

Водночас, якщо ставити за мету очистку державного апарату від чиновників, які на постійній основі були службовцями секретних служб, розвідувальних або контррозвідувальних служб колишнього СРСР, Української РСР та зарубіжних країн або членом організацій, заборонених судом чи законами, то люстрація не тільки є обгрунтованою, а й безпосередньо виправдана вимогою часу.

У зазначеному аспекті мова фактично йде про створення політичної системи, в якій взаємопов'язані в межах політичного режиму елементи – публічна влада, партії та громадянське суспільство – повинні бути здатними виробляти нову, відповідну типологію політичної системи. Від міри впливу громадянського суспільства на ці процеси залежить формування демократичного режиму, а отже – і обмеження впливу бюрократії та бюрократизму. Водночас, на відміну від протидії корупції, з метою зменшення бюрократизму доречно дати вказівку кожному державному службовцеві розробити напрями дерегуляції, порівняти ці розробки з тими, що запропонують підприємці, й за результатами такого порівняння прийняти рішення про люстрацію того чи іншого чиновника.

Перспективним напрямом для подальших наукових розвідок вважаємо дослідження напрямів дерегуляції як механізмів проведення люстрації.

#### Список використаних джерел:

1. Колісник В. П. Міф про «диктаторські» повноваження глави Української держави [Електронний ресурс] / В. П. Колісник. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1397584046>.
2. Сейдман Е. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін / Е. Сейдман, Р. Б. Сейдман, Н. Абессекере; пер. з англ. / за заг. ред. М. Мельника. – К. : Сфера, 2006. – 448 с.
3. Мизес Людвиг фон. Бюрократія. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность / Людвиг фон Мизес; Пер. с англ. – М. : «Дело», 1993. – 240 с.
4. Вебер М. Государство і суспільство: нариси соціології розуміння / Макс Вебер; з нім. пер. М. Кушнір. – К. : Вид. дім. «Всесвіт», 2012. – 1112 с.
5. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. - К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
6. Василевська Т. Етичні виміри громадськості державного службовця / Т. Василевська // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5). – С. 148 – 153.
7. Білорус О. Г. Транзитивні країни у світосистемі постіндустріального глобалізму / О. Г. Білорус // Економічний часопис-XXI. – 2013. – № 9-10(1). – С. 3 - 6.
8. Roman David. Lustration Laws in Action: The Motives and Evaluation of Lustration Policy in the Czech Republic and Poland (1989–2001)» in Law and Social Inquiry (2003). – P. 392.
9. Шевчук С. Люстрація і ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 2. – С. 65–80.
10. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
11. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 8 квіт. 2014 р. № 1188-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – 22 квіт. (№ 31). – С. 57.
12. Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 р. // Департамент інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-14>.
13. Захаров Є. Концепція проекту закону про люстрацію (фінальна версія) [Електронний ресурс] / Є. Захаров, В. Яворський. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1394476141>.
14. Про очищення влади: Закон України від 16 верес. 2014 р. реєстр. № 1682-VII // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18/print1383904459744066>.

\* *Порайко Андрій Миколайович – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 351.9

Володимир Утвенко \*

### ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ В СТАРОДАВНЬОМУ ВАВИЛОНІ

*У даній публікації розглядається специфіка формування бюрократичного апарату в Стародавньому Вавилоні, починаючи з часів виникнення у центральному Межиріччі міста Вавилон в XX ст. до н.е. та закінчуючи завоюванням Нововавилонського царства Перською імперією в VI ст. до н.е. Особлива увага приділяється розвитку державної служби в Стародавньому Вавилоні за часів царя*

*Хаммурапі (1792–1750 рр. до н. е.).*

*Також вивчаються різні види державної служби як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях.*

*Ключові слова: бюрократичний апарат, державне управління, Закони Хаммурапі, Стародавній Вавилон.*

***Утвенко В. В. Формирования государственного аппарата в Древнем Вавилоне.***

*В данной публикации рассматривается специфика формирования бюрократического аппарата в Древнем Вавилоне, начиная со времен возникновения в центральном Междуречье города Вавилон в XX в. до н.э. и заканчивая завоеванием Нововавилонского царства Персидской империей в VI в. до н.э. Особое внимание уделяется развитию государственной службы в Древнем Вавилоне во времена царя Хаммурапи (1792–1750 гг. до н. э.).*

*Также изучаются различные виды государственной службы как на центральном, так и на региональном и местном уровнях.*

*Ключевые слова: бюрократический аппарат, государственное управление, Законы Хаммурапи, Древней Вавилон.*

***Utvenko V. Formation of state apparatus in Ancient Babylon.***

*This publication reviews the specificity of the formation of the bureaucracy in ancient Babylon, from the time of occurrence in the central city of Babylon in Mesopotamia twentieth century BC and ending with the conquest of the Persian Empire Babylonians kingdom in VI century BC. Special attention is paid to the development of public service in ancient Babylon in the time of King Hammurabi (1792–1750 gg. BC).*

*Also studied different types of public service at central and regional and local levels.*

*Keywords: bureaucracy, public administration, laws Hammurabi, ancient Babylon.*

Період Стародавнього Сходу характеризується виникненням перших держав, серед яких наприкінці IV тис. до н.е. з'явилися шумерські державні утворення, а пізніше держава Шумера та Аккада в Межиріччі. Саме тут формуються перші паростки державного управління та державної служби. Пізніше навколо Вавилону об'єднується усе Межиріччя.

Питання формування державного апарату в Стародавньому Межиріччі, а відтак і в Вавилоні, хоча й привертало увагу багатьох дослідників, зокрема М. Дандамаєва, О. Крижанівського, І. Мищака, Є. Чорнонога [2; 6; 7; 8], але до сьогодні відсутні окремі комплексні роботи із згаданої проблеми.

Тому метою даної статті є висвітлення розвитку державного апарату Стародавнього Вавилону, починаючи з часу його заснування, і закінчуючи входженням Вавилонської держави до складу Перської імперії у 539 р. до н.е.

У центральному Межиріччі в XX ст. до н. е. виникло місто Вавилон, яке незабаром перетворилося на могутню державу, що охопила колишні землі Шумера та Аккада і навіть деякі землі майбутньої Ассирії. Особливої могутності Старовавилонське царство досягло за царя Хаммурапі (1792–1750 рр. до н. е.), який зосередив у своїх руках необмежену владу та створив розгалужений чиновницький апарат як в центрі, так і на місцях. Система державного управління та державної служби, успадковані від Шумеру та Аккаду, були вдосконалені у Вавилонській державі.

Хаммурапі поділив державу на області, території яких часто збігалися з кордонами колишніх царств, куди призначав спеціальних чиновників, що очолювали адміністрацію областей, контролювали начальників сільських громад – найнижчу ланку державних службовців, організовували ополчення, збирання податків та виконання населенням областей державних повинностей. Їхні заступники керували царським земельним фондом, іригаційними системами в провінціях. Більш дрібні державні службовці особисто керували царськими маєтками. Безпосереднє керівництво країною від імені царя здійснював постійний царський радник (нубанда), якому допомагали чиновники, що відповідали за різні галузі життєдіяльності в державі [4, с. 337, 364–367; 1, с. 104].

За царя Хаммурапі було прийнято Кодекс законів, який складався із 282 статей, присвячених адміністративному, кримінальному, сімейному, трудовому, цивільному, матеріальному і процесуальному праву. Він закріпив поділ суспільства на три стани: царські люди, тобто державні службовці; вільні общинники та раби; підтвердив непорушність приватної власності, можливість її вільного продажу та жорстку кримінальну відповідальність за посягання на власність; встановив рівень позичкового відсотка (одна п'ята частина позиченого у грошовій формі та одна третина позиченого в натуральній формі щорічно); узаконив орендні відносини та розмір орендної платні (одну третину середнього врожаю за користування полем, дві третини середнього врожаю за користування садом тощо); регламентував найману працю, її форми, терміни (10–20

років) та мінімальний розмір грошової оплати; регламентував права покупців (захист прав споживачів); запровадив реєстрацію витрат і надходжень (бухгалтерський облік). Також цар встановив письмовий контроль державного управління, розподіл обов'язків та відповідальності в управлінні та виробництві [7, с. 44].

За часів Хаммурапі було проведено судову реформу, за якою господарські та кримінальні справи общинників розглядали храмові чиновники та чиновники над громадами разом із старійшиною того чи іншого села. Хаммурапі запровадив також державні (царські) суди, до складу яких у великих містах входило від 6 до 10 суддів, а у селах права храмових суддів були урізані на користь царських. Поступово сформувалося і судове відомство, головні судові функції в якому зосередив царський суд, тоді як храмові, общинні та міські суди вирішували лише дрібні цивільні, сімейні та кримінальні справи. Судді об'єднувалися в колегії, яким підпорядковувалися гінці, писарі, глашатаї [4, с. 367–369; 5, с. 133].

Судді керувалися у своїй роботі писаним правом. Вавилоняни часто зверталися до них, особливо у справах продажу та оренди майна. У містах навіть існували судові колегії «старійших та відомих людей міста» [1, с. 104]. Часто суддями були правителі міст та областей. У державі вже склалося процесуальне право, яке вимагало від суддів не обмежуватися вислуховуванням свідків, а проводити розслідування у справі. «Закони Хаммурапі» встановлювали карну відповідальність за лжесвідчення (таких карали так само, як і звинувачених у разі, якби вину їх довели).

Однак буденним явищем були службові зловживання; судді у своїй масі були хабарниками [6, с. 157]. У зв'язку з цим, наголошує І. М. Мищак, принциповим положенням є намагання обмежити зловживання з боку суддів або застерегти їх від несправедливого винесення вироку. Зокрема, згідно з § 5 «Законів Хаммурапі» намагання судді змінити вже затверджене письмове рішення каралося сплатою в 12-кратному розмірі суми позову. Крім того, такий суддя позбавлявся своєї посади [8, с. 18].

За часів Хаммурапі було створене і фінансово-господарське відомство, яке займалося збиранням податків сріблом та натурою з урожаю, худоби, продуктів ремесла. У державі було безліч фіскалів, які слідкували за тим, щоб населення справно вносило до царської скарбниці зерно, фініки, худобу, рибу та інші натуральні продукти, а також окремий податок сріблом і продуктами на утримання царського двору. Державні службовці так званої «царської палати» стежили за тим, щоб не спорожніла державна скарбниця, де зберігалося на чорний день золото, срібло та коштовне каміння [6, с. 157; 4, с. 368–369].

За Хаммурапі турбота про торгівлю була одним з найголовніших напрямів державної політики. Торгівля стала монополією держави, а купці – царськими чиновниками – (торговельними агентами). Вони згадуються, зокрема, у ст. 32, 98 «Законів Хаммурапі». Їхніми помічниками в торговельних справах були дрібні торговці (ст. 100–107) [3, с. 131, 135–136]. Торговельні агенти не лише торгували за кордоном, а й викупували з полону вавилонян, займалися шпигунською діяльністю на користь свого царя, контролювали через дрібних торговців ринкові ціни у державі [6, с. 150]. За свою службу торговельні агенти отримували земельні ділянки, сади, будинки. Вони також займалися власною оптовою торгівлею, орендували царські та общинні землі, а також виступали в ролі лихварів. Спеціальні державні службовці повинні були слідкувати за загальними станом великих та малих каналів [5, с. 70].

У «Законах Хаммурапі» згадується ще одна категорія державних службовців – воїни. За службу вони отримували від царя умовні землі, які могли успадкувати на праві умовного володіння лише їхні сини, що обрали військову професію. Ст. 26–41 захищали права воїнів та їхніх родин від свавілля начальників і лихварів, гарантували забезпечення родини у разі, якщо воїн потрапляв до полону, з якого він міг викупитися сам або його викупували держава чи храм. За це воїн мав постійно служити державі. Якщо він запізнився у похід чи послав замість себе найманця, то такий воїн підлягав страті, а його майно конфіскувалося [3, с. 129–131]. Заборонялося відбирати за борг чи купувати майно у воїна, за винятком землі, що була придбана ним додатково до царського наділу. Повнолітній син міг нести військову службу замість батька. Пограбування, продаж у рабство воїна командиром вважалися злочином та каралися смертю. Коли вдова воїна не мала повнолітніх синів, то вона отримувала третину його майна для виховання родини [6, с. 154].

Загалом державний апарат Вавилону за часів правління Хаммурапі, який жорстко ним контролювався, був досить централізованим та розгалуженим. Навіть органи місцевого самоврядування – ради громад на чолі зі старостами, були включені до системи державного управління та тісно співпрацювали з царською адміністрацією, яка вела боротьбу з корупцією та недисциплінованістю [5, с. 133].

Із завоюванням Вавилону касситами близько 1600 р. до н. е. поступово формується військова аристократія, представники якої служили в колісничних підрозділах, перебували на повному царському утриманні, мали від царя коней, колісниці, зброю. Царська адміністрація почала виділяти своїм приближеним та їхньому оточенню з державного земельного фонду поля без сплати поземельного податку. Це були тимчасові пожалування за державну службу, однак згодом земля ставала спадковою власністю, причому сам цар почав відписувати її на «вічні часи». Тобто, поступово у Касситському Вавилоні (Середньовавилонське царство – XVI–XII ст. до н. е.) сформувалася приватна власність,

ліквідувалося централізоване державне господарство, верхи переходили на податкову форму утримання державного апарату. Різниця між общинниками і держателями службових наділів стиралася, усі вони ставали оподаткованими приватними власниками [6, с. 158–159].

За нововавилонського царя Навуходоносора II (605–562 рр. до н. е.), який створив величезну державу, приєднавши до Стародавнього Вавилону Ізраїль, Палестину, Сирію, Північну Аравію, удосконалюється система державного управління та державної служби, створюється система державного управління будівництвом, запроваджується контроль за виробництвом і система матеріального стимулювання. У цей період відбувається удосконалення системи законодавства, що регулювало всі галузі господарського життя, встановлювало державне регулювання товарно-грошового обміну, цін і тарифів, захист приватної власності та прав споживачів, запроваджувало праобраз сучасного бухгалтерського обліку [7, с. 44–45].

У Нововавилонській державі (VII – VI ст. до н. е.) військові колоністи, що служили в царському війську, купці та державні службовці іноземного походження, не могли користувалися однаковими громадянськими правами з рядовими общинниками місцевого походження. Жрецтво Вавилону, подібно до єгипетського, було частиною чиновницького апарату і до перського завоювання Вавилону отримувало від держави необхідні кошти, харчі та забезпечувалося землею. З 539 р. до н. е., після завоювання Вавилону персами, храми у деяких випадках самі утримували державних службовців. Більш того, до храмового правління перси долучили царських уповноважених та фіскальних агентів, які стежили за своєчасною сплатою державних податків та виконанням державних повинностей. До рук царських чиновників було передано також нагляд за храмовим майном, яке піддавалося постійній ревізії. У центральній царській канцелярії в Сузах існувала навіть спеціальна установа для нагляду за діяльністю храмів, у тому числі й на території Межиріччя [2, 7].

*Висновки.* Процес формування бюрократичного апарату в Стародавньому Вавилоні пройшов тривалий шлях свого розвитку, починаючи з виникнення наприкінці IV тис. до н.е. шумерських міст-держав на півдні Межиріччя і закінчуючи 539 р. до н.е., коли Стародавній Вавилон увійшов до складу перської держави Ахеменідів.

Найбільшої могутності Вавилонське царство досягло за царя Хаммурапі (1792–1750 рр. до н. е.). І хоча вавилонський монарх зосередив у своїх руках необмежену владу, державою від його імені керував верховний сановник. Будуючи розгалужений державний апарат, вавилонські царі активно залучали на державну службу, крім спеціальних урядовців, також торговельних агентів. Крім цього, формується система спеціалізованої державної служби, яка включала в себе суддів, військовослужбовців, жрецтво, інші категорії населення (наприклад, державних службовців з будівництва). Зрештою, територіальні громади, як органи місцевого самоврядування, були включені до системи державного управління.

У загальних рисах державний апарат Стародавнього Вавилону, як і більшості країн Стародавнього Сходу, мав три рівні управління – центральний, регіональний та місцевий, при цьому центральний апарат складався з різноманітних відомств. Привілейованим прошарком державних службовців були писарі, які контролювали усе діловодство. У Вавилоні, як і в більшості держав Стародавнього Сходу, уперше запроваджується матеріальне забезпечення державних службовців (натуральне та грошове, а також наділення землею в умовне володіння); встановлюється державний контроль за діяльністю бюрократичного апарату. Крім цього, у Вавилонському царстві з'являється писане право, яке регулювало більшість сфер суспільного життя («Закони Хаммурапі»). Нарешті, специфічною рисою Вавилону, як і більшості держав Стародавнього Сходу, була наявність станового поділу суспільства («Закони Хаммурапі» визначають три головні стани).

У перспективі дослідження потребує більш глибокого вивчення державного управління Межиріччя (зокрема, перших державних утворень, Елламу) та інших країн Стародавнього Сходу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гладкий В. Д. Древний мир: Энциклопедический словарь: В 2 т. / Виталий Дмитриевич Гладкий. – М. : Центрполиграф, 1998. – Т. 1. – 510 с.
2. Дандамаев М. А. Государство, религия и экономика в Древней Передней Азии (характерные особенности) / М. А. Дандамаев // Государство и социальные структуры на Древнем Востоке: Сб. ст. [Отв. ред. М. А. Дандамаев]. – М. : Гл. ред. вост. лит. изд-ва «Наука», 1989. – С. 4–16.
3. Законы Хаммурапи // Хрестоматия по истории Древнего Востока. – М. : Издат. фирма «Вост. лит.» РАН, 1997. – С. 128–152.
4. История древнего Востока. Зарождение древнейших классовых обществ и первые очаги рабовладельческой цивилизации [под ред. Н. М. Дьяконова]. – Ч. 1: Месопотамия. – М. : Гл. ред. вост. лит. изд-ва «Наука», 1983. – 534 с.
5. История Древнего Востока: Учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. И 90 «История»/

А. А. Вигасин, М. А. Дандамаев, М. В. Крюков и др.; под ред. В. И. Кузицина. – [3-е изд., перераб. и доп.] – М. : Высш. шк., 2003. – 462 с.

6. Крижанівський О. П. Історія Стародавнього Сходу: підруч. для студ. іст. спец. вищ. навч. закл. / О. П. Крижанівський. – [4 вид., стереот.] – К. : Либідь, 2009. – 592 с.

7. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: Навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

8. Мищак І. М. Правове становище військовослужбовців і державних службовців у Стародавньому Вавилоні / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 5. – С. 15–19.

*\* Утвенко Володимир Валерійович – кандидат історичних наук, в. о. професора кафедри державного управління та самоврядування Міжрегіональної Академії управління персоналом.*

УДК 354:327

Олексій Шатило \*

### МЕХАНІЗМИ ВРАХУВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

*У статті узагальнено підходи до формування енергетичної політики Європейського Союзу. З'ясовано, що ключовою її особливістю є комплексність формування у відповідності до пріоритетів економічного розвитку та захисту навколишнього середовища. Розкрито, що впровадження енергетичної політики ЄС здійснюється через комплексні програми економічного та екологічного спрямування.*

*Ключові слова: енергетична політика ЄС, енергетичний сектор ЄС, енергоефективність, комплексні програми, сталий розвиток.*

***Шатило А. А. Механизмы учета экономических и экологических приоритетов в процессе формирования энергетической политики ЕС.***

*В статье обобщены подходы к формированию энергетической политики Европейского Союза. Выяснено, что ключевой ее особенностью является комплексность формирования в соответствии с приоритетами экономического развития и защиты окружающей среды. Раскрыто, что внедрение энергетической политики ЕС осуществляется через комплексные программы экономического и экологического направления.*

*Ключевые слова: энергетическая политика ЕС, энергетический сектор ЕС, энергоэффективность, комплексные программы, устойчивое развитие.*

***Shatylo O. A. The mechanisms of incorporation economic and environmental priorities during the EU energy policy forming.***

*The paper summarizes the approaches to energy policy forming of the European Union. It was found that its key feature is the integrated formation according to the priorities of economic development and environmental protection. Also are showed that the implementation of the EU energy policy carried out through integrated economic and ecological programs.*

*Keywords: EU energy policy, EU energy sector, energy efficiency, integrated programs, sustainable development.*

Європейський Союз є прикладом найбільш успішного з економічної точки зору інтеграційного утворення, яке наразі є домінантним на глобальному ринку. Одним із інструментів забезпечення економічного розвитку ЄС та його конкурентоспроможності є спільна енергетична політика цієї інституції. Україна, як і практично всі країни-члени ЄС не в змозі наразі забезпечити власних потреб в енергоносіях, відтак закуповує їх на зовнішньому ринку. Власне, придбання енергоносіїв здійснюють й члени ЄС, однак, така діяльність вже давно відведена ними на другий план, пріоритетами ж визначено всебічну технологічну модернізацію енергосектору у відповідності до економічних потреб та необхідності захисту навколишнього середовища. Більше того, енергетична політика ЄС поступово втрачає ознаки самостійної галузі політики, перетворюючись на придаток інших важливих напрямів економічної та соціальної розбудови ЄС.

Питання формування підходів до розробки та впровадження енергетичної політики Україною знаходилося у фокусі уваги багатьох вітчизняних (С. Кудря, М. Кулик, А. Сменковський, О. Суходоля,