

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Випуск 1

Матеріали

*Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Модернізація України: проблеми та технології успішності
(питання економіки, права, соціології, освіти і культури)”
м. Київ, МАУП, 12 листопада 2015 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2015

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 30.09.15)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
М. Ф. Головатий (заступник голови), д-р політ. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (відповідальний редактор), канд. техн. наук;
О. В. Баєва, д-р біол. наук, проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
В. М. Воронін, д-р іст. наук;
В. Б. Захожай, д-р екон. наук, проф.;
В. І. Литвиненко, канд. юрид. наук., доц.;
В. В. Рябцев, канд. техн. наук; доц.;
Д. Г. Юник, д-р пед. наук, проф.

Матеріали подано в авторській редакції.

Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.

Проблеми модернізації України : [зб. наук. пр.] / МАУП. — К.: ДП
“Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 1: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. “Модернізація України:
проблеми та технології успішності (питання економіки, права, соціології,
освіти і культури)”, 12 листопада 2015 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голо-
ва) [та ін.]. — 2015. — 486 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано тези учасників науково-практичних
конференцій з проблематики широкого кола аспектів процесу системної модерніза-
ції України.

Для науковців, громадсько-політичних діячів, студентів, а також усіх, хто
цікавиться розвитком Української держави і світовим досвідом проведення модер-
нізаційних процесів.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Ельбрехт О. М. Підготовка менеджерів зовнішньоекономічної діяльності: теорія і практика	71
Баєв В. В. Медицинний туризм в Україні: перспективи розвитку.....	74
Баєва О. В., Мазнева М. В. Система медичного страхування туристів	78
Бахов І. С. Концепція ліберального мультикультуралізму: “за” і “проти” у вирішенні питання полікультурної освіти	86
Бірдус Л. В. Тенденції розвитку сільського зеленого туризму в Україні в умовах європейської інтеграції.....	91
Бойко С. С. Поняття корупції та корупційних дій	97
Білоус А. О. Історичні тенденції розвитку оздоровчо-рекреативного туризму в Україні	100
Головченко В. В. Сільське самоврядування в Україні	104
Гольцов А. Г. Вплив децентралізації на регіональні процеси і сталий розвиток України.....	108
Гордієнко Л. А. Соціальні фінанси як галузь фінансової науки.....	111
Дембовська Л. М., Козіна Я. М. Конотативний аспект композитної номінації в художньому дискурсі.....	113
Дікарев О. І. Політогемність енергетичної безпеки	117
Дудник В. М. Діяльність громадської організації “новий Маріуполь” як складова волонтерського руху в Україні.....	121
Дуднік А. С. Динамічний алгоритм управління перерозподілом мережевого трафіку в безпроводових інформаційних системах.....	126
Дуднік О. О., Дуднік А. С. Особливості ціннісних орієнтацій випускників шкіл-інтернатів у контексті професійного самовизначення	130
Дяченко М. П., Людвиченко В. О. Про технологію проектування, реалізації та тестування програмних систем.....	133
Єрескова Т. В., Мазурик О. В. Управління інноваційною активністю молоді як складовою її інноваційного потенціалу	136
Згалат-Лозинська Л. О. Кадрові проблеми впровадження інноваційних технологій в Україні.....	141
Карбовська Л. О. Вища освіта — фактор конкурентоспроможності країн на світовому ринку	145

СІЛЬСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (досвід минулого — 1860–1916 рр.)

Одним з напрямів вирішення соціально-економічних проблем може бути вивчення досвіду децентралізації влади та економіки, накопиченого в минулому, протягом багатьох століть. Адже люди завжди боролися за краще життя, шукали шляхи виходу із кризових ситуацій. Історії відомо багато кривавих революційних виступів народу проти державної влади. І хоча ці битви закінчувалися тимчасовою перемогою народних мас, через деякий час ненависна форма державного правління знову підіймалася з руїн та попелу і знову великі ідеї залишалися в галузі фантазії та сподівань на краще.

Трагічність помилок антидемократичних режимів полягала в ігноруванні місцевого самоврядування або в невмінні правильно налагодити механізм його ефективної дії. Між тим, якраз шляхом розвинутих форм місцевого самоврядування можна вирішувати проблеми людства.

Принципи самоврядування, його функції та межі були визначені вже давно і, треба сказати, не гірше, ніж це зроблено в законодавстві про місцеве самоврядування в нинішній Україні. Ось як визначалось самоврядування більше ста років тому (у 1884 році). “Самоврядування — це такий порядок врядування, при якому населення певної території, без різниці майнового стану, за допомогою своїх дійсно обраних представників, безпосередньо відає всіма місцевими справами, починаючи від цілком самостійного і незалежного визначення предметів і розмірів оподаткування, витрат за власним розсудом коштів на задоволення різноманітних місцевих потреб, охорону громадської безпеки, особистої і майнової, і закінчуючи задоволенням найдрібніших місцевих громадських потреб”.

Характерно, що органи місцевого самоврядування ні в якому разі не отожднювалися з політичними закладами, а визначались як громадські органи, що покликані підтримувати законність та порядок на даній території.

Місцеве самоврядування в Україні, яка входила до складу Російської імперії, на жаль, було придушено грізним поліцейським управлінням. А представники селянського самоврядування — волосні старшини та сільські старости, позбавившись самостійності, стали прислужниками поліцейських чинів, беззаперечно виконували принизливу роль виконавців у станових приставів та урядників. Характерно, що придушення місцевого самоврядування здійснювалось за допомогою законів, які надавали поліцейським

управлінням право піддавати старшин та старост покаранню за посадові правопорушення (незадовільний збір податі та недоїмок) — тюремному ув'язненню до 7 днів, а неплатників — тілесному покаранню (різками). Це принизливе покарання застосовувалось тоді досить широко.

І все ж, досвід місцевого самоврядування, незважаючи на його недосконалість, примітивність не повинен підлягати забуттю. Передусім слід зазначити, що чисельність тодішніх штатних посадових осіб волосних та сільських управлінь була дуже невеликою. Їх кількість не йде в ніяке порівняння з кількістю звільнених працівників, зайнятих нині у місцевих Радах. Ні про які відділи, штатні й позаштатні, депутатський актив тоді навіть і не мріяли. Фактично, у волості, що об'єднувала 10–12 сіл (тобто трохи менше, ніж нинішній район), всю управлінську діяльність здійснювали дві управлінські особи: волосний старшина та волосний писар. В обов'язки волосного правління, наприклад, входило ведення таких справ: 1) нагляд за розробкою торговельно-промислових документів та переслідування порушників закону про торгівлю і промисли; 2) ведення звітності по обліку запасних чинів та вояків ополчення, збір та зберігання відомостей про військову повинність, виконання незчисленних доручень урядових осіб та закладів (видача повісток, розповсюдження оголошень тощо); 3) судочинство, нагляд за законністю та правопорядком; 4) нагляд за використанням земельних угідь і багато-багато чого іншого.

Все це здійснювалося лише двома посадовими особами, але переважно писарем, який, крім того, був ще й діловодом волосного суду. За народними звичаями, а точніше — за натхненням та прихильністю писаря, виносились судові рішення. Особа волосного писаря за тих часів була досить значною та компетентною з багатьох питань. Звичайно, це була посада наймана. Це були люди, здатні вести волосні справи на професійному рівні. Призначення залежало від влади земського начальства. Волосні старшини, які обирались на волосному сході строком на 3 роки, вважались людьми не дуже тямущими й малограмотними, але це було поважне начальство. Волосні писарі наймались волосним сходом за певну винагороду, а їх служба у волості тривала до того часу, аж роки стосунки між ними та селянами не загострювались до крайніх меж. Значення писаря було більш вагомим, ніж значення старшини. Останні через малограмотність часто ставали іграшками у руках спритних писарів, які були “всесильним ділками”, що перетворювали волосне самоврядування у власне самоуправство. Старшини і старости відігравали роль кріпосних холопів і знаходились у розпорядженні писаря.

Виникає питання: чому волосні старшини, замість того, щоб керувати волостю та волосними писарями, ставали слухняним знаряддям у руках того ж писаря або співучасником у його темних справах?

Першою причиною було те, що в “Загальному положенні про селян” був відсутній перелік справ та обов'язків, які підлягали б волосному правлінню. Причина друга — безпросвітне неучтво, яке обкутувало наче густий туман голови сільських жителів, котрі були не в змозі контролювати діловодство волосного писаря і його правління. Це було для селян книгою, схованою від

людського ока. Навіть земським чиновникам не під силу було розібратися у складному павутинні справ.

Малограмотні старшини нічого не тямали ані в законах, ані у паперових справах, відчували себе у волосному правлінні наче в дрімучому лісі. Безпорадні в усіх відношеннях, вони мимоволі віддавали себе у повне розпорядження писарів, які фактично і були безконтрольними володарями довіреної їм волості.

Писар очолював і волосний суд, який розглядав по суті однакові справи на підставі місцевого звичаю, а найчастіше так, як подобалось писарю і суддям. Нерідко писарі надавали селянам юридичну допомогу: підказували, куди звернутися з клопотанням, давали поради щодо спадщини, в сімейних справах, складали листи тощо.

Волосний суд не був судом, близьким до народу, бо рішення виносились відповідно до настрою писаря. Суд виходив на нараду і виносив рішення таке, яке йому хотілося за принципом: як писар вмієш, так і викладай, які закони знайдеш, на ті й посилайся — на то ти і писар, за те тобі і гроші платять.

Як бачимо, за своїми інтелектуальними якостями та досвідом у діловодстві писарі завжди займали домінуючий вплив на стан справ у волості.

Чимало було й таких писарів, які, окрім професійної діяльності, займалися і громадськими справами, цікавились і місцевим життям, і тим, що відбувалося у світі, позитивно впливали на розвиток волості, вони чесно виконували свої обов'язки, прагнули бути корисним для глухих сіл. Деякі обиралися попечителями народних шкіл, створювали хори при місцевих церквах, проводили народні читання тощо.

Але повна безвідповідальність і безконтрольність, в якій жили і працювали волосні писарі, робила багатьох з них норовливими честолюбцями. А це примушувало вищі органи влади вирішувати питання: як позбавити волость від непомірного самовладдя писаря та його хижацької діяльності.

12 червня 7889 року був прийнятий Закон, мета якого: підвищити добробут волості та поліпшити становище селян, підняти рівень сільського життя. Фактично ж спритні й грамотні писарі використали цей закон для поліпшення власного життя.

Тим часом сільські жителі втрачали довіру до влади, повагу до законності та порядку. Народні маси привчилися до думки, що “праведного закону нема для селян”, що начальники змовились і ховають від народу правду.

Після 1890 року земські управління провели заміну складу волосних писарів і запросили на ці посади нових, більш інтелігентних та сумлінних працівників. Писарям підвищили платню. Поряд з цим для контролю за роботою писарів були створені ревізійні комісії. До їх складу пропонувалось включати лікарів, ветеринарів, священників, вчителів, лісничих, дияконів, землевласників, тощо.

При всіх недоліках волосного самоврядування безсумнівним є те, що порівняно з сучасними формами врядування воно було якщо й не дуже ефективним, то економічно вигідним для держави. Фактично держава не витрачала ніяких коштів на утримання волосного управлінського апарату. Та й апарату у сучасному розумінні як такого не було — був лише писар та без-

владних староста, котрим держава не завжди призначала платню. Всі фінансові витрати покривалися шляхом місцевих податків.

Ознайомлення з досвідом волосного самоврядування в дореволюційній Україні дає підстави для деяких узагальнюючих висновків.

Передусім необхідно уважніше вивчити питання про доцільність збереження нині діючого адміністративно-територіального поділу республіки за районним принципом. Це впливає й з положень прийнятих Верховною Радою України актів законодавства. В умовах ринкових відносин більш ефективною територіальною одиницею була б, мабуть, все ж таки волость, а формою місцевого врядування — волосне самоврядування. Менша за кількістю населених пунктів і самого населення, волость може чіткіше відображати як різноманітність природних та економічних умов відповідної території, так і специфіку інтересів та потреб населення. Це, в свою чергу, сприяло б раціональнішому і цілеспрямованішому землекористуванню, повнішому задоволенню потреб споживачів сільськогосподарської продукції. Волость, як самостійна і мобільна адміністративна структура, позбавлена складної системи бюрократичного управління і наділена широкими повноваженнями у галузі вільної реалізації сільгосппродукції, була б зацікавлена у виробництві високоякісної продукції і пошуку споживачів.

А деполітизація сільського самоврядування та наділення волосних управлінь широкими повноваженнями щодо розпорядження землями на їх територіях доцільні також з метою вдосконалення правового статусу земельних угідь, порядку надання громадянам землі для ведення особистого господарства, садівництва й тваринництва, дачного будівництва тощо. Завдяки волосному самоврядуванню можна було б значно скоротити штати управлінського апарату (тобто нинішніх районних та сільських Рад), здійснити на ділі децентралізацію управління, повністю скасувати командно-адміністративну систему і залучити до самоврядування кожен окрему особу.

Насамкінець можна зазначити, що місцеве сільське (та й взагалі муніципальне) самоврядування має бути максимально простим і динамічним. Штатних працівників органів місцевої влади повинно бути якомога менше. У їх виборі (шляхом прямого голосування) повинні брати участь всі громадяни даної місцевості, які досягли вісімнадцятирічного віку. Самі ж кандидати на керівні посади мусять мати певну правову та економічну підготовку, життєвий досвід, добре знати особливості конкретного регіону, потреби, запити та інтереси людей, їх побутові умови, рівень життя тощо. Це мають бути переважно місцеві жителі, які на цій місцевості живуть і працюють.

Усі матеріальні витрати органів місцевої влади мають перекриватися лише частково державою. Головна ж частина потреб місцевого самоврядування має задовольнятися за рахунок коштів, які збираються місцевим податком.

Тільки на основі децентралізації і самоврядування сільське населення зможе вийти на вільний шлях аграрних реформ, наслідком яких буде достаток на нашому столі. Важливо лише остаточно вирішити — куди треба рухатися, чого слід домагатися.