічної промисловості. Щоб продовжити стійке зростання, радянська влада повинна була б відмовитися від екстрактивних економічних інститутів, але це загрожувало політичній владі, і це зрештою зумовило падіння влади Комуністичної партії і розпаду СРСР.

Так, у книзі нічого немає про Україну безпосередньо. Але викладене авторами дає змогу осмислити інституційну спадщину та тенденції сьогодення, побачити, що нинішній олігархічний лад, що ґрунтується на екстрактивних інститутах, є ворожим до інновацій і консервує сировинну спеціалізацію економіки України, чим унеможлиблює збільшення добробуту всього суспільства, а не лише його елітарних груп, шляхом інтенсивного економічного зростання. У рецензованій книзі немає простих рецептів, що з цим робити і як уникнути занепаду нації, але відповідь, після прочитання, очевидна. І вона є далекою від нашої меншовартісної мантри: «Чому ми бідні? Бо дурні. Чого дурні? Бо бідні». Слід розвивати демократію -- і прийде економічний розвиток, а не навпаки.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Acemoglu D., Robinson J. A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business, 2012. 529 p.
2. *Why Nations Fail* / Wikipedia. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Why_Nations_Fail (дата звернення 1.08.2017).
3. Дем'янчук О. П. Стратегія національного розвитку: інституційний вимір // Наукові записки НаУКМА. 2015. Т. 173: Політичні науки. С. 16-21.
4. Sachs J. D. *The True Drivers of Economic Development* // *Foreign Affairs*. 2012. September/October Issue. URL: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/government-geography-and-growth> (дата звернення 2.08.2017).
5. Daimond J. *What makes countries rich or poor?* // *New York Book Reviews*. 2012. 7 June. URL: <http://www.nybooks.com/articles/2012/06/07/what-makes-countries-rich-or-poor> (дата звернення 2.08.2017).
6. Реконструктивний економічний розвиток: основні напрями, ефективність і соціальна справедливість / За ред. Гейця В. М., Гриценка А. А. Київ: Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2016. 240 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/scc/2.pdf> (дата звернення 10.08.2017).

References

1. Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
2. Wikipedia (2017). *Why Nations Fail*. Retrieved from: https://en.wikipedia.org/wiki/Why_Nations_Fail.
3. Demianchuk, O. (2015). *Stratehiya natsional`noho rozvytku: instytutsiynyy vymir* [National development strategy: institutional dimension]. *Naukovi zapysky NaUKMA*, 173:Politychni nauky, 16-21.
4. Sachs, J. D. (2012). *The True Drivers of Economic Development*. *Foreign Affairs*, September/October Issue. Retrieved from: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/government-geography-and-growth>.
5. Daimond, J. (2012). *What makes countries rich or poor?* *New York Book Reviews*. 7 June. Retrieved from: <http://www.nybooks.com/articles/2012/06/07/what-makes-countries-rich-or-poor>.
6. Heyets, V. & Hrytsenko, A., eds. *Rekonstruktyvnyy ekonomichnyy rozvytok: osnovni napryamy, efektyvnist` i sotsial`na spravedlyvist`* [Reconstructive Economic Development: Key Directions, Effectiveness and Social Justice]. Kyiv: In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy. Retrieved from: <http://ief.org.ua/docs/scc/2.pdf>.

Наукове життя академії



КОНКУРС НАУКОВИХ ДОСЯГНЕНЬ АКАДЕМІЇ ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН І ТУРИЗМУ

14 грудня 2017 р. в Академії праці, соціальних відносин і туризму відбулось вручення відзнаки «Кращий науковець» за підсумками 2016-2017 навчального року. Її отримав **ЮРІЙ ОНИЩИК**, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та господарського права АПСВТ, доктор юридичних наук, доцент.

Під час вручення відзнаки переможець сказав: «Щиро вдячний Академії, яка запровадила щорічний конкурс наукових досягнень. Завдяки цьому конкурсу можна побачити, що людина працює та має певні здобутки. І це не лише її досягнення, а й Академії, адже таким чином вона поширює інформацію про наш навчальний заклад та підносить його на вищий рівень. З огляду на це - це не лише моя перемога, це перемога Академії праці, соціальних відносин і туризму. Перекоаний, що такий конкурс буде мотивувати науково-педагогічних працівників Академії до активної наукової діяльності».

Переможця було визначено на конкурсних засадах. Згідно із Положенням про заохочення працівників Академії праці, соціальних відносин і туризму за наукові досягнення, схваленого рішенням Вченої ради від 01.12.2016 р. і затвердженого відповідним наказом ректора, у вересні 2017 р. було оголошено конкурс серед штатних співробітників Академії. Визначення переможців відбувалось за рейтинговим принципом: до уваги брались публікації у міжнародних та вітчизняних виданнях, участь у наукових заходах, індекси цитованості тощо.

Юрій Оніщик працює в Академії праці, соціальних відносин і туризму з вересня 2016 року на кафедрі конституційного, адміністративного та господарського права. Протягом вересня-грудня 2016 р. - професор кафедри, з грудня 2016 р. - завідувач кафедри.

До напрямів наукових інтересів переможця конкурсу належать проблеми фінансового права, правове регулювання оподаткування, митне законодавство, міжнародне співробітництво у боротьбі з правопорушеннями у податковій та митній сферах. Найбільш предметно цими питаннями почав займатися з 2005 р. За цей період опубліковано понад 100 наукових праць. Юрій Оніщик взяв участь у більш як 50 міжнародних науково-практичних конференціях.

Є учнем та представником наукової школи фундатора фінансового права України - Лідії Воронової.

Юрій Оніщик - член спеціалізованих вчених рад із захисту докторських та кандидатських дисертацій, Асоціації фінансового права України. З 2017 р. активно долучився до видання тематичного випуску з права журналу «Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму» і став його редактором.

У 2016-2017 навчальному році Юрій Оніщик опублікував 11 наукових праць, з яких: монографія - 1 (у співавторстві), наукових статей у вітчизняних фахових виданнях - 4, тез доповідей у збірниках матеріалів конференцій - 6. Взяв участь у 7 науково-практичних конференціях, з яких 6 - міжнародні. Був розробником освітньо-наукової програми підготовки докторів філософії за спеціальністю 081 «Право».

У 2017 р. взяв участь у міжнародному освітньо-науковому форумі «Права людини: теорія та практика» (Польща) та отримав сертифікат про міжнародне стажування. Окрім цього, брав активну участь в опонуванні дисертацій, написанні відгуків на автореферати дисертацій, рецензуванні монографій, дисертацій, збірників матеріалів науково-практичної конференції та круглого столу, наукових статей.

Профіль науковця у системі GoogleScholar - <https://scholar.google.com.ua/citations?user=qTGtMmIAAAAJ&hl=ru>

Вітаємо колегу із заслуженою перемогою в конкурсі й бажаємо нових наукових здобутків!

**Публікації Юрія Оніщика у журналі «Вісник Академії праці,
соціальних відносин і туризму»:**

1. Оніщик Ю.В. Правова конструкція «митні платежі»: проблеми сучасної інтерпретації // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2016. № 3-4. С. 23-28. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3_4-2016-23-28_Onischyk.pdf
2. Оніщик Ю. Реалізація Цілей сталого розвитку: науковий пошук новітніх підходів / Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2017. № 2. С. 7-9. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_2_2017-7-9.pdf
3. Оніщик Ю. Фінансова відповідальність за порушення митного законодавства України: сутність та проблемні моменти / Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2017. № 2. С. 19-25. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_2_2017-19-25.pdf

Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму

Головний редактор – Т.В. Семигіна
Комп'ютерна верстка – ФОП Самсон О.М.

Підписано до друку 15 січня 2017 р.

Формат видання – А4. Друк цифровий.
9,32 ум. друк. арк.
Наклад - 100 прим.
Ціна договірна.

Видавництво «Академія праці, соціальних відносин і туризму»
Свідоцтво КВ № 21787-11687ПР від 21.12.2015 р.
м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187,
МСП, 03187, Україна, тел./факс (044) 526-15-45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

Надруковано: ФОП Самсон О.М.
Свідоцтво В01 №566073 від 04.11.2002 р. тел. 050-355-21-20