

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352.08 (477)

Петро Декальчук *

ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

У статті проаналізовано досвід управління персоналом в органах міського самоврядування України у пореформеній період, розкрита правова база служби у міському громадському управлінні, основні напрями кадрової політики міських дум.

Ключові слова: управління персоналом, громадське управління, міська дума і управа, міська громадська служба.

Декальчук П. В. Опыт управления персоналом в органах местного самоуправления Украины во второй половине XIX – нач. XX веков.

В статье проанализирован опыт управления персоналом в органах городского самоуправления Украины в пореформенный период, раскрыта правовая база службы в городском общественном управлении, основные направления кадровой политики городских дум.

Ключевые слова: управление персоналом, общественное управление, городская дума и управа, городская общественная служба.

Dekalchuk P. V. The Experience of Personnel Management in the City Administration of Ukraine in the Second Half of the XIX – beg. XX Cent.

The article analyzed the experience of personnel management in the city administration of Ukraine in the post-reform period, the legal framework of service uncovered in the urban public administration, personnel policy guidelines of city doom.

Keywords: personnel management, public administration, city council and the council, city public service.

У Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад підкреслюється, що становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та економічних реформ вимагають, щоб компетентність, професіоналізм і лідерство відігравали провідну роль у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [13]. Це, в свою чергу, ставить на порядок денний проблему удосконалення управління персоналом у сфері служби в органах місцевого самоврядування, оскільки існуючі підходи до його управління не відповідають сучасним вимогам.

Важливе значення в цьому контексті має вивчення накопиченого досвіду роботи в органах міського громадського управління у пореформеній період. Тим більше, що ця проблематика в науковій літературі залишається малодослідженою. У публікаціях вітчизняних та російських дослідників [3; 6; 10-12; 14-17] діяльність службовців міського самоврядування розглядається лише побіжно у зв'язку з розглядом діяльності міських дум та управ або розвитком державної служби.

Метою статті є аналіз досвіду управління персоналом в органах міського самоврядування України у пореформеній період та можливості його використання в сучасних умовах.

«Положення про губернські і повітові земські установи» від 1 січня 1864 р. знаменувало собою становлення місцевого самоврядування, коли протягом 1865-1866 рр. на Лівобережжі та Півдні України були запроваджені органи земського самоврядування. У 1862 р. було створено спеціальну комісію для вироблення і нового Міського положення, проект якого було подано у грудні 1866 р. на розгляд Державної ради. Після тривалого обговорення і доопрацювання воно було затверджене Олександром II 16 червня 1870 р. Міське самоврядування створювалося на тих же засадах, що і земське. Його компетенція за Міським положенням 1870 р. не виходила за межі господарських питань: благоустрій міст, розвиток торгівлі, промисловості, охорони здоров'я і народної освіти. Закон визначив структуру міського самоврядування в імперії, що створювалось і функціонувало на засадах всестановості та виборності установ і посадових осіб [5, с.237; 10, с.10-11; 16].

Як і у випадку з земствами, законодавство визначило лише базові засади функціонування міського самоврядування, що передусім стосувалися порядку формування та складу органів міського громадського управління (міські виборчі зібрання, міські думи, міські управи та міські голови), їх обов'язків і повноважень. Гласні міської думи, яка була розпорядчим органом, обиралися платниками податків на чотири роки. Вони

зі свого складу обирали виконавчий орган – міську управу, яка складалася з міського голови та кількох членів. Міський голова та члени управи складали присутствіє, вони самі розподіляли обов'язки між собою. Число членів управи визначала міська дума, але не менше двох. Міський голова очолював і думу і управу, координуючи їх роботу. У невеликих повітових і неповітових містах обов'язки управи міська дума могла покласти на міського голову [1, с. 526; 3, с.35; 12; 15].

За вибором міської думи призначалися також міський секретар (секретар думи), члени торгівельної депутації, голова і члени комісії по оцінці нерухомого майна. Строк служби міського голови, членів міської управи визначався чотири роки, причому половина членів управи мала переобиратися кожні два роки. Строк повноважень міського секретаря визначався думою. За специфікою своєї діяльності гласні могли займати посади попечителів, доглядачів у благодійних закладах, директорів громадських банків тощо. На міські громадські посади могли обиратися не лише гласні, але й інші особи, які мали право голосу на виборах. Причому, на відміну від гласних, вони за роботу в комісіях міської думи отримували грошову компенсацію [1, с. 531; 3, с. 36].

Для прийняття відповідних заходів у надзвичайних випадках, а також для безпосереднього завідування окремими галузями міського господарства і громадського управління, дума могла за поданням управи засновувати особливі виконавчі комісії, тимчасові чи постійні, у складі декількох осіб, за призначенням думи. Ці особи, відповідно до ст.55 та ст.74, підпорядковувалися управі і діяли на основі складених нею та думою інструкцій. Виконавчі комісії знаходилися під головуванням одного з членів міської управи, призначеного присутствієм. Якщо, за поданням управи, дума визнавала за необхідне обрати головою комісії іншу особу, то вона ставала членом управи. Посади в канцеляріях думи і управи, за виключенням міського секретаря, заміщувалися за наймом. Порядок призначення на ці посади визначався думою. Ст. 55 надавала думі право не тільки призначення посадових осіб міського громадського управління, але й визначення їм розміру жалування [1, с.522, 527, 531; 3, с. 36].

Законодавець заклав певні обмеження щодо доступу на виборні посади, зокрема, на посаду міського голови не мали права обиратися священники, особи судового відомства, чиновники фінансових установ. Членами управи не могли бути одночасно батько й син, тесть і зять, рідні брати. Положення передбачало обмеження числа членів управи-нехристиян третиною її складу і забороняло обрання євреїв на посаду міського голови та його заступників. На посади міської громадської служби не могли обиратися духовні особи, голови і члени судових місць, за виключенням почесних мирових суддів, прокурори та їх товариші, чиновники казначейства. Особи, які знаходилися на державній службі, могли займати міські громадські посади зі збереженням посад на державній службі лише за дозволом начальства [1, с.529, 530; 3, с. 38; 7, с.156].

Як і в «Положенні про губернські і повітові земські установи» щодо земських службовців, у ст. 99 Міського положення зазначалося, що посадовим особам міського громадського управління не надається прав державної служби, за виключенням міського секретаря у губернських містах, який за званням доповідача в губернському у міських справах присутствіє користується цими правами із зарахуванням його по посаді до VIII класу, а по пенсіях до VI розряду. Право державної служби поширювалося також на посади міського архітектора та інженерів. Проте, й за іншими посадовими особами міських органів влади зберігалися деякі риси державного службовця, зокрема, міських голів губернських міст за поданням губернатора затверджував на посаді міністр внутрішніх справ, а міських голів інших міст – губернатор. Особи, обрані на інші посади міського громадського управління, затвердження органами виконавчої влади не потребували. Діяльність органів міського самоврядування перебувала під наглядом урядової адміністрації: губернатора і спеціального колегіального органу – губернського у міських справах присутствія, що встановлювало відповідність практики міського самоврядування законодавству. До складу присутствія на чолі з губернатором входили вищі представники місцевих адміністративних, судових органів (віце-губернатор, керуючий казенною палатою, прокурор окружного суду, голова мирового з'їзду), а також голова губернських земських зборів і міський голова губернського центру. Таким чином, у цьому органі переважали представники адміністрації, які могли забезпечити вирішальну підтримку рекомендаціям губернатора. Однак ст. 153 передбачала можливість думи оскаржити рішення присутствія у вищій судово-адміністративній установі імперії – Урядуючому сенаті, що забезпечувало достатньою мірою самостійний і незалежний характер самоврядування [1, с.530, 532; 6, с.302; 7, с.156; 9; 17].

Міське положення від 11 червня 1892 р. мало змінило компетенцію міського самоврядування, в цілому незмінною залишилася і попередня організація громадського управління. Для прийняття необхідних заходів, а також безпосереднього завідування окремими галузями господарства і управління, дума призначала окремих осіб, а у випадку необхідності засновувала спеціальні виконавчі комісії, які підпорядковувалися управі і діяли на основі інструкцій міської думи. Виконавчі комісії мав очолювати один з членів управи за призначенням її присутствія. На початку XX ст. у Катеринославі, наприклад, кількість комісій коливалася від 10 до 15. Так, після виборів у жовтні 1913 р. міська дума сформувала 11 комісій: фінансову, технічно-будівельну, торгівельну і військову, мостову, з народної освіти, земельну, медико-санітарну, юридичну, по благоустрою,

пожежну і поліцейську, загальних питань. У 1915 р. до них додалися комісії для ревізії звітів і справ міської управи, для ревізії звіту Міського громадського банку та його готівки, для перевірки звіту міського ломбарду, для щомісячної перевірки готівки Міського громадського банку, для щомісячної ревізії міського ломбарду, ліквідаційна комісія. Додатково обрали комісії для завідування роботами по складанню плану м. Катеринослава, виконавчу комісію по забезпеченню міського населення та закладів паливом і виконавчу комісію для завідування закупівлею та продажем товарів першої необхідності на потреби міського населення [2, с.630; 3, с. 54, 67, 78-79; 15].

Гласні за своїм основним складом не завжди могли здійснювати кваліфіковане керівництво різними галузями міського господарства. Так, за результатами виборів 1913 р. у Катеринославі до складу міської думи ввійшли 14 юристів та повірених у судових справах, 4 нотаріуса, 7 інженерів і техніків, 2 професори (інженери), 1 архітектор, 6 педагогів, 18 купців та торговців, 7 лікарів, 1 аптекар, 3 ветеринарних лікарі, 2 колишніх військових, 5 чиновників, 1 художник та 1 агроном. Тому думи за поданням управи могли обрати головою комісії іншу особу, яка брала участь в роботі міської управи з правом голосу при вирішенні тих справ, що відносилися до відання даної комісії. Управам також надавалося право запрошувати інших осіб, не з числа гласних, для управління міським майном та установами, а також виконання обов'язків, що вимагали особливих знань і підготовки [2, с.630; 3, с.78].

Важливу роль в організації діяльності міської влади належала канцелярії, яка підпорядковувалася міському голові. Саме йому належало призначення і звільнення осіб, які виконували в управі обов'язки з діловодства. Передусім мова йде про секретаря, який був ключовою фігурою в організації діловодної служби. Він підбирався особисто головою управи й затверджувався на посаді постановою присутствія управи. Міському секретарю встановлювався високий посадовий оклад на рівні секретаря губернської земської управи. Так, у 1879 р. Катеринославська міська дума визначила секретарю оклад у розмірі 1 500 крб. (для порівняння: міському голові – 3 000 крб.), а в 1904 р. – 3 000 крб. [2, с.630-631; 3, с.39, 65; 12].

З ускладненням функцій міського управління відбувалися відповідні зміни організаційної структури канцелярій та зростала чисельність службовців. Так, канцелярія міської управи Катеринослава у 1913 р. складалася із секретаріату, бухгалтерії, каси і відділень – податкового, господарчого, технічно-торгівельного, військово-квартирного, землемірного, технічно-будівельного, водопровідного і 4 окремих столів (біржового, судового, санітарного, поліцейського). Причому досить розгалужена структура була характерною не лише для міських управ великих губернських центрів, але й для повітових міст. Наприклад, у 1880-х рр. Єлисаветградська міська канцелярія нараховувала 8 столів, на початку ХХ ст. в ній діяло вже 10 відділень (столів), а після реформи 1911/1912 рр. – 12. Відповідно, на 1895 р. в канцелярії Єлисаветградської міської думи працювало 18 канцеляристів (секретар, бухгалтер, діловоди, писарі різних розрядів), в 1912 р. – 34, після початку Першої світової війни – 44 (1915 р.) [3, с.78; 11].

У Положенні 1892 р., порівняно з Положенням 1870 р., більш чітко визначалося, що міським головам, їх товаришам, членам міських управ, а також іншим службовцям установ міського громадського управління, забороняється брати участь у придбанні майна, продаж якого покладений на них по службі. Крім того, на них поширювалися обмеження, викладені у пунктах 2-4 ст. 529 Статуту про службу за визначенням уряду. Ст.117 визначала, що при виборі посадових осіб міського громадського управління слід запобігати служби в одній і тій же установі одночасно осіб, які знаходяться у першому ступені рідства та в ступенях рідства: по прямій лінії – без обмежень, а в бічних – до третього включно. Відносно умов суміщення міських посад з іншими посадами по державній службі зберігали обмеження ст. 170-171 Статуту про службу за визначенням уряду [2, с. 631].

Однак, мало змінивши компетенцію та структуру міського громадського управління, реформа докорінно змінила характер відносин між адміністративною владою і думами, посилила опіку над ними, різко скоротила межі їх самостійних дій, в тому числі і щодо управління персоналом. Міським положенням 1892 р., як і земською контрреформою 1890 р., вносилися суттєві зміни в стан службовців міських органів влади. Положення 1892 р. (ст. 121) прирівнювало виборних посадових осіб міського самоврядування до урядових чиновників і ставило у дисциплінарну залежність до адміністрації. Міські голови, їх помічники і члени управ, а також міські секретарі губернських міст і міст, які входили до складу градоначальств, вважалися такими, що знаходяться на державній службі і отримували чини і нагороди. Губернатор отримував право давати їм вказівки, а губернське у міських справах присутствіє могло відсторонювати їх від посади. Дума ж цього права позбавлялася. Положенням встановлювалося, що міських голів і товаришів міських голів губернських міст та міст, які входили до складу градоначальств, затверджував на посаді міністр внутрішніх справ, а міських голів інших міст – губернатор [2, с. 627; 4, с.294; 17].

Право міністра внутрішніх справ або губернатора затверджувати або не затверджувати осіб, обраних на посади міського громадського управління, було черговим доказом обмеження самостійності органів самоврядування. До того ж, досить часто губернатор сам призначав посадових осіб. Наприклад, наприкінці ХІХ ст. з 17 міст Подільської губернії 10 отримали міських голів за призначенням, більше 10 осіб були направлені губернатором на посади членів управ. Чимало службовців були обрані не з-поміж місцевих

виборців, а зі складу чиновників канцелярії губернських установ. Далеко не завжди такий вибір був вдалим. На відміну від Положення 1870 р. особовий склад міських службовців також був поставлений у підпорядковане становище від адміністрації: раніше, як зазначалося, затвердження губернатора вимагалося лише для осіб, обраних у міські голови, тепер затвердженню належали і члени управи, а також усі особи, які поступили на міську службу за призначенням міського голови або за приписом управи. Таким чином, ні одна, навіть незначна, посада міського управління не могла бути заміщена без згоди адміністрації. Дозвіл вимагався навіть для тимчасових службовців [2, с. 626; 4, с.294-295; 15].

Міська управа мала складатися з не менше, ніж двох членів. У губернських і великих повітових центрах та містах, які входили до складу градоначальств, їх число могло бути збільшено до трьох осіб, а в містах з населенням більше ста тисяч – чотирьох. В Одесі до складу міської управи на правах члена входив товариш міського голови. Водночас у невеликих містах запроваджувалося спрощене самоврядування, яке прирівнювалося до селянського волосного правління. Так, у Чернігівській губернії воно було введено у 20 населених пунктах (3 заштатних містах і 17 посадах) з 35. Слід зазначити, що для збільшення штату управи міські думи мали отримати позитивний висновок Господарського департаменту МВС. Запровадження такої процедури призвело до багаточислених клопотань губернаторів про збільшення числа членів управ. Підстави для таких звернень у губернаторів були. На початку 90-х рр. з розвитком міського господарства, зростанням чисельності городян з'явилась необхідність у розширенні штату співробітників міських управ. На управи, як зазначалося, покладалися обов'язки завідувати усім міським господарством, вести його поточні справи, збирати і витрачати міські кошти. Так, з 1903 р. число членів міської управи в Одесі зросло до шести [2, с.614-615, 625; 7, с. 219; 14; 15; 16].

Зближенню становища державних і міських службовців сприяло і ведення в кадровому діловодстві загальних (містили інформацію про певну групу працівників, наприклад, викладачів навчальних закладів) та індивідуальних особових справ (матеріали про окремого співробітника – членів міської думи, управи, канцелярії тощо). Індивідуальні справи мали класичну структуру: послужний список, як основну форму обліку особового складу чиновників будь-якої адміністративної установи в Російській імперії з середини XVIII ст., та документи, на основі яких він заповнювався. Проте, послужні списки найманих працівників мали істотну відмінність порівняно з послужними (формулярними) списками членів міської управи. Якщо, скажімо, у 1905 р. формулярні списки державних службовців містили 14 положень і відбивали інформацію про них (чин, ім'я, по батькові, прізвище, посада, рік народження, віросповідання, відзнаки; походження; наявність родового чи купленого маєтку; освіта та дата закінчення навчального закладу; участь у виборах; знаходження під слідством та судах; перебування у відпустці; сімейний стан та основні відомості про сім'ю, а також містили матеріали про особу до і під час служби: метрику, атестат про закінчення навчального закладу, відношення щодо підвищення по роботі, відношення духовної консисторії щодо сімейного стану та ін.), то списки міських найманих працівників мали тільки 11 колонок. Інформація, котра в них містилася, стосувалися переважно роботи: інформація про службовця (прізвище, ім'я, по батькові, час народження), відношення до військової служби; робота (час вступу на службу, рух, оплата, відпустки, позначка про затвердження губернатором). В індивідуальній особовій справі міського канцеляриста, окрім послужного списку, обов'язково містилися документи, на основі яких він заповнювався [11].

Міське положення 1892 р. вносило зміни і в характер відповідальності міських службовців. Положення 1870 р. ставило притягнення їх до відповідальності в залежність від постанови міської думи. У ст.156 зазначалося, що посадові особи міського громадського управління зазнають відповідальності за злочини за посадою не інакше, як по суду. Віддання їх під суд (крім міського голови) може відбутися за визначенням думи. Губернатор, якщо вважав дії членів міського громадського управління незаконними, міг передати їх на обговорення губернського у міських справах присутствія. Його рішення у випадку незгоди міська дума протягом шести тижнів могла оскаржити у 1-му Департаменті Урядуючого сенату. Міський голова віддавався під суд за визначенням 1-го Департаменту Урядуючого сенату, який базувався на визначенні міської думи чи губернського у міських справах присутствія. Міські голови і члени управ судилися за злочини за посадою у судових палатах. Положення 1892 р. надавало дисциплінарну владу і право порушення кримінального переслідування губернському у земських та міських справах присутствію і міністерству внутрішніх справ. Губернське присутствіє віддавало під суд міських голів, їх помічників, членів міських управ в повітових і неповітових міських поселеннях, а також міських секретарів в усіх міських поселеннях, а голови, товариші голів, члени управ в губернських містах та містах, які входили до складу градоначальств, віддавалися під суд рішенням ради міністра внутрішніх справ, затвердженим міністром [1, с.550-551; 2, с.649].

Дума позбавлялась також права за порушення законності членами управи віддавати їх під суд. Подібне рішення тепер залежало від визначення губернського у міських справах присутствія. За Законом 1892 р. дума могла лише просити про віддання членів управи під суд. Такий порядок ставив посадових осіб міського управління у більшу залежність від адміністрації, ніж від думи [17].

У ст.147 зазначалося, що голова, його товариш або помічник, члени управи та міський секретар за злочини та проступки за посадою зазнають дисциплінарної відповідальності або відповідальності за вироком

кримінального суду. Справи про їх відповідальність порушуються або постановою думи, або розпорядженням губернатора і, за попереднім витребуванням від звинувачених пояснень, передаються губернатором на обговорення губернського у земських та міських справах присутствія. У порядку дисциплінарної відповідальності голова, його товариш або помічник, члени управи та міський секретар могли отримати зауваження, догану без занесення у послужний список, бути усунені з посади. Ці покарання накладалися на міських голів, їх товаришів і помічників, членів міських управ і міських секретарів місцевим у земських та міських справах присутствієм [2, с.648].

Особи, які обиралися на допомогу управі для безпосереднього завідування окремими галузями господарства і управління та члени призначених думою підготовчих та виконавчих комісій, дільничі попечителі за протизаконні дії по виконанню покладених на них обов'язків, підлягали відповідальності на однакових засадах з членами управ. Справи про відповідальність підлеглих управі посадових осіб, у тому числі службовців за наймом, злочини по посаді, порушувалися за пропозиціями губернатора або поданнями думи і управи. Ці особи віддавалися під суд за злочини по посаді місцевим у земських та міських справах присутствієм і підлягали відповідальності на однакових засадах з особами, що знаходились на державній службі [2, с.649, 650].

Варто відзначити, що міські управи на початку чинності закону від 1870 р. склалися здебільшого з купців. Із запровадженням Міського положення 1892 р. їх станово-соціальний склад стає більш строкатим – зростає представництво дворян, чиновників та міщан. Важливою деталлю соціальної характеристики членів управ було значне за розміром утримання, що засвідчує професійний характер, а також престижність їх діяльності. Зростала чисельність і найманих працівників. Опосередковано про формування значного прошарку службовців в міських управах свідчить впровадження для них пенсійного забезпечення в Києві, Одесі, Вінниці, Керчі-Енікале, Сімферополі, Єлисаветграді та інших містах на початку ХХ ст. [10, с.12; 11].

Отже, досвід управління персоналом, накопичений органами міського самоврядування у пореформений період заслуговує на увагу і використання в сучасних умовах. Зокрема, мова йде про залучення гласних до керівництва різними галузями міського господарства, запрошення до участі в роботі виконавчих комісій міських дум кваліфікованих фахівців та ін.

Список використаних джерел:

1. Городовое положение 1870 г. // Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. – М.-Тула: ТИГИМУС, 1997. – С. 509-551.
2. Городовое положение 1892 г. // Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. – М.-Тула: ТИГИМУС, 1997. – С. 593-650.
3. Двуреченська О. С. Органи міського самоврядування Катеринослава: формування, структура та напрямки діяльності (кінець ХVІІІ – початок ХХ ст.) / О. С. Двуреченська. – Д.: Нац. гірничий ун-т, 2006. – 169 с.
4. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. – М.-Тула: ТИГИМУС, 1997. – 814 с.
5. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – Изд. 2-е, испр, и доп. – М.: Высш. шк., 1968. – 368 с.
6. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
7. Історія Одеси / кол. авторів., голов. ред. В. Н. Станко. – О.: Друк, 2002. – 560 с.
8. Історія становлення і розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua>
9. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.society.polbu.ru/koveshnikov_gosuprav/ch04_viii.html
10. Коробка В. М. Громадське управління в містах Катеринославської губернії (1870-1914 рр.) : автореф. дис... канд. іст. наук : 07.00.01 / Коробка Вадим Миколайович ; Донецький нац. ун-т. – Донецьк, 2010. – 23 с.
11. Крижанівський В. Індивідуальні особові справи міських канцелярських службовців початку ХХ ст. як історичне джерело [Електронний ресурс] / Крижанівський В. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/kiev_old/2010_2/8_Kryganivskij-94-102.pdf
12. Макієнко О. А. Організація служби діловодства в земських управах на території України (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.) [Електронний ресурс] Макієнко О. А. – Режим доступу : <http://www.lib.chdu.edu.ua/pdf/historyarchive/35/3.pdf>
13. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
14. Румянцева Н. М. Переписка Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел с губернаторами как источник по изучению истории общественного самоуправления второй половины ХІХ –

начала XX веков [Електронний ресурс] / Румянцева Н. М. – Режим доступу : http://www.edu.tetsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media68486/60_Rumyantseva.pdf

15. Седляр А. Виконавчі органи у системі міського самоврядування Волинської та Подільської губерній наприкінці XIX – на початку XX ст. [Електронний ресурс] / Седляр А. – Режим доступу : http://www.eprints.zu.edu.ua/6564/2/Думи_управи.pdf

16. Шара Л. М. Становлення органів самоврядування у містах і посадах Чернігівської губернії в останній третині XIX ст.: автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Л.М. Шара; Харк. нац. ун-т ім. В.Н.Каразіна. – Х., 2002. – 18 с.

17. Чиркова Л. Б. Городовое положение 1892 г. и меры по расширению правительственного влияния на местное самоуправление [Електронний ресурс] / Л. Б. Чиркова. – Режим доступу : <http://www.vestnik-samgu.sansu.ru/gum/1998veb1/hist/199810902.html>

** Декальчук Петро Васильович – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.*

УДК 328.1 (477)

Світлана Сорока *

ОПТИМІЗАЦІЯ СПІВПРАЦІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ФУНКЦІЇ

Стаття присвячена проблемам оптимізації взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції в Україні.

Ключові слова: законодавча функція, державне управління, взаємодія уряду і парламенту.

Сорока С. В. Оптимізація співпраці Кабінету Міністрів з Верховною Радою України в процесі реалізації законодавчої функції.

Статья посвящена проблемам оптимизации взаимодействия правительства и парламента в процессе реализации законодательной функции в Украине.

Ключевые слова: законодательная функция, государственное управление, взаимодействие правительства и парламента.

Soroka S. V. Optimization the Co-operation of Cabinet with Verkhovna Rada of Ukraine in the Process of Realization the Legislative Function.

The article is devoted to the problems of optimization the co-operation of government and parliament in the process of realization the legislative function in Ukraine.

Keywords: legislative function, public administration, co-operation of government and parliament.

Співпраця уряду і парламенту є важливою складовою процесу законотворення. Від ефективності даної співпраці безпосередньо залежить суспільно-політичний та економічний розвиток держави. Верховна Рада має своєю головною функцією прийняття Конституції та законів, за якими функціонує весь державний механізм, а Кабінет Міністрів та очолювана ним виконавча вертикаль влади, у свою чергу, втілює у життя положення прийняті парламентом. Обидві сторони зацікавлені в оптимальній співпраці у законодавчій сфері: уряд має впливати на процес розгляду і прийняття необхідних йому для реалізації власного курсу законів, а Верховна Рада має враховувати думку уряду для того, щоб прийняті нею закони були актуальні та необхідні для країни в межах державного курсу, який проводить уряд. Лише злагоджене функціонування уряду і парламенту в законодавчій сфері гарантуватиме стабільний і поступальний розвиток держави.

Тема взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції є недостатньо дослідженою як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Окремі її аспекти висвітлені у працях, присвячених іншим спорідненим з нашою тематикою. Так, особливості реалізації парламентом законодавчої функції висвітлені у працях Н.Л. Омельченко, А. Балабана, С. Гиридзевої, законодавчої діяльності та законодавчого процесу в роботах Д.Н. Кордіка, А.Н. Кокотова, Т.І. Новицької, Л.М. Легін, теоретичних та практичних аспектів законотворчості у працях Н.Ю. Задираки та І.А. Кібак. Проте, у зазначених працях висвітлені лише поодинокі аспекти окресленої нами проблеми. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу сутності взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції в Україні.

В процесі дослідження автор визначив наступні завдання:

- здійснити структурно-функціональний аналіз механізмів взаємодії Кабінету Міністрів та Верховної Ради України в законодавчому процесі;