

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк,
Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова, В. В. Нікітін

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

За загальною редакцією
д.е.н., проф. О. Ю. Амосова;
к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової

Видання друге, виправлене та доповнене

Рекомендовано
Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для слухачів магістратури
і студентів вищих навчальних закладів

Харків
Видавництво ХарРІ НАДУ
“Магістр”
2012

УДК 251-027.21(091)
ББК 67.401
Т-33

*Гриф надано Міністерством освіти і науки України,
лист № 1.4/18-Г-1056 від 04.07.2007 р.*

Автори: д.е.н., проф., академік Академії економічних наук України Г. С. Одінцова (передмова, пп. 1.1, 1.3, 1.4, 1.5); д.держ.упр., проф. *В. Б. Дзюндзюк* (розд. 3); к.е.н., доц., чл.-кор. Академії економічних наук України *Н. М. Мельтюхова* (пп. 1.1, 1.2, 1.3, розд. 2); к.е.н., доц. Н. С. Миронова (пп. 1.1, 1.3, 1.4, 1.5); к.і.н., доц. *В. В. Нікітін* (п. 1.2, розд. 2 у співавт.)

Рецензенти: д.держ.упр., проф., завідувач кафедри економічної політики і фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *А. О. Дегтяр*; д.е.н., проф., завідувач кафедри Харківського національного економічного університету *Т. І. Лепейко*; д.і.н., професор Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна *Ю. П. Волосник*

Т-33 Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцова, *В. Б. Дзюндзюк*, *Н. М. Мельтюхова* та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. *О. Ю. Амосова*, к.е.н., доц. *Н. М. Мельтюхової*. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 252 с.

ISBN 978-966-390-088-5

У посібнику подано навчальний матеріал, який висвітлює сучасне трактування понятійного апарату теорії управління, еволюційний розвиток світової управлінської думки, історичні етапи практичного досвіду побудови управління в Україні та відповідає тематичному плану дисципліни “Теорія та історія державного управління” програми підготовки слухачів на присвоєння кваліфікаційного рівня “Магістр державного управління”.

Для викладачів, аспірантів, слухачів вищих навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівного персоналу державної служби і посадових осіб місцевого самоврядування.

УДК 251-027.21(091)
ББК 67.401

© Г. С. Одінцова, *В. Б. Дзюндзюк*,
Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова,
В. В. Нікітін, 2012

ISBN 978-966-390-088-5

© ХарПІ НАДУ, 2012

ПЕРЕДМОВА

Оновлення всього суспільного життя на етапі розбудови України як демократичної держави супроводжується кардинальними змінами в системі державного управління. Це значною мірою зумовлює вимоги до зростання професіоналізму управлінської еліти, що забезпечується поглибленням теоретичних знань для підвищення наукової обґрунтованості рішень, які приймаються на всіх рівнях державноуправлінської діяльності; систематизованим усвідомленням особливостей вітчизняного досвіду побудови державного управління та місцевого самоврядування в Україні (як за часів її незалежності, так і перебування українських земель у складі інших держав); формуванням передумов щодо вироблення вмінь і навичок адаптації здобутків розвитку світової управлінської думки до національної специфіки з метою впровадження інноваційних технологій у практичну діяльність зі здійснення дієвого впливу суб'єктів управління на всі сфери і процеси, які відбуваються в суспільному житті країни.

Необхідність спрямування навчального процесу з дисципліни “Теорія та історія державного управління” на забезпечення відповідності вищезгаданим вимогам зумовила логічну побудову структури підготовленого посібника, що включає три розділи, та викладання навчального матеріалу в послідовності, найбільш прийнятній для засвоєння його змісту.

При розгляді теоретичних засад державного управління головна увага концентрується на розкритті його сутності як системного суспільного явища, головних змістовних характеристик і відмінностей. Це надає змогу запропонувати узагальнюючий підхід до визначення поняття “державне управління”, розглянути основні закони, принципи та категорійний апарат. Зважаючи на те, що на сучасному етапі особливе значення приділяється підвищенню дієвості механізмів державного управління, в навчальному посібнику окремі підрозділи присвячені функціям управління, а також формам і методам, які використовуються в процесі здійснення державноуправлінської діяльності щодо вироблення та реалізації впливу на керовані об'єкти.

Характеристика етапів еволюції державного управління в Україні має за мету, з одного боку, осмислення важливості історичного досвіду для вирішення сучасних проблем розбудови її державності, а з іншого – надання систематизованого уявлення про особливості структури органів державної влади та місцевого самоврядування, розподілу їх повноважень і практичної діяльності в різні історичні періоди. Слід звернути увагу на

супроводження цього матеріалу навчального посібника наскрізним (за всіма етапами) хронологічним переліком найбільш значних подій, які характеризують умови, що в ті часи впливали на державне управління в Україні чи на її теренах.

Окремий розділ навчального посібника присвячено розвитку світової управлінської думки. Авторам удалося дещо відійти від звичайного підходу до викладення матеріалів такої спрямованості. По-перше, відстеження цього процесу починається саме з періоду зародження державно-управлінської думки. По-друге, спочатку висвітлено внесок дослідників і фахівців різних країн Європи та США у формування традиційної моделі державного управління, а потім – передумови переходу до нових моделей з розкриттям їх характерних рис. По-третє, розглядаються особливості діяльності суб'єктів державного управління на сучасному етапі із зосередженням уваги на застосуванні інноваційних технологій. Цей розділ містить значний обсяг матеріалів, який вперше введено в обіг з видань на іноземній мові, що в умовах поглиблення інтеграційних процесів має сприяти поступовому наближенню підходів різних країн до розвитку теорії та практики державного управління з одночасною орієнтацією на найкращі світові досягнення і врахування спадкоємності національних традицій.

Основний текст посібника вдало доповнюється матеріалом, оформленим у вигляді таблиць і схем. Найбільшою мірою це притаманно другому розділу посібника, що пояснюється намаганнями авторів сконцентрувати значний обсяг інформації з історичного досвіду створення та зміни органів державного управління і місцевого самоврядування в Україні.

Наприкінці кожного розділу наведено контрольні питання та список рекомендованої літератури, які допоможуть слухачам здійснити самоперевірку засвоєння навчального матеріалу чи цього посібника, звертаючись для поглибленого його опанування до інших джерел.

Навчальний посібник підготовлено викладачами кафедри державного управління та менеджменту Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України. Авторами та співавторами окремих розділів є: д.е.н., проф. Г. С. Одінцова (передмова, підрозділи 1.1, 1.3, 1.4, 1.5); д.держ.упр., проф. В. Б. Дзюндзюк (розділ 3); к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхова (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, розділ 2); к.е.н., доц. Н. С. Миронова (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4, 1.5); к.і.н., доц. В. В. Нікітін (підрозділ 1.2, розділ 2).

Авторський колектив висловлює щирю вдячність рецензентам навчального посібника А. О. Дегтярю, Т. І. Лепейко, Ю. П. Волосник.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 1.1. Державне управління як системне суспільне явище.
- 1.2. Державна влада та державне управління.
- 1.3. Закони, принципи та основні поняття державного управління.
- 1.4. Функції державного управління.
- 1.5. Форми та методи управління.

1.1. Державне управління як системне суспільне явище

Як об'єктивна реальність управління є суспільним явищем, яке притаманне всім країнам на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передусє виникненню перших державних утворень. Основні риси владно-розпорядчої діяльності характерні ще історичним періодам первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Адже вже на той час головним завданням влади (глави роду чи старійшини) було життєзабезпечення племені, а соціальні цінності полягали в задоволенні інтересів більшості громади в цілому. Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової сумісної праці людей.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища, як “управління” зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно звертає на себе увагу, що вони не є суперечливими, їхня різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому

обрано за пріоритетний. Тому узагальнення існуючих варіантів визначення поняття “управління” доцільно здійснити за такими переважаючими підходами:

1. Загальний – організація діяльності відповідно до вимог об’єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об’єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

2. Функціональний – цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці і контроль; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності.

3. Процесуальний – процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності); усвідомлена цілеспрямована діяльність людини, за допомогою якої вона упорядковує і підкоряє своїм інтересам елементи зовнішнього середовища – суспільства, живої та неживої природи, техніки; системна, конкретна практична діяльність із свідомої організації всього суспільного виробництва на всіх стадіях його поширеного відтворення; цілеспрямований вплив на об’єкт управління для зміни його стану або поведінки відповідно до змінюваних обставин.

4. Суб’єктно-об’єктний – упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб’єктом і об’єктом у системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об’єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об’єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Попри певну дискусійність і деяку нечіткість окремих визначень, їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо

існуючих підходів відносно трактування і змістовної характеристики поняття "управління", а також розподілу позицій науковців і фахівців, які переважають при їх розгляді. Ще більше розмаїття підходів притаманне визначенню поняття "менеджмент", що не вважається повною мірою тотожним вищезгаданому, але отримало на цей час значне поширення. Здійснення систематизації різних його трактовок дає підстави для виокремлення перш за все багатоаспектного підходу – засіб, манера поведінки з людьми, влада і мистецтво управління, особливого роду вмінні та адміністративні навички, орган управління, адміністративна одиниця. Інші підходи до визначення поняття "менеджмент" – цільовий, функціонально-цільовий, процесуально-цільовий, процесуально-ресурсний і процесуально-результативний – відповідають змістовній спрямованості визначень і підкреслюють переважаючу концентрацію уваги на досягненні цілей, ефективному використанні ресурсів, одержанні максимальних результатів функціонування та розвитку організацій.

Наведений вище скорочений розгляд базових понять "управління" та "менеджмент" носить допоміжний характер і дозволяє усвідомлено підійти до з'ясування сутності та змісту більш масштабного і складнішого суспільного явища, яким є державне управління.

Державне управління – це управління суспільством, тобто вироблення та здійснення дій щодо цілеспрямованого свідомого впливу на суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Воно передбачає виконання основних і конкретних функцій, але суспільство – дуже складний об'єкт, що обумовлює наявність певної специфіки головних завдань державного управління (рис. 1.1). Одне з найважливіших завдань державного управління будь-якої країни – досягнення та підтримка соціоекономічної рівноваги в суспільстві. На цей процес окрім державного регулювання суттєво впливають діяльність людини як активного суб'єкта економічного та суспільного життя і функціонування ринкових відносин. Завдання держави – створити умови для взаємоузгодженого позитивного впливу цих чинників (рис. 1.2). У широкому розумінні соціоекономічна рівновага суспільства є відносною, що зумовлюється самою природою суспільних потреб і інтересів, їх постійною зміною, рухомістю.

Головні завдання управління суспільством

- визначення тенденцій та закономірностей розвитку суспільства;
- виявлення та розв'язання протиріч його існування та розвитку;
- забезпечення зберігання та зміцнення структурної і функціональної єдності суспільної системи, її здатності протистояти негативному впливу;
- розробка і проведення реалістичної політики, яка ґрунтується на урахуванні об'єктивних можливостей, співвідношенні соціальних сил;
- досягнення соціоекономічної рівноваги суспільства (пропорційного розвитку економічної та соціальної сфер життя)

Рис. 1.1. Головні завдання державного управління

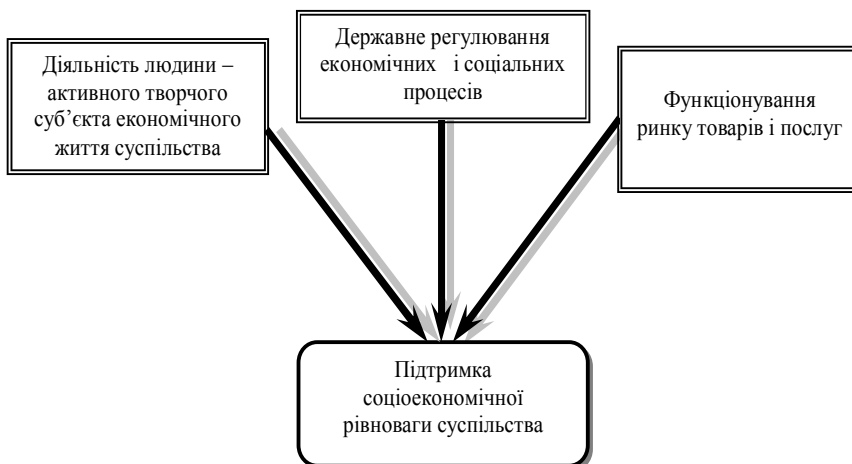


Рис. 1.2. Складові забезпечення соціоекономічної рівноваги суспільства

Виокремлення управління у специфічний вид соціальної діяльності відбулося саме з метою узгодження індивідуальних і групових інтересів зі спільними. Місце та роль державноуправлінської діяльності в цьому процесі полягає у впливі результатів прийнятих і реалізованих управлінських рішень на досягнення більш високого рівня взаємоузгодженості інтересів. Це можна проілюструвати наведеною нижче спрощеною схемою (рис. 1.3).

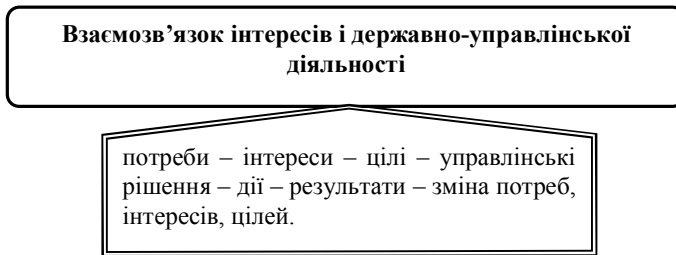


Рис. 1.3. Місце державноуправлінських рішень у процесі зміни потреб і інтересів

Зважаючи на значну кількість специфічних характеристик державного управління та відмінностей від управління в комерційному секторі (діяльність організацій якого орієнтована на платоспроможний попит і досягнення результатів, достатніх для самостійного відтворення), їх неможливо відобразити в одному визначенні цього складного суспільного явища. Найбільш часто в чисельних трактовках державного управління, наведених у вітчизняних і зарубіжних літературних джерелах, зосереджено увагу на таких ключових словах і словосполученнях: явище, соціальна функція, потреби суспільства, конкретно-історичний характер, об'єктивні закономірності, тенденції, державна політика, задоволення людських потреб, досягнення цілей, гілки влади, взаємозв'язок, формування політики, виконавча влада, керування суспільними процесами, надання громадських послуг, відмінності державного управління. Це надає можливість узагальнити та сформулювати перелік основних характеристик державного управління (рис. 1.4).

ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Є найважливішим видом соціального управління
- Носить конкретно-історичний характер
- Охоплює всі три гілки влади та їх взаємозв'язок
- Базується на реалізації законів, закономірностей і принципів управління
 - Орієнтоване на додержання об'єктивних законів і закономірностей суспільного розвитку
 - Представляє собою складну динамічну систему
 - Здійснюється спеціально створеною сукупністю органів державного управління
 - Реалізується за допомогою державно-управлінської діяльності, що розподіляється за основними, загальними та конкретними (спеціальними) функціями управління
 - Усвідомлено та цілеспрямовано впливає на суспільні процеси
 - Взаємоузгоджує інтереси різних соціальних груп суспільства
 - Має відмінності від управління комерційними організаціями
 - Постійно самоорганізується та самовдосконалюється

Рис. 1.4. Основні характеристики державного управління

Серед існуючих декількох десятків визначень поняття "державне управління" майже третина формулювань (хоч і певною мірою в різних варіантах) подається з позиції впливу суб'єкта управління на керований об'єкт, тобто акцентують увагу тільки на результаті, що знаходить відображення в конкретних правових чи організаційних формах, які виробляються та реалізуються органами

влади. При цьому сам зміст важливої і складної державноуправлінської діяльності, що передує такому впливу, не враховується.

Тому доцільно надати перевагу тим трактуванням цієї категорії, що базуються на діяльнісному підході. Але одночасно слід зауважити, що в жодному із запропонованих у навчальних посібниках і монографічних виданнях визначень поняття “державне управління” не відображено, що органи місцевого самоврядування теж здійснюють державноуправлінську діяльність на рівні тих чи інших адміністративно-територіальних утворень у межах повноважень, які делеговані їм органами державної влади в процесі демократичної децентралізації. Це дає підстави для уточнення та подання визначення розглянутого поняття в наведеному нижче вигляді.

Державне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (у межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) по здійсненню внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів.

Системність державного управління, розгляд його як великої складної системи зумовлюється самою природою суспільства як об’єкта управління. Формування цілісного уявлення про таке масштабне соціальне утворення, про всю сукупність різних підсистем і елементів, багатоаспектність процесів, що відбуваються в його життєдіяльності та розвитку, неможливо без пізнання вищезгаданої об’єктивної властивості такого унікального суспільного явища, яким є державне управління. Тобто системність імманентно притаманна як об’єкта, так і суб’єкта державного управління.

Цілісність державного управління як системного явища виявляється наявністю нових інтегративних якостей на відміну від його складових підсистем, компонентів, елементів. Це надає змогу:

– виділяти найбільш суттєві та сталі зв'язки явищ і процесів, формулювати специфічні об'єктивні закономірності, додержуватись їх вимог у реальній державно-управлінській діяльності;

– систематизувати, класифікувати та упорядковувати здійснення державно-управлінських відносин;

– виявляти внутрішні суперечності та формувати дієві механізми їх розв'язання;

– визначати загальні тенденції, можливості та спрямованість державно-управлінських трансформаційних процесів;

– виявляти внутрішні та зовнішні чинники, що суттєво впливають як у цілому на систему державного управління, так і на її складові частини;

– здійснювати перехід від цілісно обґрунтованого підходу до визначення особливого в характеристиках підсистем, елементів, часткових процесів тощо;

– своєчасно виявляти обмеження, що можуть перешкоджати якісному оновленню системи державного управління як внутрішньоорганізованої та упорядкованої цілісності;

– попереджати негативні наслідки, зумовлені значними змінами навіть одного з елементів системи, що призведе до виникнення диспропорційності, незбалансованості рівня його розвитку з усіма іншими складовими елементами, знижуючи можливості реалізації управлінського потенціалу;

– підвищувати адаптаційні можливості державного управління, скорочувати строки його доцільного пристосування до зміни ситуацій у зовнішньому та внутрішньому середовищах;

– активізувати реалізацію властивостей державного управління як самоорганізованої системи на підставі формування та впровадження ефективних механізмів самовдосконалення та саморозвитку.

Незважаючи на те, що вищенаведений перелік переваг, які надає додержання принципу системності стосовно державного управління, не є вичерпним, він дозволяє зробити висновок, що саме за таких умов можна забезпечувати розробку науково обґрунтованих управлінських рішень, реалізація яких спрямована на досягнення бажаних змін керованого об'єкта.

У процесі діяльності органів і установ усіх гілок влади слід також враховувати, що державне управління значною мірою

відрізняється від управління комерційними структурами. Склад цих відмінностей наведено на схемі (рис. 1.5). Їх змістова характеристика подається нижче.



Рис. 1.5. Склад основних відмінностей державного управління

Масштабність і складність. Суспільство як об'єкт державного управління є незрівнянно складнішою системою, що поєднує всі сфери життєдіяльності країни. Державне управління здійснює керуючий вплив на процеси суспільного виробництва, розподілу, обміну та споживання, розвиток галузей національної економіки, соціально-культурної сфери територіально-адміністративних утворень, усієї сукупності підприємств, організацій, установ. Це відповідно зумовлює значну розгалуженість структури, складну ієрархію органів державного управління, що відрізняються за масштабами, рівнями управління, здійснюваними функціями, місцезнаходженням, кількістю підпорядкованих об'єктів, специфікою їх формування та функціонування, різноманітністю суб'єктно-об'єктних та інформаційно-комунікаційних зв'язків.

Пріоритет державних інтересів. Пошук державноуправлінських рішень, прийняття постанов і програм завжди пов'язані з вибором, необхідністю йти на компроміси. Велике розшарування суспільства, багатопартійність, функціонування значної кількості громадських об'єднань, організацій і груп, а також адміністративно-територіальних одиниць зумовлюють наявність різних інтересів, що можуть не збігатися як з державними, так і поміж собою або навіть мати протилежну спрямованість. Повне їх взаємоузгодження є нездійсненним бажанням, адже з позицій діалектики це об'єктивні суперечності.

При розробці та прийнятті державного рішення прогнозується очікувана позитивна і негативна реакція з боку носіїв усього розмаїття інтересів, щоб орієнтуватися в ситуації, чи спроможне воно заручитися підтримкою більшості громадськості. Але при будь-якій прогностичній інформації з усіх альтернативних варіантів обирається саме те рішення, яке найбільшою мірою відповідає загальнонаціональним інтересам.

Вплив середовища. На органи державного управління різного рівня можуть впливати специфічні зовнішні сили, до яких перш за все слід віднести: виборців, політичні організації, громадські об'єднання. Важливо володіти ситуацією, не підпадати під примусовий контроль середовища.

Організаційне пристосування. Адміністративні структури, що мають розробляти і ухвалювати складні рішення, а також

виконувати важливі завдання органів більш вищого ієрархічного рівня, можуть досягти стану “обмеженої раціональності”. Реакція на перебільшення спроможностей може виявлятися в не завжди об’єктивній диференціації внутрішньої структури з метою пристосування організації до складного середовища

Сприйнятливість до впливу. Існують засоби, за допомогою яких групи або окремі особи намагаються впливати на урядові постанови через безпосередні контакти з політиками та державними службовцями. До лобізму вдаються, як правило, групи тиску, що об’єднують певне коло осіб з метою відстоювання спільних інтересів.

Підвищені вимоги до раціональності рішень. Рішення, що приймаються органами державної влади та оформляються у вигляді різних актів, мають бути обґрунтованішими і раціональнішими, враховуючи їх обов’язковість і вплив на все населення, сфери діяльності, території. Це суттєво відрізняється від управлінських рішень на рівні комерційних організацій, що мають внутрішню спрямованість, обмежуються лише їх масштабами, не мають загальнообов’язкового значення для інших суб’єктів і об’єктів.

Колективна відповідальність. Члени Кабінету Міністрів України несуть групову відповідальність за вироблену урядову політику, її реалізацію та отримані результати. Якщо уряд втрачає довіру органу законодавчої влади, він мусить у повному складі піти у відставку.

Компетентність і професіоналізм державних службовців. Вимоги щодо високого рівня компетентності та професіоналізму керівників і спеціалістів органів державного управління об’єктивно зумовлюються надто значними матеріальними та моральними втратами громадян країни від прийняття та здійснення хибних рішень.

Критерії результативності. При визначенні результативності діяльності органів державного управління переважно використовуються правові та соціальні критерії, в той час як комерційні організації спрямовують свої зусилля на одержання прибутків, що свідчить про пріоритет економічних критеріїв.

Соціальна справедливість. Сподівання громадян на додержання органами державного управління принципу соціальної справедливості мають справджуватися перш за все конче об’єктивним і чесним

розподілом державних послуг і можливостей. Особливого значення та гостроти набуває забезпечення справедливого та рівноправного ставлення до найбільш вразливих верств населення.

Часова перспектива, тривалість перебування на посаді. Керівники органів державної влади мають більш обмежену часову перспективу для втілення своїх ідей чи програм, адже тривалість їх перебування на займаних посадах залежить від результатів виборів і змін в уряді. Це відволікає увагу від розробки стратегії розвитку об'єктів управління, не сприяє орієнтації керівної діяльності на довгострокову перспективу, стримує бажання йти на реалізацію непопулярних, хоч і конче необхідних заходів. На керівників комерційних структур такі обмеження не поширюються.

Правове середовище. Державне управління здійснюється в умовах значно сильнішого впливу законодавства порівняно з управлінням комерційними організаціями. Закони визначають межі правового середовища, в якому мають здійснювати свою діяльність управлінські органи. Роль правового фактора значно підвищується на етапі побудови демократичного суспільства та переходу до ринкових відносин.

Переконування та керування. Переважне покладання на переконування зумовлено тим, що керівники органів державного управління не завжди мають достатні повноваження для втілення в життя своїх курсів чи рішень. Розбіжність між владними повноваженнями та відповідальністю, що значно менше спостерігається в управлінні комерційними організаціями, спонукає державних керівників вдаватися до докладнішої аргументації своїх позицій, пошуку найбільш дійових і неординарних форм впливу або йти на компроміси для ухвалення передбачених заходів.

Специфіка системи добору персоналу. Відмінні особливості системи добору персоналу органів державного управління полягають насамперед у тому, що організаційно-функціональні принципи державної служби визначені майже в 150 законодавчих та інших актах, які регламентують відносини державно-службового характеру. Передбачено специфічну систему планування робочих місць, існує своя політика, практика і процедури прийняття на державну службу, її проходження та звільнення.

Етика державної служби. До моральної свідомості та етичної поведінки державних службовців висуваються особливо високі

вимоги, бо це суттєво впливає на уявлення громадян про можливий рівень довіри до органів влади. Етика розглядається як внутрішній механізм, спрямований на формування поведінки державних службовців, що включає: визначення сукупності цінностей (законність дій, примат державних інтересів, гуманне ставлення до людей, демократичний стиль спілкування тощо); додержання етичних норм (чесність, справедливість, повага до професійних стандартів, чітке виконання службових обов'язків, гідність, скромність тощо); реалізацію етично виправданих підходів до прийняття управлінських рішень; створення в установах етично-культурної атмосфери. Основними напрямками підвищення етичного рівня вважаються: розвиток у державних службовців навичок аналізу етичних і ціннісних проблем; сприяння формуванню моральної свідомості; з'ясування причин прояву неетичної поведінки та застосування санкцій; підтримка довіри і впевненості громадськості в етичності державноуправлінської діяльності.

Відкритість ("прозорість") державноуправлінських процесів, участь громадян. Відмінною рисою державно-управлінських процесів є значно більша їх відкритість при ухваленні рішень, істотніша увага та втручання громадськості. До основних форм прямої й непрямой участі громадськості в процесі державного управління належать такі, як членство у політичних партіях, групах тиску і консультативно-дорадчих органах. Головним наслідком участі широкого кола громадян у цьому процесі є більша чутливість тих, хто приймає рішення, до їх потреб і сподівань. Це сприяє цінному обміну інформацією, налагоджує швидкий зворотний зв'язок між органами влади і тими колами населення, на яких безпосередньо (а іноді й дуже гостро) будуть позначатись ухвалені постанови чи програми. З іншого боку, політичні діячі та державні службовці мають при цьому нагоду впевнитися, що рішення, які обговорюються, враховують громадські запити і потреби та будуть сприйматися як законні й доцільні.

Роль преси та засобів масової інформації. Преса та засоби масової інформації справляють значний вплив на державні органи та їх рішення, виконують роль інформаторів широкої громадськості. Завдяки відносно легкому доступу до відомостей про державно-управлінську діяльність (порівняно з управлінням іншими структурами, де вони не завжди виправдано приховуються під

виглядом “комерційної таємниці”), преса та засоби масової інформації, з одного боку, створюють сприятливі умови для об’єктивного та всебічного обговорення постанов і програм представниками партійних організацій, громадських формувань і всіма зацікавленими громадянами, спрямованого на подальше врахування різних позицій і міркувань при їх ухваленні, а з іншого – іноді дають змогу групам тиску використовувати періодичні видання, радіотрансляційну мережу та телевізійні передачі для впливу на громадську думку з метою реалізації власних вузькогрупових інтересів.

1.2. Державна влада та державне управління

Виникнення в людській спільноті відносин панування й підпорядкування стало наслідком загального поділу праці, відгуком на потребу в існуванні певних соціальних інститутів, що забезпечують управління в суспільній системі. Саме це і складає основу влади і владних відносин. Поняття “влада” має багато тлумачень:

- можливість і здатність проводити свою волю;
- відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються;
- здатність досягати поставленої мети;
- спроможність соціально-політичної системи забезпечувати –
- виконання прийнятих нею рішень.

Сутність цього поняття розкривають його складові елементи – підпорядковуюча сила, воля, цілепокладання, соціальна відповідальність. Проявом цієї сутності є управління. Влада є соціальним явищем, це відносини між людьми. Державна влада має усі перелічені елементи та виявляється у процесі державного управління.

В історії людства з розвитком суспільства відбувалося розширення спектра прояву феномена влади. На світанку людської цивілізації – у первіснообщинному суспільстві – первинним її видом була соціальна влада. Вона здійснювалася на основі звичаїв, традицій, моралі, забезпечуючи цілісність, стабільність первіснообщинного суспільства. Потім, з ускладненням соціально-політичного життя, появою приватної власності, соціальної нерівності та класової

диференціації виникає якісно новий вид – політична влада, яка дозволяє тій або іншій соціальній групі, не порушуючи суспільних норм, розширювати свій вплив, реалізовувати свої інтереси, потреби в масштабах усієї соціальної спільноти. Далі, з появою такої політичної форми організації суспільства, як держава виникає і державна влада, що дає право й можливість державі та її інституційним органам (адміністративному апарату) розпоряджатися життєдіяльністю суспільства, застосовувати в разі соціальної непокори спеціальні заходи примушення, врегульовані правовими нормами. І, нарешті, з настанням ери загальної глобалізації та міжнародної інтеграції зростає роль легітимних міжнародних і міждержавних інституцій (ООН, Рада Європи тощо), покликаних вирішувати проблеми загальносвітового порядку або реалізовувати інтереси групи держав у певному регіоні світу. Поступово відбувається становлення й розвиток особливого виду – міждержавної влади, носії якої, ґрунтуючись на нормах міжнародного права, володіють здатністю підпорядковувати якусь частину світової спільноти для забезпечення досягнення певних цілей, пов'язаних із вирішенням загальносвітових, глобальних проблем.

Найважливішою умовою гарантії прав і свобод громадян, зміцнення демократії є поділ влади при збереженні єдності державної влади. Цей принцип був сформульований у 1690 р. англійським філософом Джоном Локком, а потім розвинутий французьким просвітителем Шарлем Монтеск'є ("Дух законів", 1748 р.) і вперше реалізований в американській конституції 1787 р. Середньовічна Європа не знала поділу влади, існував лише розподіл сфер впливу світської влади і влади церковної, котрі багато сторіч із змінним успіхом вели боротьбу за першість.

У Радянському Союзі при повній монополії на владу з боку КПРС існував фактичний розподіл її функцій між партійними органами, органами КДБ і армією. Протириччя і суперництво між цими впливовими організаціями дозволяли вищому радянському керівництву контролювати ситуацію в країні.

У найбільш явному вигляді принцип поділу влади діє в президентській республіці, де президент (він же фактичний чи юридичний глава виконавчої влади) формально незалежний від парламенту. Система взаємин трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової – у США (а потім і в інших країнах) одержала назву "системи стримувань і противаг". Дієвість цієї системи

продемонструвала уотергейтська криза 1974 р., що скінчилася вимушеною відставкою президента Р. Ніксона, а також спроба імпічменту президента Б. Клінтона в 1999-2000 рр. як найважливішого інструмента даної системи.

Мета будь-якої держави – організація суспільних сил і ресурсів для оптимального рішення загальнонагомих проблем. Перші держави виникли на Давньому Сході з метою створення єдиної іригаційної системи, без якої землеробство було неможливим. Однак в умовах постійного дефіциту вкрай необхідних ресурсів, державна влада дуже рано почала використовуватися для перерозподілу ресурсів на користь найбільш привілейованих груп населення. Звідси походження найважливішої функції держави – функції насильства щодо тих груп населення, яких не влаштовував даний переділ.

У міру ускладнення соціальної структури суспільства в держави виникає нова функція – політична, що має за мету узгодження інтересів впливових суспільних сил. Це завдання вирішувалося по-різному: від прямого придушення незгодних до створення механізмів, що дозволяють організувати цивілізовану політичну боротьбу. Ускладнення функцій держави, поява її нових форм пов'язані з пошуком і розвитком механізмів політичної боротьби.

Економічна роль держави довгий час розумілася однобічно – лише як присвоєння через податкову систему або в інший засіб довільної частини суспільних ресурсів. У XVIII-XIX ст. з'являється теорія про державу "як нічний сторож приватної власності" (за відомим висловом Ф. Лассаля). Лише в кін. XIX – поч. XX ст. зміцнюється уявлення про організаторську роль держави в економічній сфері. Відповідно, розвивається соціальна функція сучасної демократичної держави, а саме: перерозподіл частини суспільних ресурсів на користь незаможних з метою зміцнення стабільності всього суспільства в цілому (концепція соціальної держави). Функції держави у сфері освіти і культури також сформувалися в XX ст., коли на зміну старій системі особистої добродійності приходить державна політика, спрямована на збереження і розвиток культурного надбання. Ці функції можуть бути повною мірою реалізовані тільки за умови достатнього рівня розвитку економіки, нагромадження значних суспільних ресурсів.

Зовнішні функції держави також серйозно змінювалися: від систематичного прямого насильства у відношенні більш слабких

сусідів до міжнародного співробітництва і зміцнення впливових міжнародних організацій і об'єднань. При цьому варто мати на увазі, що глобалізація сучасного світу не припускає відмовлення від державної форми організації суспільства, більш того роль національної держави в таких умовах може зростати.

Спосіб здійснення державної влади відбиває форма державного (політичного) режиму (рис. 1.6). Необмеженою владою деспота при повній відсутності громадських ініціатив характеризується деспотія, яка існувала в країнах стародавнього Сходу, проблеми легітимізації влади тоді взагалі не було. В умовах аристократичного правління влада належить представникам родової знаті, яка легітимізується виключно через традицію (приклад – рання Римська республіка). Для тоталітаризму характерна концентрація всієї влади в одному центрі, здійснюється всеохопний контроль суспільного життя за допомогою організаційних і технічних засобів, легітимність влади базується на харизмі лідера чи державній ідеології. Пом'якшеною формою тоталітаризму є авторитаризм – влада монополює контролює політичну й економічну сфери, допускається існування приватних інтересів та простих громадських об'єднань, стала легітимність влади відсутня. В умовах демократії влада належить народу і здійснюється через різні механізми загального волевиявлення, легітимізується через вільні загальні вибори до владних інститутів всіх рівнів. У розвинутих країнах західної Європи сформувалася ліберальна демократія, яка базується на визнанні пріоритету прав особистості при здійсненні демократичного правління.

Спосіб здійснення державної влади пов'язаний з певними формами і методами державного управління. Демократія суттєво відрізняється від усіх інших режимів, що знайшло відображення і в діяльності системи управління – посилюється децентралізація, значну роль у процесах управління відіграє місцеве самоврядування, економічні методи заміщають адміністративні, задоволення потреб населення стає головним завданням органів влади.

Певні особливості здійснення функцій державного управління в різних країнах обумовлені способами організації державної влади, тобто формами правління (рис. 1.7). Це може бути республіка (влада здійснюється обраним населенням колегіальним органом чи одноособним лідером) або монархія (влада здійснюється одноособово чи від імені спадкового монарха). Республіка може

бути президентською, парламентською або змішаною, монархія – абсолютною, парламентською, дуалістичною, теократичною, виборною. Це відбивається на організації процесів прийняття і реалізації державноуправлінських рішень, виконанні кадрових функцій тощо.

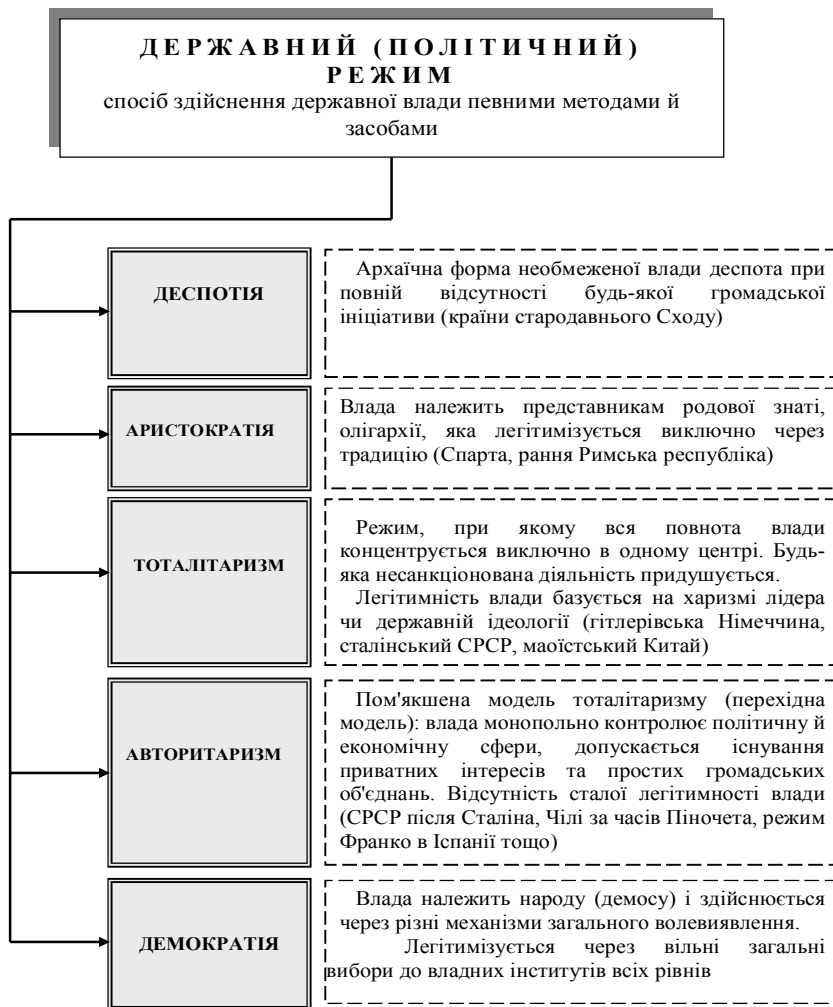


Рис. 1.6. Характеристика основних форм державного режиму

Значну роль у формуванні відмінних рис систем державного управління відіграє спосіб поділу держави на складові і розподілу влади між центром та регіонами, тобто форма державного устрою (рис. 1.8). В унітарній державі окремі адміністративно-територіальні утворення не мають суверенітету (області в Україні, воєводства в Польщі), рішення приймаються в основному централізовано, хоча в деяких унітарних державах існує досить розвинуте і впливове місцеве самоврядування. До складу федеративної держави входять державні утворення, що мають певну юридичну і політичну самостійність. Конфедеративна держава часто виявляється нестійким політичним утворенням, це – об'єднання держав заради деяких спільних інтересів. Імперія – архаїчна форма державного устрою, до складу якої входять метрополія (головна держава) та колонії, які утримуються за допомогою державного примусу.

Україна розвивається як демократична, правова, соціальна держава, що відображається і на побудові системи державного управління. Джерелом влади є народ. Президент, депутати Верховної та місцевих рад обираються шляхом прямих загальних виборів, головним завданням органів влади є служіння народові, якісне виконання управлінських функцій.

Ідеї гуманізму, щирої прихильності правлячої верстви принципам демократизму, встановлення і збереження свободи, панування права і закону простежуються ще в міркуваннях передових для свого часу, мислителів-філософів, істориків, письменників і юристів Древньої Греції, Рима, Індії, Китаю та інших країн. Філософські основи теорії правової, демократичної держави створювалися і розвивалися великим німецьким філософом І. Кантом, який багаторазово вказував на необхідність для держави спиратися на право і строго погоджувати свої дії з законом. Концептуально теорія правової держави (нім. *Rechtstaat*) уперше була обґрунтована німецькими вченими Карлом Велькером, Фрайхер фон Аретінім і Робертом фон Модем на початку XIX ст. Найважливіша особливість правової держави полягає в домінуванні принципу верховенства закону (рис. 1.9).

Жоден державний орган, посадова особа, колектив, державна або громадська організація, жодна людина не звільняється від обов'язку підкорятися закону. Формування та існування правової

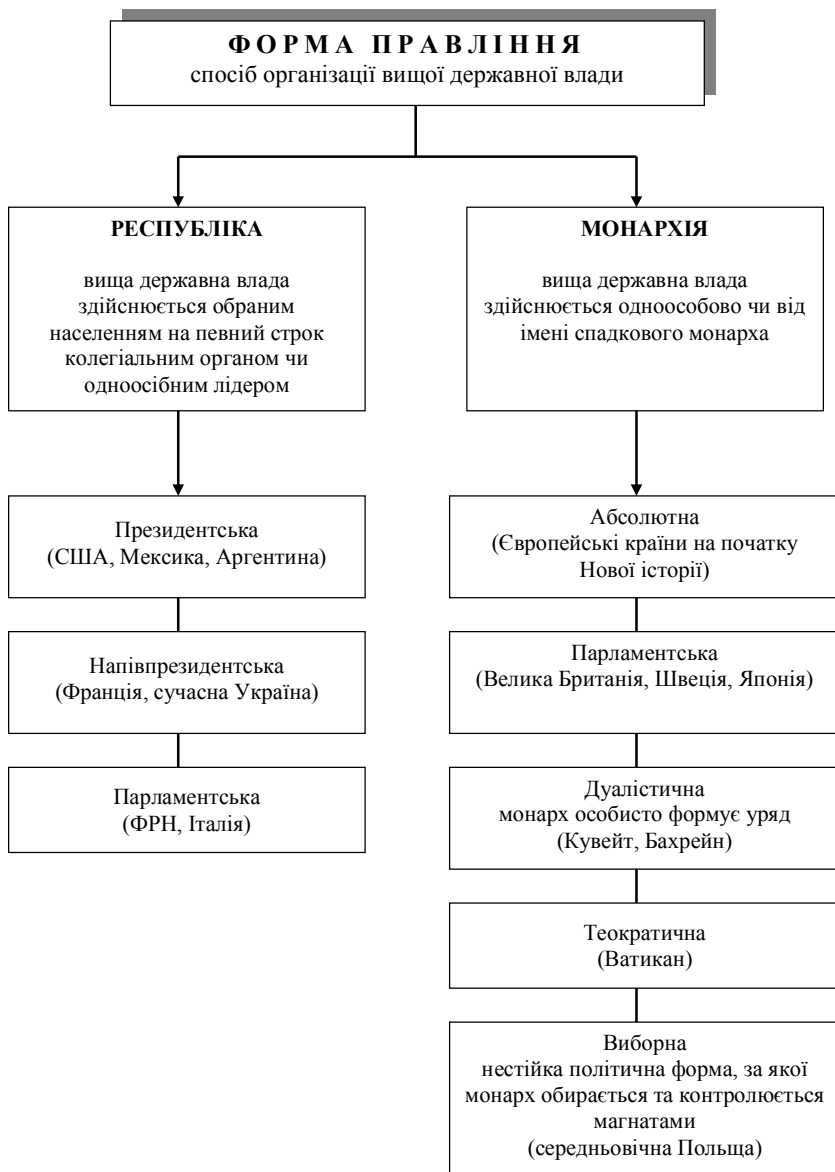


Рис. 1.7. Способи організації державної влади

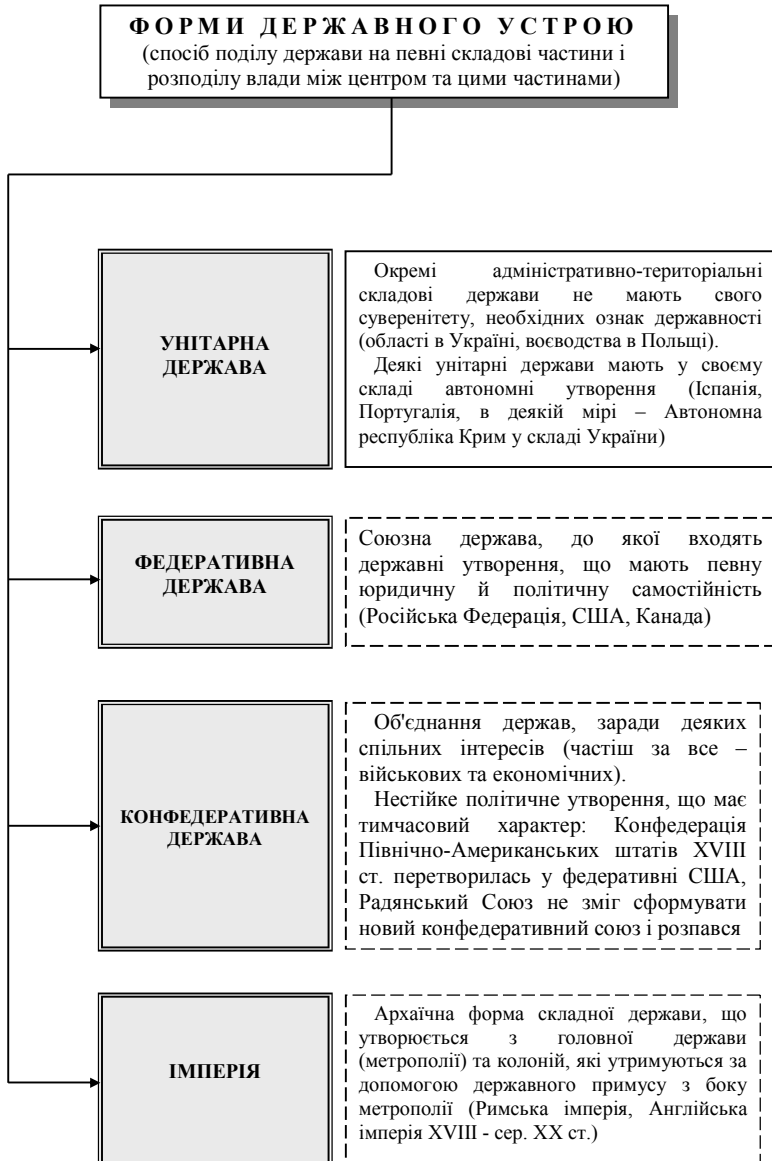


Рис. 1.8. Характеристика форм державного устрою



Рис. 1.9. Принципи функціонування правової держави

держави в будь-якій країні припускає встановлення не тільки формального, але і реального панування закону в усіх сферах життя суспільства, розширення сфери його прямого, безпосереднього впливу на суспільні відносини.

Серед інших особливостей правової держави варто вказати на такі, як повна гарантованість і непорушність в умовах її існування прав і свобод громадян, а також установлення і підтримка принципу взаємної відповідальності громадянина і держави. Як громадяни несуть відповідальність перед державою, так і державна влада повинна нести відповідальність перед громадянами. Важливою особливістю правової держави є реалізація принципу поділу влади.

Поняття “соціальна держава” (така держава, що здатна впроваджувати визначену політику, незалежно від вимог соціальних класів і груп) вперше застосував німецький соціолог та історик Лоренц фон Штейн, який у 1855 р. видав тритомну працю “Історія соціального руху у Франції з 1789 р. до наших днів”. Сьогодні цей термін (Sozialstaat) є поширеним переважно в німецькомовній науковій літературі. Англomовні дослідники використовують інше поняття – “держава загального добробуту” (Welfare state, німецький еквівалент – Wohlfahrtsstaat). Уперше це поняття було використано в 1941 р. відомим англійським громадським діячем архієпископом Кентерберійським Вільямом Темплем.

Найчастіше державами загального добробуту в англomовній літературі визначають західні країни, які впроваджують розвинену систему соціальних програм (наприклад, Великобританія, Норвегія чи Швеція або Німеччина). У цьому контексті поняття “добробут” (Welfare) відноситься до урядових програм, які забезпечують грошову, медичну, продовольчу, побутову та інші види допомоги тим громадянам, що її потребують.

Серед багатьох ознак соціальної держави слід відокремити такі:

- наявність ефективної соціально орієнтованої ринкової економіки;
- демократична політична система, розвинуті інститути громадянського суспільства;
- активна соціальна політика держави, яка бере на себе відповідальність за перерозподіл доходів громадян в інтересах всього суспільства (рис. 1.10).

Можна виділити три провідні типи (моделі) сучасної соціальної держави:

- ліберальна модель надає перевагу забезпеченню рівності соціальних можливостей (США, Великобританія);
- консервативна модель за мету бере досягнення балансу соціальних можливостей та умов (Німеччина, Франція, Італія);
- соціал-демократична модель надає перевагу соціальної рівності перед рівністю соціальних можливостей (Швеція, Норвегія, Данія тощо).

У будь-якій країні існує громадянське суспільство, ступінь розвитку якого також впливає на організацію державного управління.

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА

Поняття “Соціальна держава” виникло у післявоєнній західній політичній та суспільній теорії відносно держави демократичного типу, яка в умовах ринкової економіки впроваджує політику перерозподілу суспільного продукту в інтересах всього суспільства

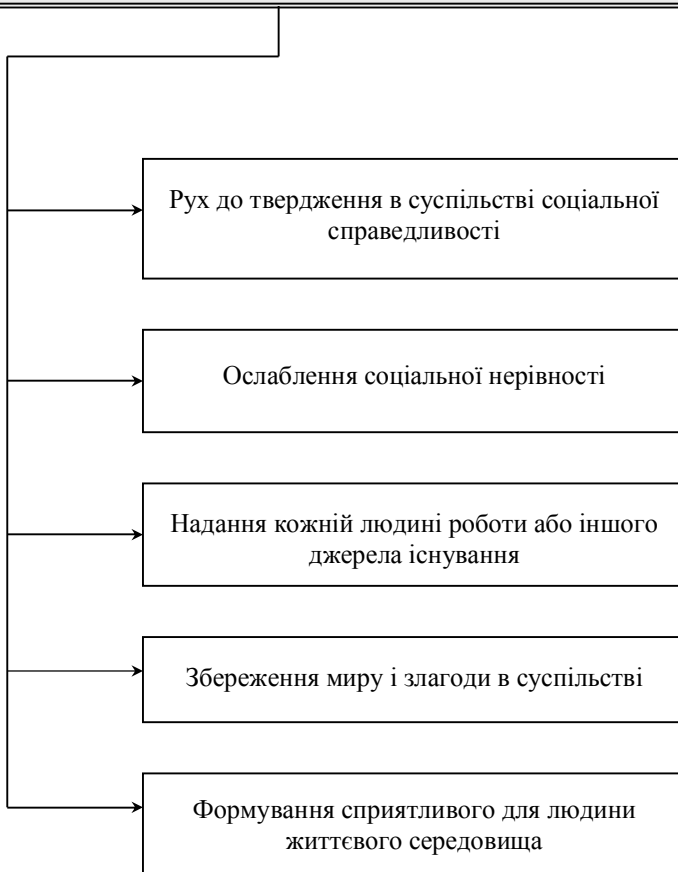


Рис. 1.10. Характеристики соціальної держави

Історично ідея громадянського суспільства зародилася ще на зорі цивілізації в античному світі разом з формуванням таких понять як "громадянство" і "громадянин". Поняття *civitas* (суспільство) утворилося саме від поняття *civis* (громадянин). Перехід від ідеї до визначеної філолофсько-правової концепції громадянського суспільства вперше був зроблений в працях Т. Гоббса "Про громадянина" (1642 р.) і "Левіафан" (1651 р.). Ця концепція розвивалася і поглиблювалася цілою плеядою представників філософської і політичної думки – Дж. Локком, Ж.-Ж. Руссо, І. Кантом, Г. Гегелем, К. Марксом, А. Грамші.

Ж.-Ж. Руссо у своєму трактаті "Про суспільний договір" уперше розділив тотожні для Дж. Локка "the political or civil society" на "political society" і "civil society" – політичне і громадянське суспільство.

В історії Нового часу ідея і концепція громадянського суспільства набули державно-правового втілення в епоху переходу від феодального абсолютизму до конституційно монархічних або республіканських політичних режимів (Англія, Швеція, Данія, Франція). У російській історії зачатки формування громадянського суспільства наштовхувалися на значно більш сильні прояви одержавлення усього і вся. Російська держава практично завжди поглинала і підкоряла собі будь-які громадські ініціативи або структури.

Громадянське суспільство – це структурована сукупність суспільних відносин, що здійснюються безпосередньо громадянами та їх об'єднаннями поза прямим втручанням органів державної влади. Це сфера реалізації приватних інтересів індивідів (у відмінності від сфери публічних інтересів держави).

У структурі громадянського суспільства звичайно виділяють такі компоненти: визнання і рівний юридичний захист усіх форм власності; пріоритет фундаментальних прав і свобод людини і громадянина; поділ влади; ідеологічне і політичне різноманіття, багатопартійність; розвиток усіх форм самоврядування, особливо територіального; автономія університетів і професійних спілтовариств; свобода віросповідання. Особливе місце в структурі громадянського суспільства займають незалежні від держави засоби масової інформації. Зростаюча значущість інформаційних чинників розвитку громадянського суспільства викликало появу концепції

інформаційного суспільства. До переліку інститутів громадянського суспільства відносяться політичні партії, групи соціального тиску, громадські організації (рис. 1.11).

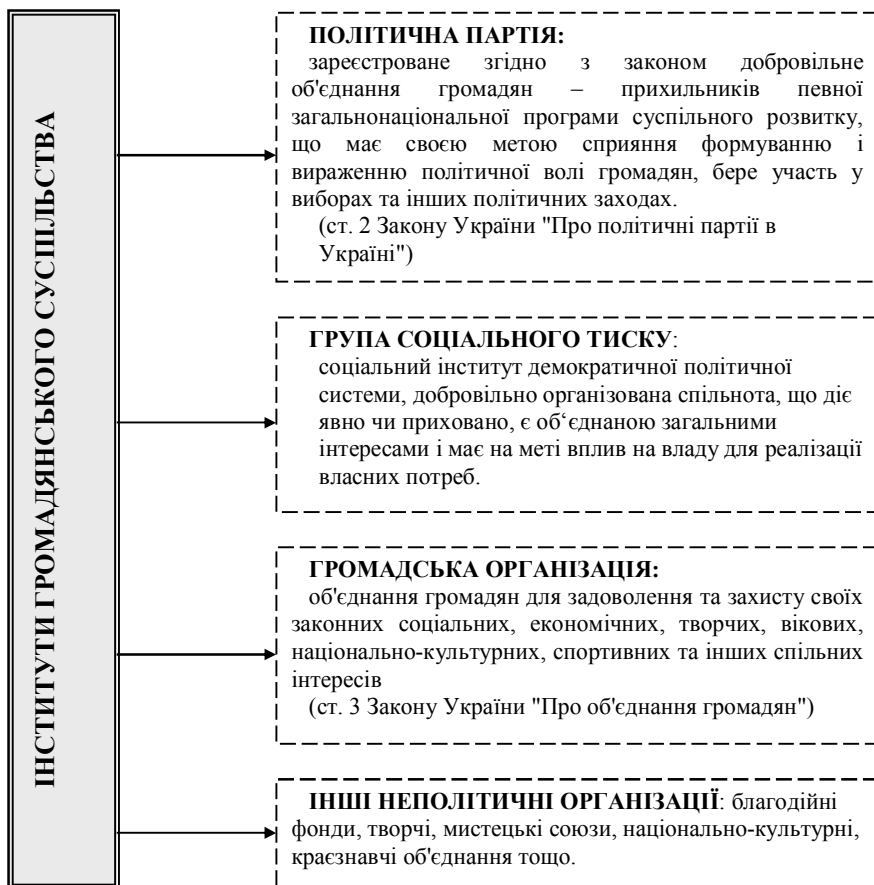


Рис. 1.11. Інститути громадянського суспільства

Інститути громадянського суспільства визначають, акумулюють та узгоджують суспільні інтереси та потреби, залучають до громадської діяльності активну частину громадян, готують кадри для діяльності в органах державної влади і місцевого самоврядування, здійснюють тиск на органи влади при прийнятті

суспільно важливих рішень (рис. 1.12). Функціонування розвинутого громадянського суспільства сприяє зміцненню демократії, підвищенню прозорості та відкритості державного управління, реалізації прав і свобод людини і громадянина.



Рис. 1.12. Взаємодія держави і громадянського суспільства

1.3. Закони, принципи та основні поняття державного управління

На сучасному етапі все більшою мірою зростають вимоги до підвищення наукової обґрунтованості державного управління, що зумовлює об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових чи кардинально модернізованих підходів у процесі виконання складних і важливих завдань державно-управлінської діяльності. Це безпосередньо залежить від ступеня пізнання та додержання в реальній практичній діяльності законів, закономірностей державного управління, його загальних і спеціальних принципів з урахуванням можливостей існуючої на певний час конкретної ситуації.

Теоретичні засади державного управління, відпрацьованість категоріально-понятійного апарату створюють передумови досягнення порозуміння та взаємоузгодженості дій суб'єктів державного управління, що займають різний рівень у їх загальній ієрархічній структурі, а також більш чіткої визначеності та змістовності прямих і зворотних суб'єктно-об'єктних відносин. Загальний перелік основних фундаментальних понять теорії управління наведено на схемі (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Загальний склад основних понять державного управління

Основні поняття управління

Закони та закономірності управління	Управлінські відносини
Сутність управління	Принципи управління
Система управління	Процес управління
Суб'єкт управління	Об'єкт управління
Функції управління	Структура управління
Форми управління	Методи управління
Механізм управління	Технологія управління

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність і внутрішній зміст. Закони

та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем. Поряд з цим між законами та закономірностями управління є різниця.

Законови характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є державне управління. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше вони набувають характер об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того "ідеального зразка", що відображений законами управління. У теорії управління розглядаються загальні та специфічні закономірності, локальні і системні, комплексні та аспектні тощо. Склад основних законів управління наведений на рис. 1.13.

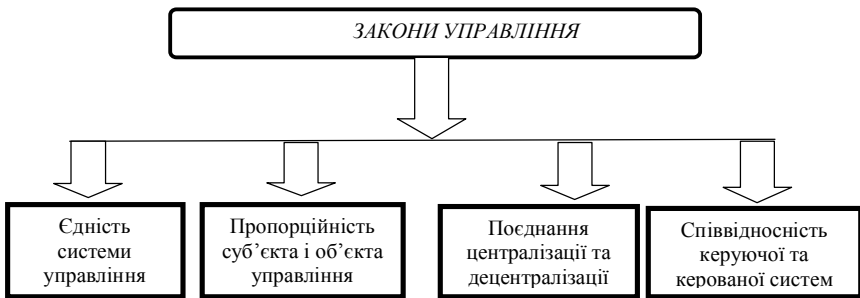


Рис. 1.13. Основні закони управління

Єдність системи управління. Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципів управління для всіх ланок та

ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності етапів процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління. Раціональна відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління. Раціональна відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

Співвідносність керуючої та керованої систем. Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

Управлінські відносини. Управлінські відносини – це система стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, які виникають унаслідок субординації, співпідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності. Зв'язки розподіляються на суб'єктно-об'єктні (прямі), об'єктно-суб'єктні (зворотні), а також суб'єктно-суб'єктні та об'єктно-об'єктні. Система державноуправлінських відносин характеризується їх значною кількістю та різноманітністю. Для відстеження виникнення нових управлінських відносин, зміни змісту або припинення дії доцільно використовувати їх докладну класифікацію за різними ознаками: сфера прояву, склад учасників, характер і кількість носіїв, тривалість тощо (табл.1.2).

Сутність державного управління як системного суспільного явища розкривається цілісною єдністю необхідних внутрішніх зв'язків і залежностей, які знаходять відображення в законах управління та суспільного розвитку, що формулюються на певному рівні абстрагування мислення від об'єктивної реальності. Саме явище є зовнішньою формою проявлення цієї сутності, його реальні характеристики безпосередньо залежать від того, по-перше, наскільки керівний склад і фахівці органів державного управління володіють знаннями щодо вимог об'єктивних законів управління і розвитку

суспільства, а по-друге, наскільки можливим є дотримання цих вимог з урахуванням конкретних умов і ситуацій при здійсненні практичної державно-управлінської діяльності. Цим зумовлюється рівень наукової обґрунтованості державноуправлінських рішень, які виробляються для дієвого впливу на керований об'єкт з метою його упорядкування, збереження цілісності та якісної специфіки суспільного розвитку.

Таблиця 1.2

Класифікація державно-управлінських відносин

<i>Класифікаційні ознаки</i>	<i>Види державно-управлінських відносин</i>	<i>Класифікаційні ознаки</i>	<i>Види державно-управлінських відносин</i>
Належність до певної системи управління	Внутрішні Зовнішні (позасистемні)	Чисельність організаційних зв'язків	Прості Складні
Залежність від функцій управлінської діяльності	Регулятивні Охоронні	Час існування	Постійні Тимчасові
Склад учасників	Внутрішньоапаратні Позаапаратні	Напрямок і ступень впливу на об'єкт	Безпосередні (наказ, розпорядження) Побічні (поради, консультація, інформація)
Сфера прояву	Економічні Політичні Соціальні Культурні Побутові	Тривалість	Довгострокові Короткострокові
Передумови оновлення	Субстанційні Функціональні Структурні	Вплив на задоволення потреб суспільства	Матеріальні Соціальні Духовні
Характер і кількість носіїв	Між системні Міжособистісні Змішані Колективні Індивідуальні Прямі Групові Перехресні	Регіональна або галузева приналежність	Територіальні Міжрегіональні Галузеві Міжгалузеві Територіально-галузеві

Принципи управління. Під принципами управління розуміють керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно додержуватися в управлінській діяльності.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст і реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються людьми, їх склад і спрямованість залежать від ступеня дослідженості закономірностей та управлінських відносин.

Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності. Сприятливі умови для їх додержання створює систематизація принципів державного управління, згідно з якою вони розподіляються на декілька видів (рис. 1.14).

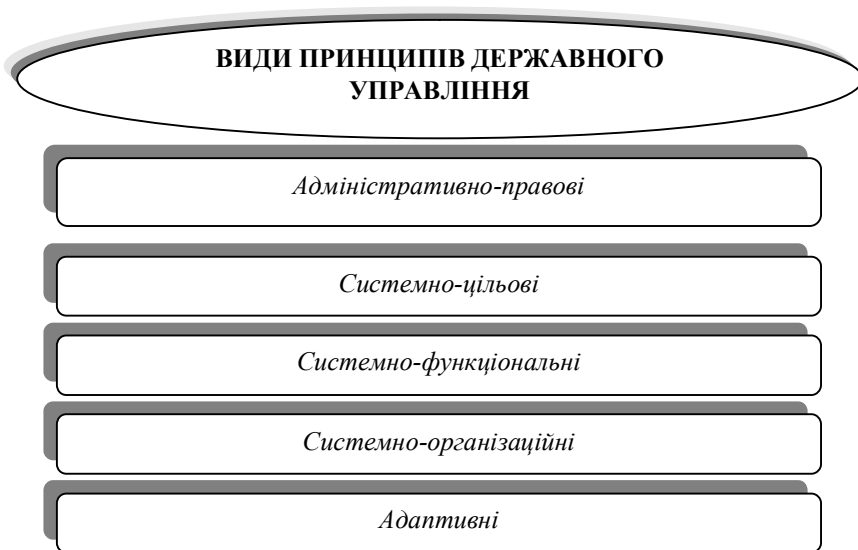


Рис. 1.14. Види принципів державного управління

- *Адміністративно-правові принципи державного управління:*
 - відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
 - публічність правової регламентації;

- відповідність інтересам народу;
- об'єктивність із позицій додержання законів;
- співвідносність влади та державного управління;
- правове регулювання управлінської діяльності.
- *Системно-цільові принципи державного управління:*
 - розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі;
 - підпорядкування локальних цілей загальній меті;
 - несуперечність цілей одна одній;
 - взаємодоповнення цілей;
 - послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
 - розподіл цілей за функціями державного управління;
- *Системно-функціональні принципи державного управління:*
 - закріплення розподілу функцій правовими нормами;
 - сумісність функцій органів державного управління;
 - диференціація спеціальних (конкретних) функцій;
 - концентрація однакових функцій у відповідних органах;
 - комбінування суміжних функцій в межах одного органу;
 - відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.
- *Системно-організаційні принципи державного управління:*
 - єдність системи органів державної влади;
 - територіально-галузева організація управління;
 - багатоманітність організаційних зв'язків;
 - відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі;
 - делегування повноважень та відповідальності;
 - поєднання єдиноначальності та колегіальності;
 - лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.
- *Адаптивні принципи державного управління :*
 - уточнення мети при зміні обставин;
 - відповідність елементів системи визначеній меті;
 - орієнтація на постійне оновлення;
 - встановлення нормативів за елементами системи;
 - урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
 - конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності;

- посилення соціальної захищеності державних службовців.

Пізнання законів та реалізація принципів державного управління створюють методологічну базу обґрунтування спрямованості та змісту державно-управлінських трансформаційних процесів.

Система управління. Цілісна система державного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). Такий підхід є найбільш розповсюдженим до першого уявлення про систему державного управління, але він не надає змогу розкрити всю складність та масштабність цього поняття, адже суб'єкт і об'єкт управління теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи. Державне управління – це система, що побудована для вирішення багаточільових завдань; що відображає різні непорівнянні аспекти та характеристики об'єкта, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління). Для опису діяльності об'єкта управління необхідно використовувати декілька мов (законодавчої, виконавчої, судової влади) та взаємопов'язаний комплекс різних моделей управління, тому система державного управління може бути ідентифікована як складна (рис. 1.15).

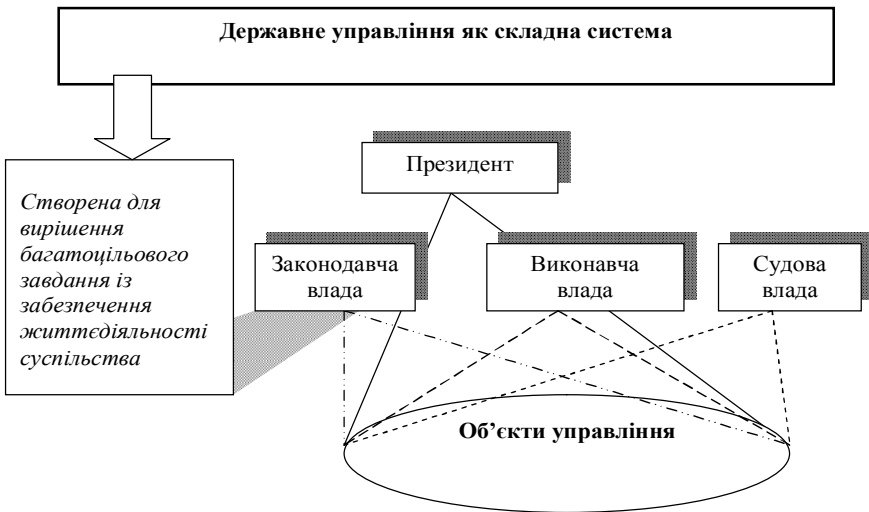


Рис.1.15. Державне управління як складна різноаспектна система

Наприклад, ієрархія системи державного управління: за адміністративно-територіальним поділом: держава – область – район – місто – район у місті, в той час як ієрархія тієї ж системи за виконавчою гілкою влади: Кабінет Міністрів України – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ): міністерства, державні комітети – місцеві державні адміністрації – територіальні представництва ЦОВВ. Виявлення (створення) ієрархії підсистем у великій системі дозволяє додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її компонентів. Розмір великої системи може бути визначений за різними критеріями: кількість підсистем: (апостеріорних – фактичних – на практиці); кількість сходів ієрархічних підсистем, що відповідає кількості прирощувань метамови, що описує властивості нового рівня за допомогою понятійного апарату попереднього рівня.

Державне управління як велика система складається з чисельних елементарних систем, що об'єднуються в підсистеми, створюють ієрархію (рис. 1.16).

Складну велику систему важко прогнозувати в усьому багатоманітті параметрів, тому вона не може бути віднесена до добре структурованих (організованих) систем. Державне управління є складною системою, що має всі ознаки неструктурованої самоорганізованої системи, характеризується такими ознаками: відсутність математичного опису, стохастичність поведінки, що викликано не тільки наявністю специфічних викривлень у системі, а й великою кількістю другорядних факторів; негативність до управління – сформована уява людей про межі керованості та втручання у власні дії; нестаціонарність – нестандартність, рухливість характеристик системи, зміна її параметрів, еволюція системи в часі; не відтворюваність експериментів, що пов'язано з різною реакцією системи на ту ж саму ситуацію або управлінський вплив у різні моменти часу. Зважаючи на соціальну природу державного управління, йому притаманні властивості самоорганізованих систем (рис. 1.17).

Процес управління є усвідомленою та цілеспрямованою діяльністю, пов'язаною з реалізацією повноважень суб'єктів управління по розробленню, прийняттю і впровадженню державно-управлінських рішень чи послідовному здійсненню управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає



Рис. 1.17. Властивості державного управління як самоорганізованої системи

Суб'єкт управління. Суб'єкт управління може бути представлений органом влади, установою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Згідно з Конституцією України, єдиним джерелом влади в демократичному суспільстві виступає народ, який делегує свої повноваження колективним суб'єктам управління – органам влади. Усвідомлюючи соціальну відповідальність, вони мають право в межах своєї компетенції формувати державну політику, приймати рішення та здійснювати цілеспрямований вплив на об'єкти влади. Але при цьому слід урахувати мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів державного управління.

Об'єкт управління. Об'єкти управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини

в різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління.

Кожній зі складових частин всієї сукупності об'єктів державного управління притаманні такі ж властивості, як і будь-якій із самоорганізованих систем. Тобто кожна установа, підприємство чи адміністративно-територіальна одиниця теж є системами, які мають свої органи управління, формують стратегію і тактику діяльності, пристосовуються до умов природного та соціального життя, виконують властиві їм функції, реалізують цілі діяльності. У міру розвитку цих особливостей зменшується потреба у регулюючому впливі держави.

Поруч з цим слід звернути увагу, що поняття “об'єкт управління” розповсюджується й на ті процеси, що регулюються суб'єктами державного управління, а також соціальні спільноти, які формуються за різними ознаками (належністю до певних верств населення і національних меншин, місцем мешкання, політичними поглядами, інтересами та ін.).

Функції управління. Функції управління є відносно відокремленими в процесі розподілу праці сферами державно-управлінської діяльності, що відрізняються змістом, специфічними формами і методами вироблення та здійснення впливу на керовані об'єкти.

Функції управління цілком виправдано відносять до складу найбільш фундаментальних понять, зважаючи на те, що вони:

- розкривають зміст державного управління як систематичної практичної діяльності органів влади;
- опосередковують цілі в узгодженні з специфічними характеристиками керованих об'єктів управління;
- впливають на структурну побудову органів влади;
- зумовлюють конкретизацію форм і методів вироблення та ухвалення рішень щодо впливу на відповідні об'єкти управління, а також механізмів їх реалізації;
- визначають систему професійних вимог (спеціальних знань і практичних навиків) щодо виконання певних видів функціональної діяльності, застосування якої створює умови раціоналізації підбору та розстановки кадрів, у тому числі їх керівного складу та фахівців з високими кваліфікаційними характеристиками.

Процесу спеціалізації управлінської праці притаманний постійний характер, він здійснюється безперервно, але на певних етапах суспільного розвитку може відбуватись більш швидкими темпами або уповільненими. В умовах широкомасштабного реформування, яке здійснюється в цей період і охоплює більшою чи меншою мірою всі галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності, суттєві зміни відбуваються і у розподілі управлінської праці, що в реальній дійсності супроводжується як виникненням нових функцій державно-управлінської діяльності, так і радикальними змінами конкретних завдань, що мають виконуватись працівниками органів влади по традиційним видам функцій управління. Для своєчасного реагування на такі зміни, відстеження оновлення загального складу функцій управління необхідно володіти знаннями щодо їх класифікації і взаємозв'язку в управлінні керованими об'єктами, здійсненні регулюючого впливу на процеси суспільного розвитку.

Структура управління. Структура управління є внутрішньою упорядкованою, ієрархічно побудованою цілісною сукупністю відносно самостійних органів державного управління та їх підрозділів, що здійснюють діяльність у межах законодавчого закріплення функцій і компетенції.

Визначальний вплив на побудову структури органів державного управління належить спеціалізації управлінської діяльності. Якщо розглядати цей вплив більш детально, то слід відзначити, що в першу чергу він зумовлюється цілісним комплексом внутрішніх і зовнішніх функцій держави, реалізація яких здійснюється органами влади згідно з їх повноваженнями, встановленими відповідними правовими нормами. Але при цьому необхідно зважати на те, що розподіл управлінської праці, масштабність завдань по кожній функції залежать від складності об'єкта управління як керованої системи, кількості її підсистем і елементів, а також виділених напрямів діяльності на міжнародній арені.

Структура органів державного управління має формуватися з додержанням системно-функціональних і системно-організаційних принципів, які наведені вище. До важливих параметрів, що необхідно враховувати при визначенні структури управління, відносяться: кількість рівнів управління; додержання норм керованості, централізація виконання функцій; масштабність робіт

певної функціональної спрямованості; розгалуженість міжфункціональних зв'язків, технічне оснащення управлінської праці тощо.

Загальна система органів державного управління включає різні їх види, розподіл на які здійснюється за рядом ознак: віднесення до різних гілок влади; рівнями управління; особливостями спрямування державної діяльності; специфікою форм і методів виконання функцій тощо. Види органів державного управління, що виділяються за основними їх ознаками, наведені на табл. 1.3.

Таблиця 1.3

Класифікація органів державного управління за основними ознаками

<i>Основні ознаки</i>	<i>Види органів управління</i>
Належність до органів певної гілки влади	<ul style="list-style-type: none">• законодавчі;• виконавчі;• судові
Рівень управління	<ul style="list-style-type: none">• вищий;• центральний;• територіальний
Характер та обсяг компетенції	<ul style="list-style-type: none">• загальної компетенції;• спеціально-функціональної компетенції (галузевої та міжгалузевої);• особливої компетенції
Специфіка державної діяльності	<ul style="list-style-type: none">• цивільні;• військові;• правоохоронні;• спеціалізовані
Форми та методи здійснення функцій державного управління	<ul style="list-style-type: none">• політичні;• адміністративні;• фіскальні;• силові;• економічні;• фінансові;• карні;• контрольно-наглядові;• консультативні;• координаційні

Форми управління – це уніфіковані за зовнішніми ознаками формалізовані види конкретних результатів діяльності органів державного управління, їх підрозділів і посадових осіб, які створюють організаційно-правове забезпечення досягнення поставленої мети.

Вибір і застосування тих чи інших форм як певною мірою стандартизованих видів оформлення результатів прийнятих рішень відповідно до специфічного змісту державно-управлінської діяльності за конкретними (головними) функціями, залежить від місця та ролі органу державного управління в загальній їх ієрархічній структурі, а також його належності до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. Залежно від статусу і компетенції органу влади чинним законодавством визначаються види форм управлінської діяльності.

Перш за все це стосується форм установавання норм права на вищому рівні державного управління (законів України, указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України), які мають найвищу юридичну силу, або є за своєю природою підзаконними правовими актами. Укази Президента України можуть відігравати роль і первинних нормативних правових актів, але тільки в разі відсутності відповідних законів.

До нормативно-правових форм управлінської діяльності також відносяться:

- відомчі підзаконні правові нормативні акти (центральний рівень управління);
- розпорядження, що видаються місцевими органами державного управління та органами місцевого самоврядування (територіальний рівень управління);
- локальні підзаконні правові нормативні акти у вигляді регламентів, положень тощо, призначення яких полягає в упорядкуванні внутрішньоорганізаційної діяльності (рівень конкретного органу управління).

Ці та інші форми державноуправлінської діяльності носять переважно організаційно-правовий характер. Вони мають також змістовне навантаження, оскільки є результатом виконання функцій управління відповідно з компетенцією органів влади.

Методи управління представляють собою сукупність універсальних та специфічних способів і прийомів, які застосовуються персоналом органів державного управління при

виконанні його функцій або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на досягнення визначених цілей щодо розвитку керованих об'єктів.

Такий підхід до визначення поняття “методи управління” базується на певній диференціації всієї сукупності різноманітних способів і прийомів на дві групи. До першої з них відносяться ті методи, що дозволяють якісно виконувати державноуправлінську діяльність в органах влади, яка передує безпосередньому впливу на об'єкти управління, а до другої – такі, що формують дієві механізми, реалізація яких допомагає перевести відповідні галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності у бажаний стан. Цей розподіл методів управління є відносним, але створює умови більш систематизованого уявлення про напрями їх застосування, акцентує увагу на тому, що не можна ототожнювати весь зміст трудомісткої управлінської праці тільки з реалізацією її результатів, тобто впливом на керований об'єкт. Виходячи з цих позицій, доцільно здійснювати класифікацію методів державного управління за його ознаками.

Механізм управління – це спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління.

Кожний з суб'єктів управління будь-якого рівня є керуючою системою і за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів: процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу); механізм управління (принципи, цілі, функції, методи); сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статиці (кадри, інформація, структура, техніка, технологія); механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління. У практичній управлінській діяльності так чітко вищезгадані компоненти не відмежовуються, адже всі їх елементи постійно взаємодіють, знаходяться в безперервному рухливому стані.

Технологія управління – це цілеспрямована послідовність дій (робочих операцій), яка за допомогою методів і засобів управлінського труда дозволяє за рахунок впливу на предмет труда забезпечити взаємодію суб'єкта і об'єкта управління.

Технологія характеризує взаємодію суб'єкта і предмета праці в управлінському процесі. В якості суб'єкта праці виступає людина

(колектив людей, органи управління), предмета – інформація; свідомість, психіка та поведінка людини; відносини або взаємодія в колективі чи в суспільстві. В управлінській діяльності використовуються такі засоби праці: влада, апарат управління, нормативні акти, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітична та організаційна техніка, засоби масової інформації. Для досягнення цілей діяльності використовуються адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні методи, а також специфічні прийоми роботи з інформацією (збору, аналізу, узагальнення тощо).

У будь-якій установі доцільно розробляти технологічні документи на процеси роботи з інформацією, з персоналом, виконання основних і конкретних управлінських функцій, здійснення методів управління, впливу суб'єкту на об'єкт, їх взаємодії, зворотного зв'язку, ділового спілкування. Створення таких документів у вигляді технологічної карти на документ, посадової операційної карти, опису процедур, матриці розподілу обов'язків тощо дозволяє виокремити технічні, логічні та творчі операції, визначити шляхи покращання умов для їх виконання та взагалі підвищити результативність і якість управлінської праці.

Технологія управління має відповідати таким вимогам: єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт); мінімальна вартість і трудомісткість виконання роботи; знонайменша складність процесу, яка впливає на якість, надійність та собівартість робіт; рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників.

1.4. Функції державного управління

Формування складу та визначення змістовної характеристики функцій державного управління безпосередньо залежать від функцій держави, тобто основних напрямів її діяльності, спрямованої на досягнення взаємоузгодженості та задоволення різноманітних інтересів окремих громадян, соціальних груп і суспільства в цілому. На різних етапах історичного розвитку держави перед нею постають ті чи інші основні завдання, засобом вирішення яких є функціональна діяльність. Розрізняють внутрішні та зовнішні функції держави.

Внутрішні функції – це основні напрями діяльності держави з управління внутрішніми суспільними процесами. До їх складу

відносяться наступні функції: економічна, політична, соціальна, правоохоронна, екологічна. Зовнішні функції держави – це основні напрями її діяльності у сфері міжнародних відносин: дипломатична, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, культурно-інформаційна та глобального співробітництва. У цілому держава виконує цілісний комплекс функцій з підтримки життєдіяльності суспільства. Усі вони в тій чи іншій мірі пов'язані з державним управлінням, реалізуються системою органів влади та їх апаратом.

Функції управління як відносно відокремлені в процесі розподілу управлінської праці види діяльності, що відрізняються специфічними формами та методами впливу на керовані об'єкти чи процеси, класифікуються на декілька груп: основні (загальні) і конкретні (спеціальні), які ще розподіляють на головні та допоміжні функції (рис. 1.18).



Рис. 1.18. Класифікація функцій державного управління за їх видами

Основні функції беруть участь у здійсненні будь-якого управлінського циклу і включають до свого складу: за поширеною класифікацією – прогнозування, планування, організацію, координацію, регулювання, мотивацію, облік, аналіз, контроль; за скороченою – планування, організацію, мотивацію, контроль (рис. 1.19).

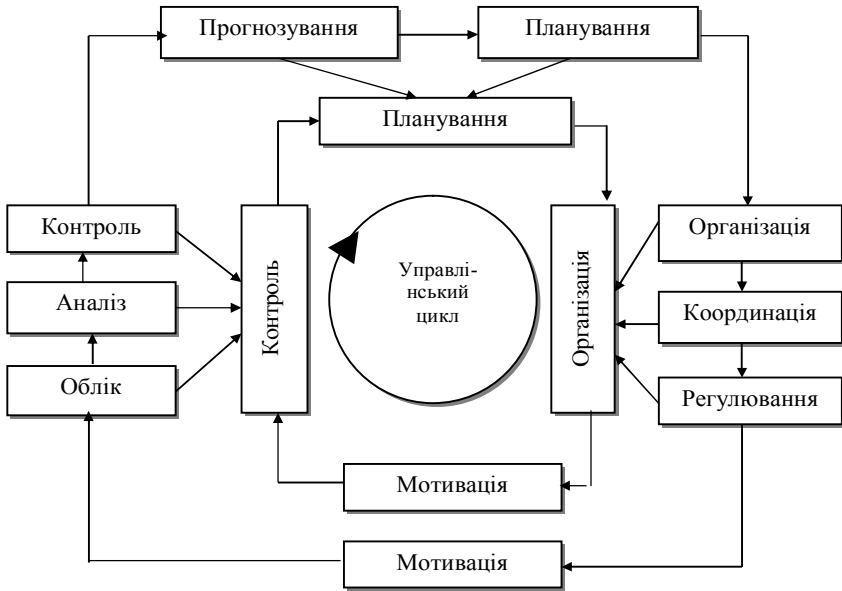


Рис. 1.19. Управлінський цикл за скороченим та поширеним складами основних (загальних) функцій управління

Конкретні функції забезпечують управління суспільними процесами, відповідними сферами, на певному рівні ієрархії або в конкретних умовах. Головні функції охоплюють діяльність у різних сферах державного управління з розподілом на політико-адміністративні, економічні, соціальні, культурно-освітні (рис. 1.20). До допоміжних відносять функції, що забезпечують у кожній установі нормальне виконання основних і головних функцій (рис. 1.21). Нижче наведено перелік основних завдань, які характеризують зміст діяльності за кожним видом функцій державного управління.

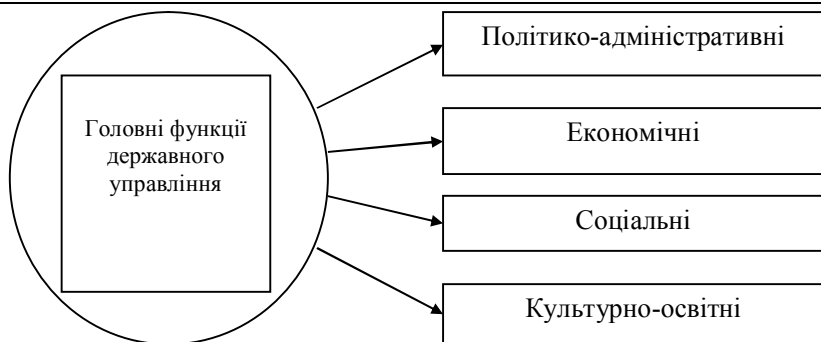


Рис. 1.20. Склад головних функцій державного управління



Рис. 1.21. Склад допоміжних функцій управління

Основні функції державного управління

Планування

- збір і опрацювання релевантної інформації;
- комплексна оцінка здійснення соціальних процесів чи стану керованих об'єктів;
- з'ясування суперечностей;
- формулювання проблем;
- виявлення тенденцій розвитку;
- визначення пріоритетів;
- моделювання плинусоціальних процесів чи бажаного стану об'єктів управління;
- вибір взаємопідтримуючих перспективних цілей;
- складання прогнозів;
- конкретизація цілей за кількісними та якісними характеристиками;
- стратегічне планування;
- передбачення можливостей виникнення внутрішніх і зовнішніх небезпек;
- установлення ймовірності появи додаткових можливостей;
- реалізація багатоваріантного підходу в процесі прогнозування та планування;
- вибір критеріїв оцінки альтернативних варіантів;
- розроблення проектів програм, планів, комплексу заходів;
- визначення необхідного ресурсного забезпечення;
- співставлення альтернативних проектів програм, планів;
- вибір найкращого чи визначення оптимального варіанту;
- узгодження обраного проекту прогнозу, програми, плану з іншими прогнозними та плановими документами у вертикальному та горизонтальному вимірах;
- ухвалення програм, планів;
- отримання “зворотного зв'язку”;
- оцінка відповідності реально отриманих результатів встановленим цілям.

Організація:

- визначення змісту та напрямів управлінської діяльності, необхідних для досягнення цілей, встановлених у програмах, планах;

- реалізація принципу доцільного поєднання централізації та децентралізації управління;
- розподіл повноважень і відповідності між органами державного управління;
- упорядкування структури управління з дотриманням вимог доцільної кількості рівнів і діапазону управління;
- доведення програм, планів до відома конкретних виконавців;
- координація діяльності виконавців прийнятих програм, планів, управлінських рішень;
- вироблення та реалізація організаційного механізму раціоналізації взаємозв'язків між підсистемами та елементами державного управління;
- концентрація ресурсів і їх доцільний розподіл за пріоритетними напрямками суспільного розвитку;
- регулювання ходу виконання прогностичних і програмних документів;
- створення ефективної мережі комунікаційних потоків;
- відстеження дотримання встановлених строків реалізації державноуправлінських рішень;
- організація своєчасного та якісного зворотного зв'язку в суб'єктно-об'єктних відносинах;
- забезпечення ефективної організації державної служби та процесу її проходження;
- формування та запровадження дієвих механізмів щодо подолання опору організаційним змінам;
- забезпечення реалізації властивостей самоорганізації суб'єктів управління;
- здійснення постійного моніторингу за ходом організаційних перетворень.

Мотивація:

- орієнтація на взаємоузгодження та задоволення особистих, колективних і загальнодержавних інтересів;
- визначення матеріальних, соціальних і духовних потреб виконавців програм, планів, управлінських рішень тощо;
- моніторинг послідовного зростання потреб;
- вибір дієвих методів задоволення потреб;

- спрямованість мотиваційних регуляторів на досягнення більш ефективного виконання службових обов'язків;
- формування мотиваційних систем з застосуванням змістовних і процесуальних теорій мотивації;
- додержання принципу справедливості;
- досягнення відповідності винагороди реально отриманим результатам діяльності;
- застосування конкретних мотиваційних важелів в залежності від ціннісної орієнтації працівників;
- поширення використання соціально – психологічних методів мотивації з одночасним обмеженням примусового впливу на поведінку людей;
- створення умов отримання посадовими особами та спеціалістами задоволення від своєї роботи;
- забезпечення можливостей максимальної реалізації працівниками власного творчого потенціалу;
- оцінка та врахування рівня вмотивованості державних службовців на підставі аналізу їх сподівань, сприйняття винагороди, відчуття вагомості власного внеску в загальні результати;
- забезпечення підвищення дієвості мотиваційного впливу за рахунок широкого оприлюднення досягнутих високих результатів роботи окремих працівників чи органів державного управління та отриманої винагороди.

Контроль:

- розподіл контрольних повноважень між органами влади;
- визначення завдань надвідомчого, міжвідомчого та відомчого контролю;
- розроблення стандартів і визначення критеріїв для проведення контролю;
- реалізація принципів ефективного контролю в державному управлінні;
- вибір форм контрольної діяльності;
- визначення відповідальності, що виникає за результатами різних видів контролю;
- стратегічна спрямованість контрольних заходів;
- орієнтація на конкретні кінцеві результати діяльності підконтрольних об'єктів;

- встановлення строків контролю;
- визначення доцільності міри контролю;
- забезпечення відповідності контрольних заходів конкретній сфері діяльності установ;
- узгодження форм і методів контролю, що реалізуються на різних ієрархічних рівнях державного управління;
- вибір допустимих діапазонів відхилень від встановлених параметрів контролю – норм, нормативів, стандартів, планових завдань;
- здійснення передбачених контрольних заходів;
- виявлення масштабів реальних відхилень від встановлених параметрів;
- порівняння фактичних відхилень з обраним допустимим їх діапазоном;
- вироблення (в разі необхідності) коригуючих дій (усунення причин відхилень чи зміни стандартів);
- доведення результатів контролю і прийнятого рішення до відома відповідного адресата, а в необхідних випадках – громадських або правоохоронних органів, інших зацікавлених осіб;
- перевірка виконання рішень, прийнятих за підсумками контролю.

Головні функції державного управління

Політико-адміністративні:

- забезпечення державного суверенітету;
- здійснення внутрішньої та зовнішньої політики в межах Конституції і законів України;
- забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення заходів із забезпечення обороноздатності та національної безпеки;
- забезпечення та координація роботи органів влади;
- регулювання демографічних і міграційних процесів;
- створення та діяльність політичних партій;
- перегляд територіального устрою країни;
- формування громадсько-правової відповідальності.

Економічні:

- гарантія економічної безпеки та самостійності;

- координація економічної політики;
- реалізація фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики;
- забезпечення рівних умов розвитку для всіх форм власності;
- розробка та здійснення державних програм соціально-економічного, науково-технічного розвитку;
- організація та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності;
- забезпечення виконання бюджету (країни, регіону);
- формування грошової політики та регулювання обігу;
- забезпечення якості товарів та послуг, застосування національних міжнародних стандартів.

Соціальні:

- розробка та здійснення державних програм розвитку соціальної сфери;
- формування та реалізація заходів щодо забезпечення охорони здоров'я та гігієни населення;
- регулювання трудових відносин між найманими робітниками та роботодавцями;
- формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення;
- забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- регулювання відносин в сім'ї, охорона дитинства, материнства, батьківства;
- забезпечення прав корінних народів та соціальних меншин.

Культурно-освітні:

- забезпечення розвитку фундаментальних наук;
- розробка та впровадження державних програм розвитку загальної, технічної, гуманітарної освіти;
- здійснення заходів щодо забезпечення спортивного виховання дітей та підлітків;
- поширення інформації неополітичної спрямованості;
- створення умов для розвитку мистецтва та культури;
- забезпечення можливостей щодо організації відпочинку та проведення спортивних змагань;
- формування системи підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації.

Допоміжні функції державного управління

Управління персоналом:

- формування служби управління кадрами;
- застосування сучасних методів кадрового менеджменту;
- формування ефективної системи добору та підготовки кадрів;
- оновлення управлінської еліти;
- запобігання рецидивам непрофесіоналізму та некомпетентності при формуванні кадрового потенціалу;
- посилення соціальної та політичної захищеності службовців;
- утвердження нової культури державної служби;
- розробка та впровадження сучасних методів визначення потреби в кадрах;
- запровадження механізмів розвитку персоналу, що забезпечують якісно новий рівень кадрового потенціалу.

Організація служб і процедур:

- визначення ефективної побудови організаційної структури державного органу;
- урахування рівня керованості та факторів ресурсного забезпечення при створенні підрозділів і розмежуванні їх повноважень;
- розробка оптимальних схем делегування повноважень за рівнями ієрархії;
- розмежування збалансованих повноважень і відповідальності органів влади щодо забезпечення державних та громадських послуг;
- розробка і впровадження сучасних організаційних регламентів та управлінських процедур.

Технічне забезпечення управління:

- визначення потреб щодо технічного забезпечення управління;
- формування сучасної технічної бази здійснення управлінського впливу;
- збереження, обслуговування та ремонт управлінської техніки;
- своєчасне оновлення технічних засобів;
- застосування сучасної технології управління;
- розробка нової технології.

Формування бюджету:

- формування пропозицій щодо доходної та витратної частин бюджету

- підготовка бюджетних рішень;
- розробка процедур підвищення якості бюджетного процесу;
- регулювання бюджетного процесу.

Юридичне забезпечення:

- прийняття легітимних законодавчих актів;
- забезпечення якості правового регулювання;
- запобігання порушенням вимог законності в роботі органів влади;
- недопущення проявів бюрократизму та корупції в діяльності владних структур;
- правове регулювання відносин між гілками влади;
- здійснення діяльності, пов'язаної із судовими позовами.

Діловодство:

- фіксація управлінських дій, створення документів за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях;
- зберігання документації, що стосується основних напрямів і процедур роботи органів державного управління та прийняття рішень;
- регламентування порядку роботи з документами від моменту їх створення (надходження) до відправлення (передачі в архів);
- упровадження комп'ютерних технологій опрацювання документальної інформації відповідно до вимог державних стандартів і відповідних інструкцій;
- дотримання термінів діловодства та зберігання документів;
- організаційно-методичне забезпечення роботи з документами у структурних підрозділах.

Контроль та аудит:

- визначення об'єкта та предмета контролю;
- складання правил і регламентів проведення контролю;
- одержання та співставлення інформації з різних джерел;
- прийняття рішень за підсумками контролю;
- доведення рішень до адресата, а в разі необхідності – до громадських та правоохоронних органів;
- надання допомоги підконтрольним структурам у наведенні порядку;
- сприяння недопущенню помилок в подальшій роботі;

- запровадження аудиту при встановленні реального становища з проблемних питань.

Інформаційне забезпечення та зв'язки з громадськістю:

- формування вертикальної та горизонтальної мережі прийняття та поширення інформації;
- забезпечення релевантності інформації при прийнятті рішень;
- спрощення адміністративних процедур одержання інформації щодо діяльності органу управління;
- забезпечення прозорості у діяльності органу влади;
- створення каналів постійного обміну інформацією з громадськими організаціями та громадянами.

У визначенні поняття “функції управління” не випадково підкреслюється саме їх відносна відокремленість. Як уже зазначалось вище, вони створюють єдину систему і як її складові елементи мають щільні взаємозв'язки. Цим зумовлюється й об'єктивна необхідність взаємоузгодженої діяльності органів влади, між якими розподіляються повноваження по здійсненню функцій державного управління.

1.5. *Форми та методи управління*

Цілісна система державного управління характеризується щільними зв'язками між усіма компонентами та їх елементами. Це безперечно виявляється взаємозалежністю функцій, які визначають зміст державно-управлінської діяльності конкретних органів влади згідно із законодавчо закріпленим розподілом компетенції та повноважень, методів їх здійснення та форм подання. Тобто державному управлінню як суспільному явищу притаманні динамічний зв'язок і взаємодія між змістом і формою, що в реальній дійсності можна відстежити на підставі розгляду як особливостей різних видів функціональної діяльності органів влади із застосуванням відповідних методів управління, так і конкретних форм реалізації її результатів.

Форма управлінської діяльності – уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Виділяють декілька видів форм управлінської діяльності: нормативно-правові (становлення норм права); застосування норм права; організаційного

регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратної організаційної діяльності; матеріально-технічного забезпечення (рис. 1.22).

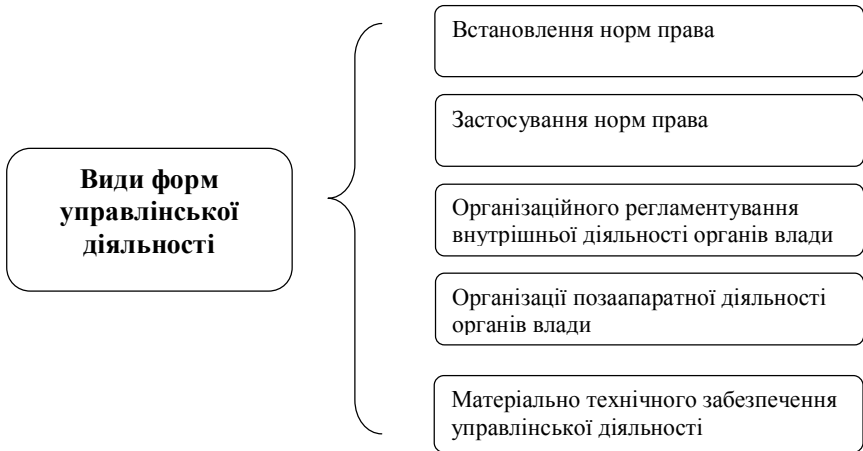


Рис. 1.22. Види форм управлінської діяльності

Нормативно-правові форми управлінської діяльності пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкта та об'єкта державного управління – закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови (рис. 1.23).

Форми застосування норм права, відповідно до компетенції органу управління. До їх складу відносяться форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо (рис. 1.24).

Рівні управлінської діяльності	Нормативно-правові форми
Вищий рівень управління	Конституція України – нормативний акт вищої юридичної сили (інші назви – Правова Хартія, Основний Закон), джерело та база всього правового регулювання
	Закони України – прийняті в установленому порядку правові акти, які визначають державну волю та мають вищу юридичну силу
	Укази Президента України – підзаконні (за своєю природою) правові акти, що за умов відсутності відповідних законів відіграють роль первинних правових нормативних актів
	Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України – підзаконні правові акти по забезпеченню законного вирішення загальнодержавних питань
Центральний рівень управління	Галузеві або міжгалузеві підзаконні правові нормативні акти – видаються органами спеціальної компетенції (міністерство, департамент, комітет, служба, управління) та діють в межах їх повноважень
Місцевий рівень управління	Розпорядження , що видаються місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції та діють на певній території
Внутрішньо-організаційне управління	Локальні підзаконні правові нормативні акти: регламенти, положення, посадові інструкції тощо, які видаються керівництвом державних органів та органів місцевого самоврядування з метою упорядкування своєї внутрішньої діяльності

Рис. 1.23. Нормативно-правові форми управлінської діяльності

Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодженням взаємодії з керованими об'єктами. До організаційних форм внутрішнього характеру відносяться: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання

єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад (рис. 1.25).

Форми позаапаратної організаційної діяльності: інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування керованих об'єктів, громадян, з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності, надання практичної допомоги.



Рис. 1.24. Форми застосування норм права відповідно до компетенції органу управління

Саме форми позаапаратної організаційної діяльності забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об'єктами. Вони допомагають визначити якість послуг, що будуть надані держадміністрацією, дозволяють розповсюджувати

інформацію про передовий досвід застосування ефективних форм і методів управління об'єктами. Організаційні форми у вигляді нарад, семінарів, конференцій носять аналітично-дорадчий характер, спонукають об'єкти самостійно відшукувати найкращі шляхи вирішення власних проблем та сприяють досягненню цілей.



Рис. 1.25. Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади

Форми матеріально-технічного забезпечення функціонування органів державного управління. До них відносяться діловодство та документування, утримання в належному стані службових приміщень, придбання та ремонт обладнання, виготовлення друкованої продукції.

Методи управління – представляють собою сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти. Їх класифікація базується на

вищезгаданих ознаках, які дозволяють більш чітко виділити групи методів управління. Так, за змістовною характеристикою доцільно розглянути такі групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні (рис. 1.26).

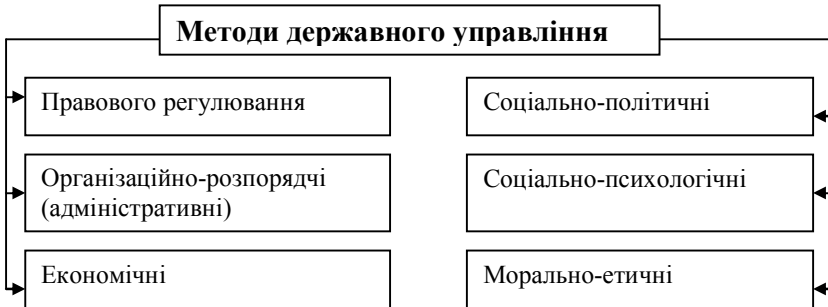


Рис. 1.26. Групи методів державного управління за їх змістовними характеристиками

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність у сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні, відповідальності але, на відміну від наведеної вище класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

– організаційно-стабілізуючі методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них відносяться: регламентування, нормування, інструктування;

– методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні

зв'язки, які склалися на поточний момент. До них відносяться: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій.

– методи дисциплінарного характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та систему відповідальності.

Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів і всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Це певною мірою обмежують свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

Указані методи використовуються як окремо, так і одночасно. Привалювання методів правового регулювання, розпорядчого та дисциплінарного впливу призводить до встановлення жорстких організаційно-адміністративних відносин між керованою та керованою підсистемами, значно обмежує свободу керованих об'єктів при прийнятті управлінських рішень, порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими. Серед організаційно-адміністративних методів в умовах розвитку демократії необхідно надавати перевагу тим, що створюють систему норм, нормативів, визначають простір для самостійних дій об'єктів управління в межах наданих повноважень.

Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів державного управління безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію їх творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної

інфраструктури. Розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи, як роз'яснення, пропаганда, політична агітація. Важливим способом впливу на свідомість населення є популізм, який широко використовується політичною елітою під час виборчих компаній, забезпечуючи простоту подання та доступність для розуміння людей власних програм лідерів, чи очолюваних ними політичних партій.

Соціально-психологічні методи управління спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр методів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Психологічні методи спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом відбору та розстановки персоналу. До них відносяться: комплектування малих груп, гуманізація праці, психологічне тестування при доборі кадрів тощо.

Соціально-психологічні методи визначають напрямок, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу, а також на процеси, що в ньому здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонійний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності всього колективу. Тобто вони переважно стосуються формування відносин у середині організації. Будь-яке втручання зовнішніх сил, у тому числі і з боку керуючого суб'єкта, може привести до втрати самостійності об'єкта управління, до порушення внутрішньої збалансованості зв'язків, що склалися. Зовнішні соціальні методи можуть бути спрямовані на мотивацію всього колективу керованого об'єкта при вирішенні проблем регіону із застосуванням відповідних форм.

Морально-етичні методи державного управління спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету у представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс

„загрозливого авторитету” такими засобами, що зашкоджують діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв’язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз’ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми. Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення державно-управлінської діяльності з додержанням установлених моральних норм.

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень і передачі завдань підлеглим. Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на авторитарний, демократичний, ліберальний.

Авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорсткою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю – нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. Цей стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчувають себе нікчемними, ображеними. Навіть мету організації робітники сприймають як власне бажання такого керівника. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний – відносини “батьки-діти”; харизматичний – унікальні якості лідера; автократичний – жорстока підлеглість керівникові; бюрократичний – ієрархічна структура, деперсоніфікація.

Ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об’єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

Демократичний (кооперативний, колегіальний) *стиль* керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь усіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за

результатами співробітництва працівників та керівників. Такий стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети.

Безумовно, стиль може змінюватися залежно від поведінки об'єкта управління, його зрілості та можливостей, тобто поточна робота з керованими об'єктами потребує адаптації стилю роботи, використання ситуативного стилю. Ситуативний стиль управління передбачає можливість застосування таких його різновидів:

– розпорядження – визначення керівником ролі, завдань, строків для керованих об'єктів, наявність одностороннього комунікаційного каналу;

– пропозиція – вироблення керівником вказівок, які повинні бути прийняті керованим об'єктом за допомогою соціально-психологічної підтримки через двосторонній комунікаційний канал;

– співробітництво – спільне вирішення проблем через двосторонній комунікаційний канал;

– делегування – керівник надає об'єкту повну самостійність, а керований об'єкт приймає на себе відповідальність за свої дії.

Форми управлінської взаємодії з керованими об'єктами залежать від обраного стилю та методів управління. Не існує єдиного, найкращого стилю поведінки суб'єкту управління. Слід ширше впроваджувати ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати державно-управлінську діяльність до вимог конкретної ситуації.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Природа державного управління як соціального явища.
2. Існуючі підходи до визначення багатоаспектного поняття “управління”.
3. Поняття “державне управління”.
4. Сутність державного управління.
5. Державне управління як складова соціальна система.
6. Властивості державного управління.
7. Державна влада і державне управління.
8. Види та форми держав і їх вплив на державне управління.
9. Державне управління та виконавча влада.
10. Відмінності державного управління та їх характеристика.
11. Склад основних понять державного управління.
12. Закони та закономірності управління.
13. Централізація та децентралізація в державному управлінні.
14. Державно-управлінські відносини та їх класифікація за різними ознаками.
15. Принципи як поняття теорії управління.
16. Види принципів державного управління.
17. Властивості державного управління як само організованої системи.
18. Суб’єкти та об’єкти державного управління.
19. Процес управління та його характеристики.
20. Управлінський цикл.
21. Внутрішні та зовнішні функції держави.
22. Функції державного управління: поняття та взаємозв’язок з функціями держави.
23. Класифікація функцій державного управління.
24. Основні (загальні) функції управління.
25. Конкретні (спеціальні) функції державного управління, їх розподіл на головні та допоміжні.
26. Особливості місця та ролі кожного з видів функцій управління в діяльності органів влади.
27. Структура органів державного управління.
28. Чинники, що впливають на формування структури управління.
29. Основні ознаки розподілу органів державного управління на види.
30. Види органів управління за характером і обсягом компетенції.
31. Нормативно-правові форми управлінської діяльності.
32. Види форм діяльності на різних рівнях державного управління.
33. Методи управління: поняття та ознаки класифікації.
34. Групи методів державного управління за їх змістовними характеристиками.
35. Механізми управління, їх типи та сфери застосування.
36. Технологія управління та її вплив на результативність і якість діяльності працівників органів влади.

Розділ 2

ІСТОРИЧНІ ЄТАПИ ЕВОЛЮЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

- 2.1. Осмислення історичного досвіду державного управління в Україні.
- 2.2. Становлення системи державного управління у Київській та Галицько-Волинській державах (IX – середина XIV ст.).
- 2.3. Державне управління на українських землях у складі Литви та Польщі (середина XIV – середина XVII ст.).
- 2.4. Управління в самоврядній Україні (середина XVII ст. – середина XVIII ст.) та в період занепаду Козацької державності.
- 2.5. Українські землі у складі Російської та Австро-Угорської імперій (кінець xviii – початок xx ст.).
- 2.6. Проблеми державного управління в умовах революційних перетворень 1917 – 1920 років.
- 2.7. Практика державно-управлінської діяльності в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (УРСР).
- 2.8. Особливості, проблеми та перспективи державноуправлінської діяльності в незалежній Україні.

2.1. Осмислення історичного досвіду державного управління в Україні

Історія державного управління в Україні характеризується, насамперед, особливого роду взаємодією двох тенденцій:

1) дискретність процесу вітчизняного державного розвитку, наявність значних періодів бездержавного існування українського суспільства внаслідок розподілу українських земель між сусідніми

державами (що позначилося на менталітеті й традиціях народу, його регіональних відмінностях, співіснуванні в сучасній Україні різних уявлень про природу, цілі та задачі, форми і методи розбудови української державності);

2) історична наступність у розвитку державних форм, обумовленість особливостей більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх, збереження в народній пам'яті та письмовій традиції уявлень про єдність вітчизняного історичного процесу, твердження національно-культурної самоідентифікації українського народу (кристалізація та зміцнення національної державно ідеї).

У зв'язку з цим слід розмежовувати державно-адміністративні утворення, що існували на території України, але підпорядковувалися владним центрам інших країн (Польщі, Австро-Угорщини, Росії тощо) та самостійні державні інституції, що діяли саме в Україні. Державне будівництво в Україні протягом майже тисячі років необхідно розглядати як єдиний, хоч і суперечливий, історичний та політичний континуум, процес становлення і розвитку національної державності, пошуку оптимальних соціальних, політичних і духовних форм самоорганізації українського народу.

У цьому контексті доцільно простежити логіку розвитку суспільства (табл. 2.1), та основні етапи і принципи формування системи державного управління в Україні (рис. 2.1).

Давньоруська держава – Київська Русь (IX – сер. XIII ст.) уособлює перший історичний етап становлення державності в Україні.

Основні інститути державного управління в добу Київської Русі – князь і підлеглий йому адміністративний апарат, міське віче (народні збори), боярська рада – пізніше стали тією основою, на якій виростили сучасні інститути державної влади. Київська Русь, як і тогочасні європейські держави, не знала принципу поділу влади. Реальне співвідношення сил у трикутнику “князь – віче – боярська рада” визначалося поточною політичною кон'юнктурою, а не правилами поведінки, обов'язковими для всіх. На початку XII ст., коли єдина держава остаточно розпалася на безліч конкуруючих один з одним князівств (уділів), з ініціативи великого київського князя Володимира Мономаха було зроблено спробу координації діяльності окремих князів за допомогою міжкнязівських з'їздів. Однак успіху ця ініціатива не мала.

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

Виникнення прото- і ранньодержавних утворень на території України (поч. I тис. до н. е. – VII ст. н. е.): скіфсько-сарматський, античний та ранньослов'янський (антський) періоди
Формування перших державних утворень (надплеєнних князівств) у східних слов'ян (VIII-IX ст.)
Епоха Давньоруської держави – Київської Русі та Галицько-Волинського князівства як одного з спадкомців державницької традиції Давньоруської держави (сер. IX – пер. пол. XIV ст.).
Литовсько-руський та Польський період (сер. XIV – сер. XVII ст.): втрата державної незалежності, розподіл українських земель між Великим князівством Литовським і Польщею (Річчю Посполитою)
Епоха Козацької гетьманської держави Богдана Хмельницького та його спадкомців (сер. – др. пол. XVII ст.): формування в ході Визвольної війни українського народу проти шляхетсько-польського панування (1648-1654 рр.) основних атрибутів національної державності.
Бездержавницький період (кін. XVIII ст. – 1917 р.): українські землі на різних умовах входили до складу Російської та Австрійської імперій.
Епоха Національної революції та громадянської війни на території України (1917-1920 рр.): Проголошення Центральною Радою Української Народної республіки. В Галичині після розпаду Австро-Угорської імперії проголошено Західноукраїнську Народну республіку.
Існування Української радянської соціалістичної республіки у складі СРСР (1920-1991 рр.).
Відновлення та утвердження незалежної Української держави (1 грудня 1991 р. – по теперішній час). Перший період – утворення і розбудова основних атрибутів державності (1991-1994 рр.). Другий – затвердження конституційних засад життя суспільства і держави (1994-1999 рр.). Третій – подальший розвиток політичної системи, становлення інститутів громадянського суспільства, визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики України (2000-2004 рр.). Четвертий – реформування системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах конституційної реформи, перехід від президентсько-парламентського до парламентсько-президентського типу республіканського устрою (1. 01. 2006 р. – 30.10.2010 р.). П'ятий – повернення до президентсько-парламентської моделі республіканського устрою (2011р.-2012р.).

Рис. 2.1. Головні етапи становлення та розвитку державності в Україні

Історичні форми державності в Україні

<i>Державна форма</i>	<i>Столиця (адміністративний центр)</i>	<i>Період діяльності</i>
Давньоруська держава (Київська Русь) Самоназва: Русь, Руська земля	Київ	IX – XIII ст.
Козацька гетьманська держава Офіційна самоназва: Військо Запорозьке	Чигирин, Гадяч (1663 – 1668 рр.)	1649 – 1676 рр.
Гетьманщина (обмежена автономія в складі Російської імперії)	Батурин (1669 – 1709; 1750 – 1764 рр.), Глухів (1709 – 1750 рр.)	1676 – 1764 рр.
Українська народна республіка	Київ	листопад 1917 р. – кінець 1920 р.
Західноукраїнська народна республіка	Львів, Тернопіль, Станіслав	листопад 1918 р. – липень 1919 р.
Карпатська Україна	Ужгород, Хуст	15 березня 1939 р. – кінець березня 1939 р.
Українська Соціалістична Радянська республіка (у воєнно-політичному і економічному союзі з РСФСР)	Харків	січень 1919 р. – грудень 1922 р.
Українська Радянська Соціалістична республіка в складі Союзу Радянських Соціалістичних республік	Київ (до січня 1934 р. – Харків)	30 грудня 1922 р. – 8 грудня 1991 р.
Україна – незалежна держава	Київ	від 1 грудня 1991 р.

У період польсько-литовського панування на українських землях (XIV – XVII ст.) саме віче як стихійна форма локальної самоорганізації народних мас виявилось найбільш життєздатною соціальною організацією в Україні. Запорозька Січ в XVI-XVII ст.

успадкувала ці традиції і представляла досить розвинутий інститут локального самоврядування, який під тиском обставин був вимушений прийняти на себе функції державної влади. Запорозьку Січ сучасні історики розглядають як історичну основу формування в середині XVII ст. Козацької держави Богдана Хмельницького, яка стала **другою історичною спробою українського народу побудувати власну національну державу.**

У цій державі загальні збори всіх козаків (генеральна козацька рада) або загальні збори козаків, міщан і особисто вільних селян (чорна рада) вважалися носієм всієї повноти державної влади. Тільки Рада мала право обирати гетьмана і генеральну старшину, вирішувати найбільш важливі питання зовнішньої та внутрішньої політики держави. На практиці ж реальна влада із самого початку сконцентрувалася в руках гетьмана і його найближчого оточення, а сама Рада перетворилася з часом в інструмент боротьби за владу в державі. Зі зміцненням позицій Московської держави в Україні повноваження й гетьмана, і Ради були істотно обмежені.

Взасмовідносини гетьмана, генеральної та місцевої старшини регулювалися спеціальним договором, який, за прикладом Польської держави того часу, вважався обов'язковим для всіх сторін. У Конституції (договорі) гетьмана Пилипа Орлика (1710 р.) було зроблено першу в Україні спробу реформувати систему державного управління на засадах європейських принципів поділу влади, народного представництва і незалежного місцевого самоврядування.

Успадкований від Запорозької Січі принцип територіальної організації влади в Козацькій державі став логічним продовженням вічних традицій Київської Русі. Полки і сотні вважалися не тільки військовими, але й адміністративними одиницями, а полковники і сотники, як і сам гетьман, були одночасно і бойовими командирами, і цивільними адміністраторами. У Козацькій державі всі урядники – від гетьмана до представника сотенної старшини – формально обиралися самими козаками, хоча вже при Богдані Хмельницькому реальна виборність фактично була відсутньою.

Унікальний принцип виборності всіх посадових осіб у державі дозволив забезпечити тісну взаємодію старшини і рядових козаків, що реально зміцнювало засади демократії в українському суспільстві. З іншого боку – саме принцип виборності підсилював відцентрові тенденції в державі, оскільки при необхідності давав

легітимну санкцію будь-яким сепаратистським устремлінням окремих полковників в епоху Руїни (друга половина XVII ст.).

Українська Народна Республіка (УНР), утворена в листопаді 1917 р. у ході національно-демократичної революції, стала **третьою історичною спробою українського народу побудувати власну державу**. Конституція УНР, прийнята Центральною Радою ранком 29 квітня 1918 р., проголосила незалежну Україну парламентською республікою, пост Президента в ній не передбачався. Іншою відмінною рисою конституційного устрою УНР були національні союзи, які поєднували представників національних меншостей. Національні союзи одержали за Конституцією деякі повноваження органів державної влади, зокрема, право законодавчої ініціативи, а також право офіційного представництва інтересів національних меншостей у державних і громадських установах. Уся повнота місцевої влади передавалася виборним Радам і управам громад, волостей і земель. Урядовці УНР мали право тільки контролювати і координувати їхню діяльність. Конституція УНР не була реалізована на практиці. Унаслідок державного перевороту вже ввечері 29 квітня 1918 р. влада перейшла до гетьмана П. Скоропадського, прихильника жорстко централізованої монархічної системи влади.

Проголошення 22 січня 1919 р. Акту Злуки Української і Західноукраїнської Народних республік продемонструвало прагнення українського народу, розділеного державними кордонами, будувати єдину соборну українську державу.

10 березня 1919 р. на III Всеукраїнському з'їзді рад у Харкові було прийнято першу конституцію Української Соціалістичної Радянської республіки (УСРР), що закріпила принцип “диктатури пролетаріату” як основи радянської державності. Відповідно до даної конституції представників буржуазії (у дуже широкому значенні слова) було позбавлено політичних прав, а виборчі права селянства були істотно обмежені. Формально УСРР стала державою послідовно парламентського типу, однак на відміну від демократичної УНР вся влада фактично перебувала в руках Комуністичної партії (більшовиків) України, яка, у свою чергу, була повністю підлегла Центральному Комітету Російської комуністичної партії (більшовиків), що розташувався у Москві.

Жорстка партійна централізація всієї системи державного управління дозволила уникнути проявів основного протиріччя

радянського типу організації влади, а саме конфлікту в реалізації владних повноважень радами різних рівнів – від всеукраїнської до сільської, оскільки в радянському конституційному праві домінував принцип всевладдя рад на відповідній території. Радянський тип держави припускав відсутність системи місцевого самоврядування як такої. Місцеві ради вважалися регіональними органами єдиної державної влади і повністю залежали від партійних комітетів відповідного рівня. Радянська конституція України 1978 р. остаточно узаконила домінування комуністичної партії в політичній системі Української Радянської Соціалістичної республіки (УРСР).

Після схвалення на загальноукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Акта про державну незалежність України розпочався сучасний **четвертий етап становлення національної української державності**. Прийняття 28 червня 1996 р. чинної Конституції України підбило певний підсумок пошукам найбільш прийнятної у вітчизняних умовах моделі державного управління. Новітня Українська Конституція остаточно затвердила принцип поділу влади в державі. В Україні була відтворена система місцевого самоврядування. Місцеві ради перестали бути формальними представниками державної влади на своїй території, а властивий радянській епосі принцип підпорядкованості нижчестоящих рад вищестоящим було скасовано. В Україні сформувалася єдина ієрархічна вертикаль органів державної влади від Кабінету Міністрів до районних державних адміністрацій. Значний обсяг державної влади був сконцентрований у руках Президента. Така система управління дозволила уникнути відцентрових тенденцій, які могли з'явитися в перехідний період.

Подальша демократизація політичної системи України пов'язана із проведенням політичної та конституційної реформ. Навесні 2004 р. прийнято два виборчі закони, відповідно до яких система виборів народних депутатів України, депутатів і глав місцевих рад зазнала суттєвих змін. Було встановлено послідовну пропорційну систему виборів депутатів усіх рівнів (крім сільських і селищних), а політичні партії перетворилися на монопольних суб'єктів виборчого процесу.

Реалізація конституційної реформи почалася 1 грудня 2006 р. У повну силу всі положення реформи вступають після парламентських виборів 26 березня 2006 р. Україна із президентсько-парламентської

республіки перетворилася на парламентсько-президентську. Уряд за прикладом більшості європейських держав формується парламентською коаліцією, що представляє більшість депутатів Верховної Ради України. Президент одержує право розпускати Верховну Раду в тому випадку, якщо вона не в змозі виконати свої конституційні обов'язки – вчасно сформувати парламентську коаліцію і затвердити склад Кабінету Міністрів України.

Після тривалої політичної боротьби, у т. ч. під час президентських виборів 2010 р., Конституційний Суд України, враховуючи означені проблеми, у зв'язку з порушенням конституційної процедури її розгляду та прийняття скасував конституційну реформу. У державі було відновлено дію Конституції України в редакції 28 червня 1996 р. Україна повернулася до президентсько-парламентської форми республіканського устрою.

Осмилення історичного досвіду державного управління в Україні дозволяє зробити кілька узагальнюючих висновків.

Локальне (місцеве) самоврядування відіграло в історії України винятково важливу роль. Народ протягом сторіч був позбавлений власної національної державності, прагнув забезпечити своє існування поширенням локальної самоорганізації, оскільки від українського населення більшою мірою залежало рішення місцевих питань, ніж проблем загальнодержавного рівня. Ця традиція, сформована в епоху давньоруського віче, через Запорозьку Січ і полковий устрій Козацької держави дійшла до наших днів. Під час реформування адміністративно-територіального устрою країни необхідно спиратися на ці традиції, розвивати і модернізувати їх відповідно до потреб громадян та органів державного управління, а не руйнувати і нівелювати сформовані за століття підвалини життя громад та інших локально організованих колективів.

Договірна традиція організації влади, прагнення до досягнення компромісу є другою характерною рисою історичного досвіду української державності. Взаємини князів і народних зборів (віче) споконвічно будувалися на договірних засадах. В епоху феодальної роздробленості XI і XII ст. саме за допомогою договорів великі київські князі намагалися запобігти братовбивчим війнам. Українські гетьмани аж до XVIII ст., приймаючи владу, укладали з козацької старшиною договір про взаємні права і обов'язки. Українське суспільство, зіштовхуючись із

непереборною зовнішньою силою, училося шукати і знаходити компроміси в рішенні внутрішніх проблем, прагнуло уникати внутрішніх конфліктів і розбратів, оскільки останні прямо вели до більш повного підпорядкування зовнішній силі. І хоча уникати таких конфліктів не завжди вдавалося, прагнення до компромісу і порозуміння перетворилося в одну з рис національного характеру.

Унікальність вітчизняного історичного досвіду державотворення полягає ще й у тому, що завдяки своєму географічному розташуванню територія України протягом тисячоліть слугувала своєрідним майданчиком, де зустрічалися різні культурні та державно-політичні традиції, спочатку внаслідок великих міграційних процесів, а згодом – й торговельно-економічних відносин. У XVIII – XX ст. на українських землях одночасно існували різні державні утворення: демократичний за суттю, хоча й з великими обмеженнями, державно-адміністративний устрій у Західній Україні контрастував з авторитарним режимом в Східних землях. Однак саме на Сході та Півдні України на відмінність від більш аграрного і традиційного Заходу, починаючи з XIX ст., швидкими темпами розвивалася найсучасніша важка промисловість і індустріальний спосіб життя. Українська державність успадкувала великий досвід державного управління, як власний, так і такий, що був привнесений зовні. Органічне поєднання різних за генезою в єдину модерну систему державного управління, яке має відтворити неповторний досвід минулого, забезпечити стале порозуміння та громадський спокій в середині країни – тільки за таких умов Україна здатна виконати зовнішню історичну місію, тобто сприяти зближенню народів Сходу і Заходу в глобальному контексті розвитку людської цивілізації.

Політична діяльність в Україні в більшій мірі, ніж у сусідніх країнах, потребувала моральної санкції з боку більшості населення. Із часів великого князя київського Володимира Мономаха правитель в очах тодішнього суспільства повинен мати не тільки силу, але й моральну привабливість. Підтримування соціальної справедливості в суспільстві розглядалося як його основний обов'язок. Утрата моральної санкції на управління державою в результаті спричиняло й утрату самої влади. У громадській думці України мораль і моральні цінності як інструменти регуляції соціальних відносин є пріоритетними

відносно суто правових механізмів організації суспільного і державного життя. Ця особливість вітчизняного народного менталітету зберегла своє значення і в сучасну епоху.

2.2. Становлення системи державного управління в Київському і Галицько-Волинському князівствах (IX – середина XIV ст.)

Давньоруська держава – Київська Русь була першим державним утворенням на території України. Ці словосполучення – науково-історична назва держави слов'ян у Східній Європі, що існувала з кінця IX ст. до початку 40-х років XIII ст. У давньоруських джерелах держава називалась Руссю або Руською землею. Утворенню Київської Русі в VI – VIII ст. передували окремі племінні князівства східних слов'ян та їхні об'єднання (найбільш відомі – Київське та Новгородське князівства). Твердження про існування більш ранніх державних утворень на території України (кіммерійська, скіфська або антська держави) не є достатньо науково обґрунтованим, тому що в цих випадках йдеться про додержавні форми володарювання, притаманні пізнім етапам розвитку патріархального (родоплемінного) ладу (кіммерійці – давні племена ймовірно іранського походження, які проживали в північно-східному Причорномор'ї у VIII-VII ст. до н.е., були вигнані скіфами. Скіфи – іраномовні племена, що мешкали в північному Причорномор'ї в період з VII ст. до н.е. по III ст. н.е.; анти – це назва об'єднання східнослов'янських племен у візантійських і готських письменників VI – поч. VII ст.). Характерні риси патріархальної (традиційної) моделі організації владно-управлінських відносин наведено на рис. 2.2.

Варто підкреслити, що Давньоруська держава виникла і розвивалася закономірно як наслідок соціально-економічних процесів, що відбувалися в середовищі східнослов'янських племен, починаючи з VI – IX ст. (рис. 2.3).

Причини утворення давньоруської держави полягають у такому:

– високий рівень поділу праці, установлення регулярних господарських зв'язків між східнослов'янськими племенами;



Рис. 2.2. Характерні риси патріархальної (традиційної) моделі організації владно-управлінських відносин



Рис. 2.3. Основні етапи та провідні віхи процесу формування східнослов'янської державності

– ускладнення суспільної структури, виникнення племінних об'єднань і стійких союзів племен;

– необхідність єдиних колективних дій (організація зовнішньої торгівлі з Візантією та іншими державами);

– необхідність спільного захисту від експансії зовнішніх ворогів (скандинавів, хазар, печенігів, половців тощо).

Тому не мають ніякого наукового сенсу численні спроби істориків “норманської” чи іншої подібної школи пояснити початок формування державності Київської Русі політичною вдачею та успішною діяльністю іноземних князів та їхнього оточення.

Київська Русь за своїм державним устроєм, правовим ладом, соціально-економічним і духовним розвитком була в повному розумінні слова європейською державою, повноправною частиною тогочасної Європи, на розвиток якої вона робила безпосередній вплив (табл. 2.2).

Наслідки прийняття християнства від православної Візантії (988 р.), а не від католицького Рима, не мали в той час серйозного значення (розпад єдності християнського світу відбувся лише в 1054 р.). Основні етапи розвитку державності в Київській Русі та в країнах Європи збігалися і за формою, і за часом. Розвиток культури і духовного життя не тільки не віддаляв, але зближав населення Київської Русі та інших європейських держав, а в деяких елементах (використання живої розмовної мови як літературної замість обов'язкової на Заході латині) помітно перевершувало останніх.

Система державного управління Давньоруської держави (рис. 2.4) визначалася (як і в більшості країн сучасної й Західної Європи) взаємодією трьох інститутів влади: успадкованими від родоплемінного ладу міськими народними зборами (віче), князя з його адміністрацією і боярською консультативною радою (ближня боярська дума або рада), що представляла інтереси земельної аристократії та вищих служливих чинів. Поділу влади в сучасному розумінні Київська Русь не знала. Віче за традицією формально мало всю повноту влади; князь очолював одночасно і виконавчу, і законодавчу, і судову гілки влади; аристократична боярська дума також мала можливості істотно впливати на князя та його адміністрацію (чіткий розподіл “княжих мужів” на особистих слуг князя і державних службовців був ще відсутній). У випадку конфлікту владних інтересів перемагала та сторона, що мала більшу силу. Значення і вплив віче, починаючи з XI ст., швидко зменшувалося (рис. 2.5).

Таблиця 2.2
Київська Русь у контексті загальноєвропейської історії

Київська Русь	Німеччина	Англія	Франція	Норвегія	Польща	Угорщина	Болгарія
882 р. Утворення єдиної Давньоруської держави	Відновлення Західної імперії Карлом Великим	800 р.					
	962 р. Проголошення германської священної Римської імперії	937 р. Об'єднання англосаксонських королівств в єдину державу	987 р. Утворення окремого королівства Франція	900 р. Утворення єдиної Норвезької держави	960 р. Утворення Польської держави (с 1025 – королівство)	889 р. Утворення Угорської держави (с 1000 – королівство)	681 р. Утворення Першого Болгарського царства
988 р. Прийняття християнства за візантійським обрядом	Початок християнізації – V-VI ст. (до VII ст. в єретичній аріанській формі)	Початок християнізації – VII ст. (за римським обрядом)	496 р. Король франків Хлодвіг приймає християнство за римським обрядом	995 р. Початок християнізації вікінгів (за римським обрядом)	966 р. Прийняття християнства за римським обрядом	975 р. Угорський князь Геза приймає християнство за римським обрядом	864 р. Хрещення царя Бориса за візантійським обрядом
1132 р. Роздроблення держави на окремі князівства. Початок політичного занепаду	1250 р. Початок ослаблення і втраги єдності Германської імперії	1216 р. Заколот баронів та ослаблення королівської влади	1314 р. Початок ослаблення королівської влади, посилення феодалного сепаратизму	1028 р. Унаслідок заколоту баронів короля выгнано на Русь	1138 р. Розподіл держави на окремі фактично незалежні феодалні князівства	1222 р. Королівська влада визнала феодалні права магнатів	1018 р. Підкорення Візантією Болгарської держави (Друге Болгарське царство: 1187-1396)

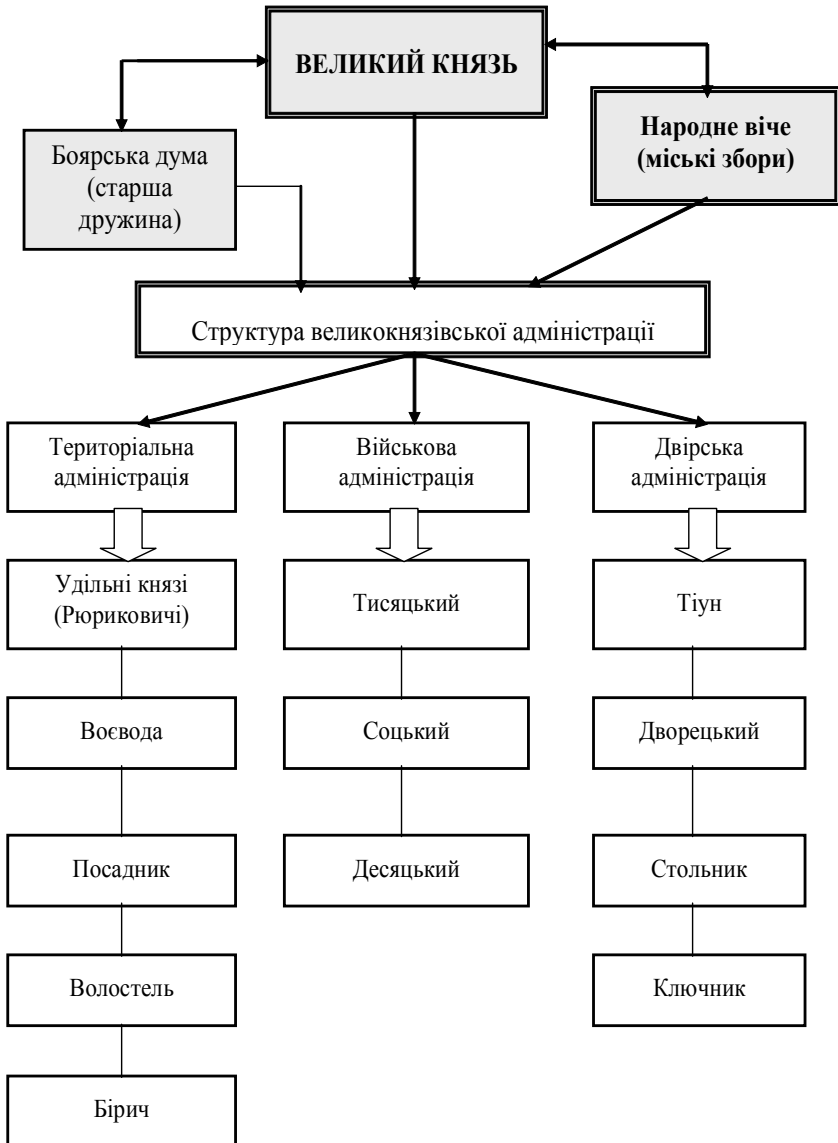


Рис. 2.4. Система органів державного управління Давньоруської держави (IX – XIII ст.)

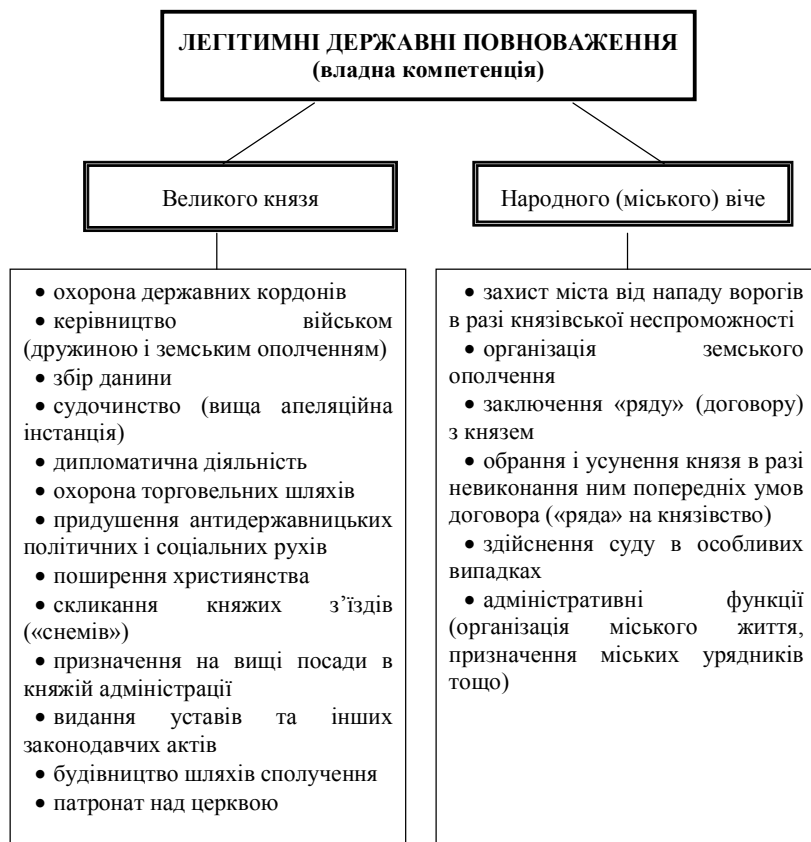


Рис. 2.5. Розподіл державних повноважень між князем та народним віче

Організація державної влади постійно розвивалася, системні реформи були пов'язані з іменами князів – Ольги, Святослава, Володимира Великого, Ярослава Мудрого, Володимира Мономаха (табл. 2.3). Державна традиція Київської Русі після татаро-монгольської навали (1236 – 1240 рр.) продовжувалася в Галицько-Волинському князівстві, що вважається першим власне українським політичним утворенням. Галицько-Волинська Русь до захоплення її земель Польським королівством і Великим князівством Литовським відіграла помітну роль в історії Східної та Центральної Європи.

Видатні постаті Київської Русі та їхній внесок у розвиток державності

Ольга (945 – 969 рр.)	– початок адміністративного упорядкування руських земель; – становлення легітимної системи оподаткування
Святослав (969 – 972 рр.)	– завершення процесу територіального оформлення держави
Володимир Великий (980 – 1015 рр.)	– уведення християнства (988 р.); – формування боярської (дружинної) ради при великому князі; – військова реформа – злиття військової системи з феодалним землеволодінням; – судова реформа – розмежування єпископського та громадського(верховного судів)
Ярослав Мудрий (1019 – 1054 рр.)	– сприяння бурхливому розвитку міст, підйому культури та освіченості; – початок складання “Руської правди” – зводу основних норм цивільного, кримінального та процесуального характеру; – закріплення принципу родового старшинства в розподілі влади між князями Рюрикавого дому (титул та владу великого князя успадковував не прямий нащадок колишнього князя, а старший в роді)
Володимир Мономах (1113 – 1125 рр.)	– затвердження моральних засад князівської влади; – підвищення ролі великокняжого суду та княжої адміністрації; – послаблення та фактична відміна родового принципу успадкування великокнязівського титулу; – остання спроба об’єднати всі удільні князівства в боротьбі з зовнішньою загрозою за допомогою регулярних князівських з’їздів («снемів»)

Її керівники продовжували пошук оптимальної побудови системи організації державної влади (табл. 2.4).

У Галицько-Волинському князівстві величезне значення набула спадкоємна земельна аристократія (боярство), яка спроможна була кинути виклик князівській владі, що і призвело в середині XIV ст. до

розпаду держави. Значний розвиток одержала громадська самодіяльність (зокрема, міське самоврядування), що потім вплинуло на формування оригінальної української політичної традиції.

Таблиця 2.4

Видатні постаті Галицько-Волинської держави (XIII-XIV ст.)
та їхній внесок у розвиток державності

Роман Мстиславович (1198 – 1205 рр.)	<ul style="list-style-type: none">– об'єднання Волинського і Галицького князівств (1199 р.);– зміцнення верховної влади князя;– обмеження сваволі світських і духовних магнатів (поземельного боярства)
Данило Романович Галицький (1205 – 1264 рр.)	<ul style="list-style-type: none">– опора на селян і міщанство в боротьбі зі свавіллям бояр;– поширення європейського досвіду управлінської діяльності;– розвиток умовного землеволодіння як альтернативи боярським вотчинам;– початок впровадження Магдебурзького права;– розвиток військової організації (створення регулярної піхоти);– формування нових адміністративних одиниць – волостей

Традиції Київської Русі в XIII-XIV ст. були також успадковані Московським князівством і Новгородською землею. Кожна з указаних держав зберегла різні елементи давньоруської політичної системи. У Московському князівстві ані віче, ані боярство не мали самостійної сили. Тут установилася сильна великокнязівська влада, що пізніше, успадкувавши деспотичну традицію золотоординських ханів, розвилася в необмежену самодержавну монархію. Самодержавна традиція, при якій абсолютистська держава поглинає суспільство, встановлює діючий контроль за економікою, духовним життям, а бюрократизована адміністрація монополізує державну владу, підкоряючись за ступенями ієрархії лише царю, у кінці XVII – початку XX ст. впливала на формування адміністративної культури, правил поведінки, службову етику державних службовців у підконтрольній Росії частині України.

У Новгородській землі князівська влада, навпаки, швидко втратила самостійне значення, і вся повнота влади перейшла до верхівки торговельної аристократії, що керувала від імені народного віче. У другій половині XV ст. політична самостійність Новгорода була ліквідована Московською державою (рис. 2.6). Хронологічна послідовність основних подій періоду IV – XIV ст. викладена в табл. 2.5.

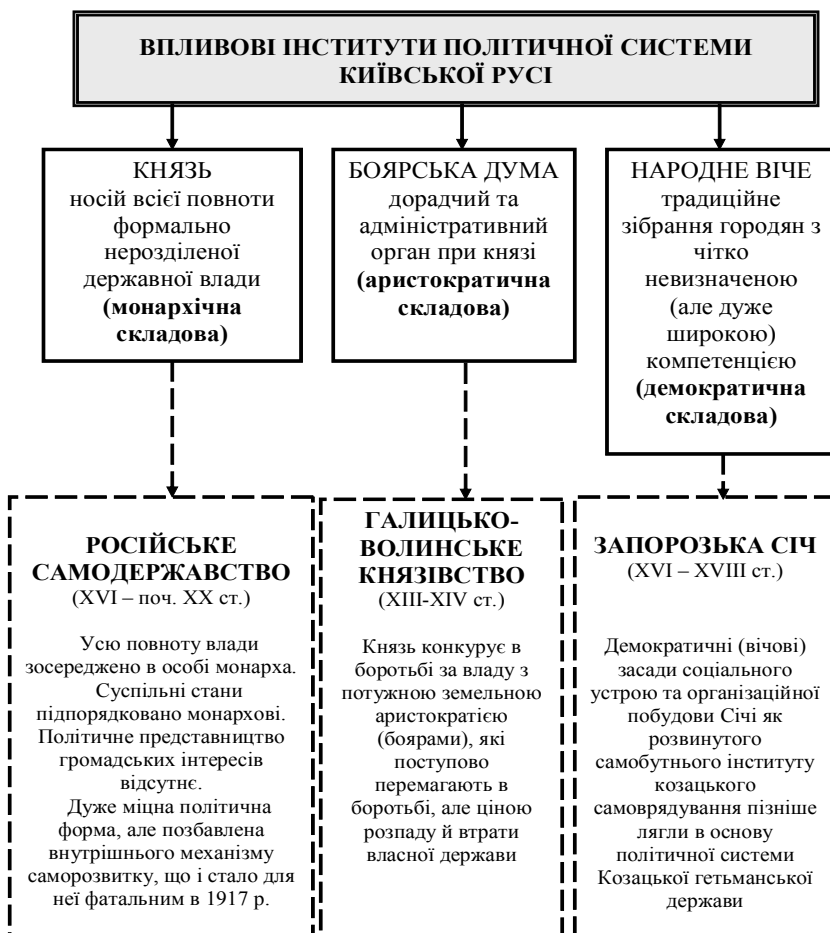


Рис. 2.6. Провідні напрямки та форми успадкування традицій державного управління Київської Русі

Хронологічна послідовність основних подій періоду

IV-V ст. н.е.	Перші звістки про додержавне племінне об'єднання антів (предків східних слов'ян) у Північному Причорномор'ї
VI-VII ст.	Виникнення у Середньому Подніпров'ї першого додержавного політичного об'єднання східнослов'янських племен
сер. VI ст.	Заснування Києва як центру східнослов'янського племені полян
VIII-IX ст.	Утворення перших східнослов'янських племінних князівств. Посилення двох провідних політичних і економічних центрів Давньої Русі – Києва на півдні (Руська земля) та Новгород на півночі
862 р.	Літописна звістка про запрошення Рюрика з варязькою дружиною “володіти і правити у Новгороді”
сер. – др. пол. IX ст.	Зміцнення Київського князівства за часів правління князя Аскольда, здобуття зовнішньої незалежності від хозар
882 р.	Захоплення Києва новгородським князем Олегом, об'єднання східнослов'янських земель уздовж “Шляху з Варяг в Греки”. Утворення Давньоруської держави – Київської Русі
988 р.	Запровадження за ініціативою князя Володимира православної (візантійської) моделі християнства в Київській Русі, що згодом (у XIV-XVI ст.) призведе до глибокого розколу з католицькою Польщею та іншими західними сусідами України. Перші літературні згадки про Тризуб – Знак Княжої Держави Володимира Великого, майбутнього малого Державного Герба України (за Конституцією України 1996 р., ст. 20)
997 р.	Перша літописна згадка про міське народне зібрання – віче – у Белгороді (дніпровському) під час нападу печенігів
XI-XII ст.	Розквіт Київської Русі за часів князювання Ярослава Мудрого та Володимира Мономаха. Посилення політичного, економічного та культурного впливу Київської Русі як визнаної європейської держави на країні Центральної та Західної Європи

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

сер. XI ст.	Початок укладання “Руської Правди” – першого у Київській Русі зводу юридичних норм переважно з майнового та кримінального права
1097 р.	Князівський з’їзд у Любечі: спроба договірного закріплення фактичного поділу Давньоруської держави на окремі князівства (за принципом: <i>“кождо да держит отчину свою”</i>)
1132 р.	Остаточне роздроблення Давньоруської держави на окремі ворожі один одному князівства. Початок політичного занепаду та ослаблення Київської Русі
1147 р.	Перша літописна згадка про Москву, тоді невеличке укріплення на кордоні Чернігівського та Володимиро-Суздальського князівств
1174 р.	Перша літописна згадка про Полтаву (до 1430 р. – Лтава)
1187 р.	Перша згадка в Київському літописі назви “Україна” щодо земель Південної Київщини та Переяславщини. Галицько-Волинський літопис XIII ст. також називає “Україною” прикордонну з Польщею частину північної Волині
1199 р.	Об’єднання волинським князем Романом Мстиславовичем Галицької і Волинської земель, утворення Галицько-Волинського князівства
1237-1240 рр.	Татаро-монгольська навала на Русь. Фактична втрата державної незалежності північних і північно-східних давньоруських князівств
др. пол. XIII ст. – поч. XIV ст.	Політична криза у Галицько-Волинському князівстві, спричинена антикнязівською боротьбою боярської аристократії, нападами Польщі та Угорщини

2.3. Державне управління на українських землях у складі Литви та Польщі (середина XIV – середина XVII ст.)

У другій половині XIII – першій половині XIV ст. українські землі увійшли до складу іноземних держав: східні та центральні князівства приєднало до себе Велике князівство Литовське, Галицько-Волинську Русь захопила Польща, Закарпаття –

Угорщина. Соціально-політичне становище українських земель у складі вказаних держав дуже відрізнялось одне від одного. У Польщі послідовно здійснювалася активна політика спольщення та жорстокої експлуатації українського населення. Українські землі (Східна Галичина зі Львовом і Західна Волинь) швидко були інтегровані в загальнопольську систему адміністративного управління і втратили будь-яке самостійне значення Закарпаття цілком було поглинуто Угорщиною.

У Великому князівстві Литовському, яке мирним шляхом приєднало велику частину українських земель, спочатку домінували православна віра і українська (“руська”) культура, правова система, заснована на нормах Руської Правди, зберігався колишній адміністративний устрій (але вже під владою литовських князів), а українська (давньоруська) мова була офіційною мовою державного діловодства. Після об’єднання Польщі і Литовського князівства (1569 р.) в єдину федеративну двоєдину державу – Річ Посполиту (лат. Res Publica, тобто держава) – польське право, адміністративний устрій та економічна система були поширені на всю територію України. Релігійна (Берестейська) унія 1596 р. нав’язала українському суспільству католицькі догмати і католицький централізований церковний устрій, що в ті часи привело до тривалого народного опору, насамперед з боку козацтва (табл. 2.6).

Особливістю політичного і громадського життя в XV-XVI ст. є швидка добровільна полонізація (ополячення і покатоличення) більшості представників старої української спадкоємної аристократії і, як наслідок, відмовлення її від захисту українських національних інтересів.

Організація державного управління у Великому Князівстві Литовському здійснювалася на основі розподілу законодавчої та виконавчої влади між королем, сеймом та різними групами магнатів (рис. 2.7).

Головна роль у вирішенні державних справ належала Верховній Раді, до складу якої входили Великий князь Литовський (після 1569 р. – король Речі Посполитої), Сейм – законодавчий орган та безпосередньо Рада. Виконавча влада була представлена в адміністративно-територіальних утвореннях намісниками князя (з XV ст. мав титул воєводи), їхніми помічниками (тіунами або каштелянами), городничими, які були відповідальними за бойовий

стан фортеці, а також старостами та підстаростами в сільській місцевості (рис. 2.9).



2.8. Розподіл державної влади у Великому князівстві Литовському

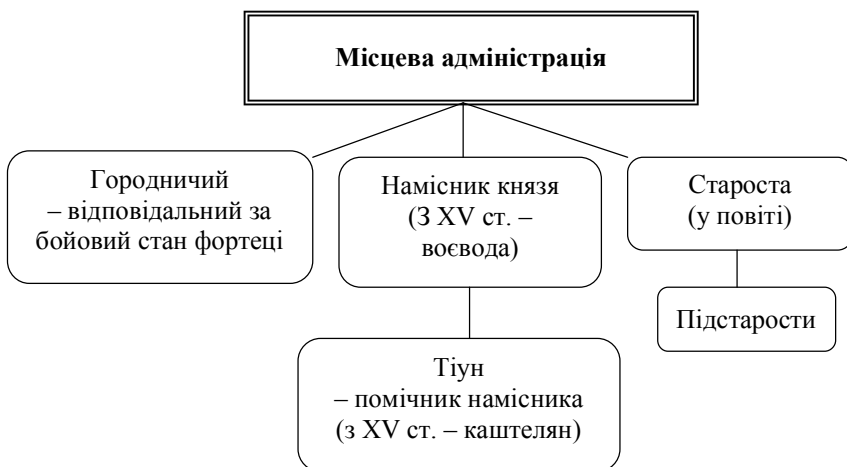


Рис. 2.9. Посадові особи територіальних органів державної влади Великому князівству Литовському

Державний устрій Речі Посполитої протягом XVI-XVII ст. здійснив значний вплив на формування політичних і державницьких традицій в Україні, у тому числі й на Козацьку державу Богдана Хмельницького і його спадкоємців аж до гетьмана Пилипа Орлика, конституційні погляди якого відбилися у відомій Бендерській Конституції 1710 р.

У середньовічній Польщі не було писаної Конституції. Державний устрій визначався нормами звичаєвого права і поточним законодавством. Остаточо цей устрій склався в епоху короля Сигізмунда III Вази (1566 – 1632 рр.) і залишався практично незмінним до останньої чверті XVIII ст. Особливістю політичного устрою Польської держави було право шляхти обирати королів. З десяти вільних елекцій (виборів), що були в Речі Посполитій, гострі розбіжності відбувалися при обранні чотирьох королів.

Уперше в 1573 р. на виборчому (елекційному) з'їзді у Варшаві посол тільки-но обраного короля Генріха Валуа підписав від його імені два документи: *Pacta conventa* (договірні статті), що визначали зобов'язання нового короля перед виборцями (основи його політики), і т. зв. Артикули Генріціанські (*Artykuły henrykowskie*), в 21-й статті яких викладалися засади польської державності, порушувати які король не мав права. Згодом кожний король підписував власні *Pacta conventa*, але Артикули Генріціанські залишалися без зміни протягом майже двох сторіч. Саме ці статті закріпили право шляхти на боротьбу проти короля, якщо він порушував її традиційні права і свободи (право на легітимне повстання).

Законодавча влада в Речі Посполитій належала Сейму (*sejm*) – виключно становій представницькій установі, що остаточно сформувалася наприкінці XV ст. Загальнодержавний (або *вальний*) Сейм складався з короля, його ради і посольської ізби, тобто депутатів від окремих провінційних сеймиків. На відміну від інших середньовічних сеймів Польський Сейм представляв інтереси одного суспільного стану – шляхти. Вище духовництво входило до складу королівської ради; нижче не мало особливого представництва. Населення міст також було практично повністю усунуте від представництва в Сеймі.

Відповідно до Генріціанських Артикулів Сейм обирав строком на два роки раду з 16 сенаторів (або *резидентів*). Четверо з них (за

ротацією через кожні чотири місяці) повинні постійно перебувати разом з королем і без їхньої згоди він не повинен був приймати політичні рішення. Ця норма майже дослівно повторювала ст. 61 англійської Великої хартії вільностей 1215 р.

У XVI ст. Сейм складався з Верхньої палати – сенату, до складу якого входили всі архієпископи, єпископи, воєводи, каштеляни і 10 міністрів (2 великих підскарбія, 2 великих канцлера, 2 підканцлера, 2 надвірних маршалка тощо). Нижню палату становила *посольська ізба*, але вона не могла приймати самостійні рішення, тому що послы були зв'язані сеймиковими інструкціями.

З 1573 р. існували строки (раз у два роки, на шість тижнів) для засідань Сейму, але король мав право скликання надзвичайного Сейму. Усі справи на Сеймі мали відбуватися неодмінно в присутності короля.

Сеймові постанови, що називалися “конституціями” (*constitutiones*), видавалися від імені короля. Без згоди короля не могло бути оприлюднене жодного закону. Земські послы могли погоджуватися або не погоджуватися на королівські пропозиції та робити свої власні. Перед внесенням пропозиції на сейм король радився із сенатом, і сенатори мали право зі своєї сторони робити пропозиції.

Інтереси польської шляхти на місцях представляли сеймики – або збори шляхти в окремих воєводствах, на які розподілялася Річ Посполита. Без наступного затвердження на сеймиках жодне рішення *посольської ізби* загальнодержавного Сейму не могло набути чинності. Сеймики розділялися на попередсеймові, або *посольські* (для виборів послів на Сейм), і *реляційні*, на яких доповідалися рішення Сейму. Крім воєводських сеймиків, були ще генеральні, тобто загальні для декількох воєводств. Подібні ж сеймики існували і в українських землях, що входили до складу Речі Посполитої.

Іншою унікальною особливістю конституційного устрою середньовічної Речі Посполитої було правило *Libegum veto* (польськ. “*wolne nie pozwalam*”) – принцип державного права, відповідно до якого кожний депутат Сейму своїм єдиним голосом міг відхилити прийняття даного закону і припинити поточну сесію. Походження цього принципу дослідники бачать у федеративному устрої Речі Посполитої, а також у нормі звичайного польського права, що

вимагає одногосподності при вільних виборах короля. Традиційно вважається, що першим використав право на *Liberum veto* для зриву роботи Сейму трокайський посол Владислав Січинський (*Władysław Syciński*) в 1652 р. У дійсності Січинський виступив не проти прийнятих рішень, а проти продовження роботи Сейму понад установлений час. Тільки в 1669 р. польський Сейм був дійсно паралізований у результаті використання права *Liberum veto* послом від Києва Адамом Олізаром (*Adam Olizar*). Тільки з 1764 р. після тривалої боротьби принцип *Liberum veto* перестає застосовуватися. Остаточно він був відмінений першою польською конституцією, прийнятою 3 травня 1791 р.

Магдебурзьке право міського самоврядування (рис. 2.10), початок упровадження якого було покладено в XIII ст. галицько-волинськими князями, призначалося для польсько-німецької частини українського міського населення, а потім було поширено й на українців. Досвід самоврядування та громадської самодіяльності зіграв значну роль у формуванні українських демократичних традицій здійснення влади особливо в польській (західній) частині України.

Роль захисників православ'я і українського народу від польсько-католицької експансії прийняло на себе українське козацтво. Як соціальний феномен козацтво не було суто українським явищем. Подібні соціально-культурні групи виникали всюди (від Балкан до Далекого Сходу), де православне населення зіштовхувалося з мусульманським, а осіла міська культура – зі степовою кочовою культурою. Українське козацтво в умовах відсутності національної державності і колонізації старої знаті зіграло унікальну роль організатора і керівника народних мас у боротьбі за політичне, соціальне і духовне звільнення, тобто діяло як провідна державницька сила.

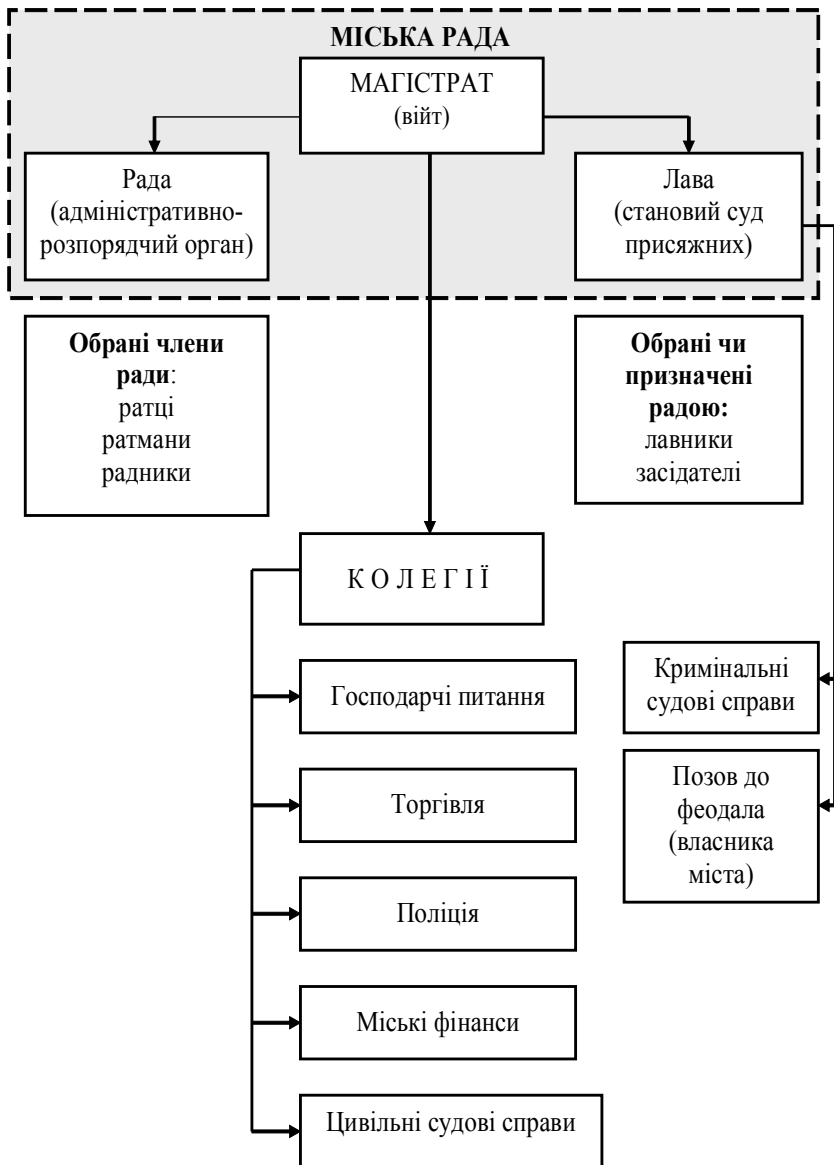


Рис. 2.10. Типова структура органів місцевого самоврядування за Магдебурзьким правом

Хронологічна послідовність основних подій періоду

1349 р.	Захоплення Львова (відомий з літописних джерел з 1256 р.) Польським королівством. Під владою Польщі Львів за європейською середньовічною традицією отримає власний герб (такий знак уперше з'являється ще за часів засновника міста князя Галицько-Волинського Данила Романовича): золотий лев на синьому тлі. У 1434 р. цей знак став гербом Руського воєводства, яке об'єднувало Галицькі землі в складі Польщі
1387 р.	Остаточне приєднання Галичини і Львова до Польського королівства. У 1434 р. було скасовано автономний устрій "Королівства Русі" у складі Польщі та утворене Руське воєводство (з центром у Львові), воно складалося з п'яти земель (повітів)
кін. XIII ст. – сер. XIV ст.	Мирне і поступове приєднання центральних і східних українських земель (Київ підпорядковано в 1362 р.) до Великого князівства Литовського
1449 р.	Після розпаду і занепаду Золотої Орди утворено Кримське ханство. Кримське ханство припинило своє існування внаслідок приєднання Криму до Російської імперії в 1783 р.
поч. – др. пол. XIV ст.	Надання галицькими і литовськими князями українським містам (передусім німецькій та литовсько-польській частині населення) самоврядування за т.зв. Магдебурзьким правом (уперше виникло в німецькому місті Магдебург в XIII ст.): в 1324 р. таке право першим отримав Володимир-Волинський, в 1352 р. – Львів, в 1374 р. – Кам'янець на Поділлі, в 1494 р. – Київ, в XVI ст. – Кременець і Луцьк
1529 р.	Видано перший Литовський статут, кодекс феодального права Великого князівства Литовського, який успадкував деякі правові норми "Руської Правди" часів Київської Русі

<p>1554 – 1556 рр.</p>	<p>Спорудження українським князем Дмитром Вишневецьким (козаком Байдою народних дум) на дніпровському острові Мала Хортиця оборонної фортеці. Заснування Запорозької Січі – визначного прикладу вільного самоврядування українських козаків на вільній землі. Військова та організаційна побудова Січі стане прототипом української державності за часів Богдана Хмельницького</p>
<p>28 червня 1569 р.</p>	<p>Люблінська державна унія між Литвою та Польщею. Утворення федеративної польсько-литовської держави – Речі Посполитої. Підпорядкування безпосередньо Польщі Київського, Волинського і Брацлавського воєводства, а також Підляшся (тобто суто українських земель, які до того перебували у складі Великого князівства Литовського)</p>
<p>1572 р.</p>	<p>Універсал польського короля Сигізмунда II Августа про утворення найманого козацького формування. Початок привілейованого реєстрового козацького війська (перші звістки про українське козацтво відноситься до кін. XV ст.</p>
<p>1576 р.</p>	<p>Перша згадка про герб Війська Запорозького – згодом один з елементів Великого Державного Герба України (Конституція України 1996 р., ст. 20). Польський король Стефан Баторій за заслуги у війні з турками і татарами надав реєстровому козацтву гетьманські клейноди (відзнаки влади) – прапор, булаву, бунчук і печатку з військовим гербом: “лицар з самопалом (мушкетом) на правому плечі, лівою рукою упертою у лівий бік, із шаблею у того ж лівого боку, рогом з огнепальним порохом та в перекривленому колпаці на голові”</p>
<p>9 жовтня 1596 р.</p>	<p>Ухвала Берестейської релігійної унії, за умовами якої українська православна церква переходила під зверхність католицької церкви. Виникнення греко-католицької (уніатської) церкви в Україні. Піднесення громадської ролі українського козацтва як послідовного борця за православну віру</p>

2.4. Управління в самоврядній Україні (середина XVII ст. – середина XVIII ст.) та в період занепаду Козацької державності

Національно-визвольна війна проти польського панування (1648 – 1654 рр.) з'явилася величезною спробою українського народу самостійно вирішувати власну державну долю. Основною рушійною силою в цей час стала Запорозька Січ, організована за самостійним почином козаків. Відомими істориками М.І. Карамзіним і М.І. Костомаровим, а пізніше й К. Марксом, Січ була названа “християнською козацькою республікою”. Тому багатьма послідовниками вказаних вчених вона розглядалася як розвинута державна форма. Однак суттєві ознаки держави тут були відсутні.

Запорозька Січ складалася з 38 військових куренів, очолюваних отаманами (власне Січ), та в різні часи 5 – 8 територіальних паланок, керівництво якими здійснювали полковники.

Запорозька Січ як видатний приклад вільного народного самоврядування успадкувала вічову демократичну традицію Київської Русі і тим підтвердила наступність політичних традицій в історії України. Органи управління Запорозької Січі стали основою для формування системи місцевої влади, територіального устрою Козацької держави Богдана Хмельницького (близько 1595 – 1657 рр.) та його спадкоємців, а сама гетьманська держава обере для себе офіційну назву – Військо Запорозьке (рис. 2.11, 2.12).

Визвольна війна виявилася поворотним етапом національного та політичного самовизначення народу, вона мала великий вплив на розвиток Східної та Центральної Європи, а Переяславська Рада (1654 р.) обумовила перебіг подій в Україні та Росії на наступні століття. Історичне значення Визвольної війни, незважаючи на всі випробування, які винесла Україна в наступні десятиліття, полягає насамперед у тім, що український народ завоював для себе право на історичне буття, відбувся як самостійна нація, а небезпека розчинення (асиміляції) його в Польській державі (чи в будь-якій іншій) була остаточно переборена. Уся послідовність подій з середини XVII до середини XVIII ст. викладена в табл. 2.7.

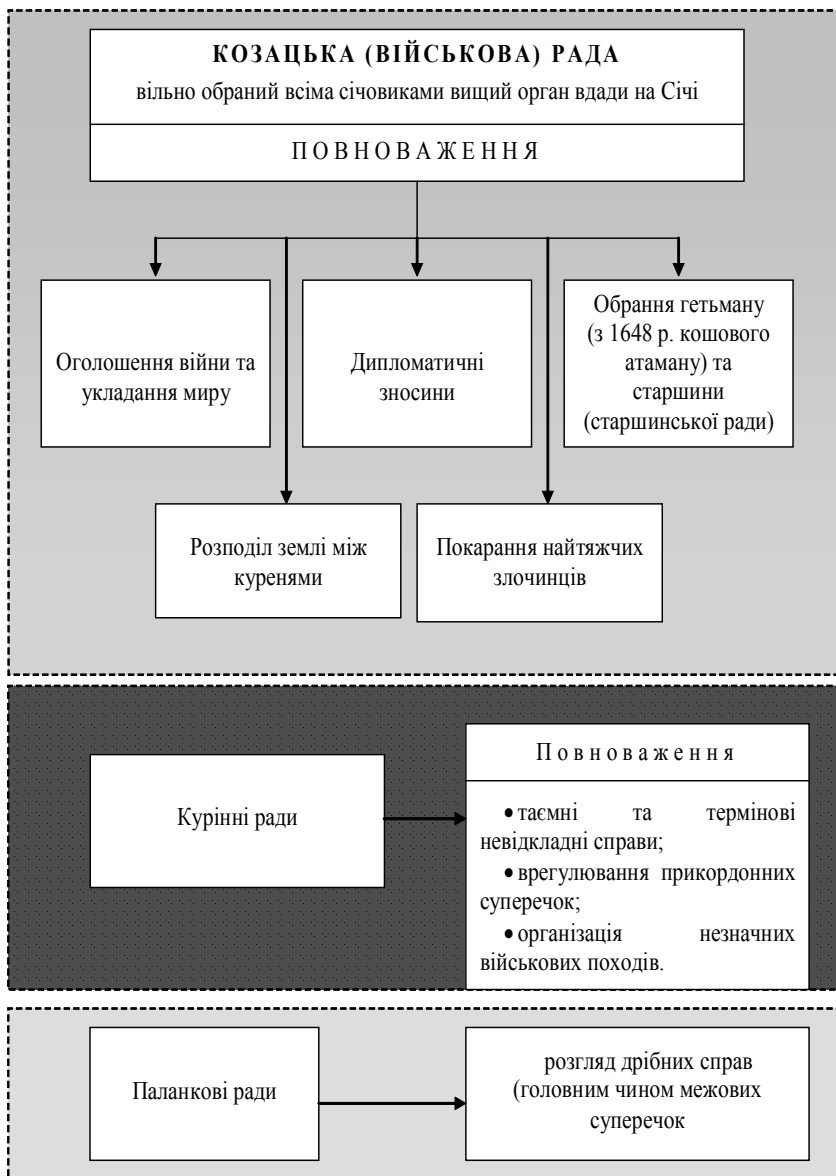


Рис. 2.11. Структура та повноваження органів управління в Запорозькій Січі (XVI – XVIII ст.)

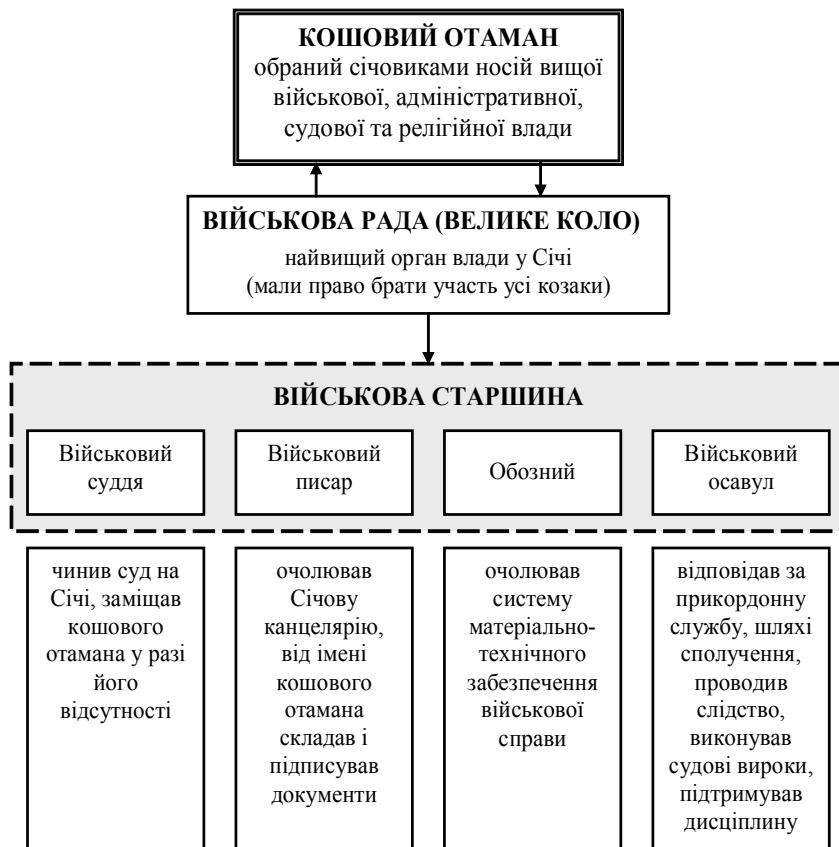


Рис. 2.12. Організаційна побудова управління в Запорозькій Січі

Козацька держава Богдана Хмельницького з'явилася другою (враховуючи досвід Київської Русі) формою державної самоорганізації українського народу. Система органів державного управління та місцевого врядування в ній складалася із Загальної козацької військової Ради, Гетьмана Війська Запорозького, генеральної старшини, а по регіонах – з полковників разом із полковою старшиною та сотниками (рис. 2.13).

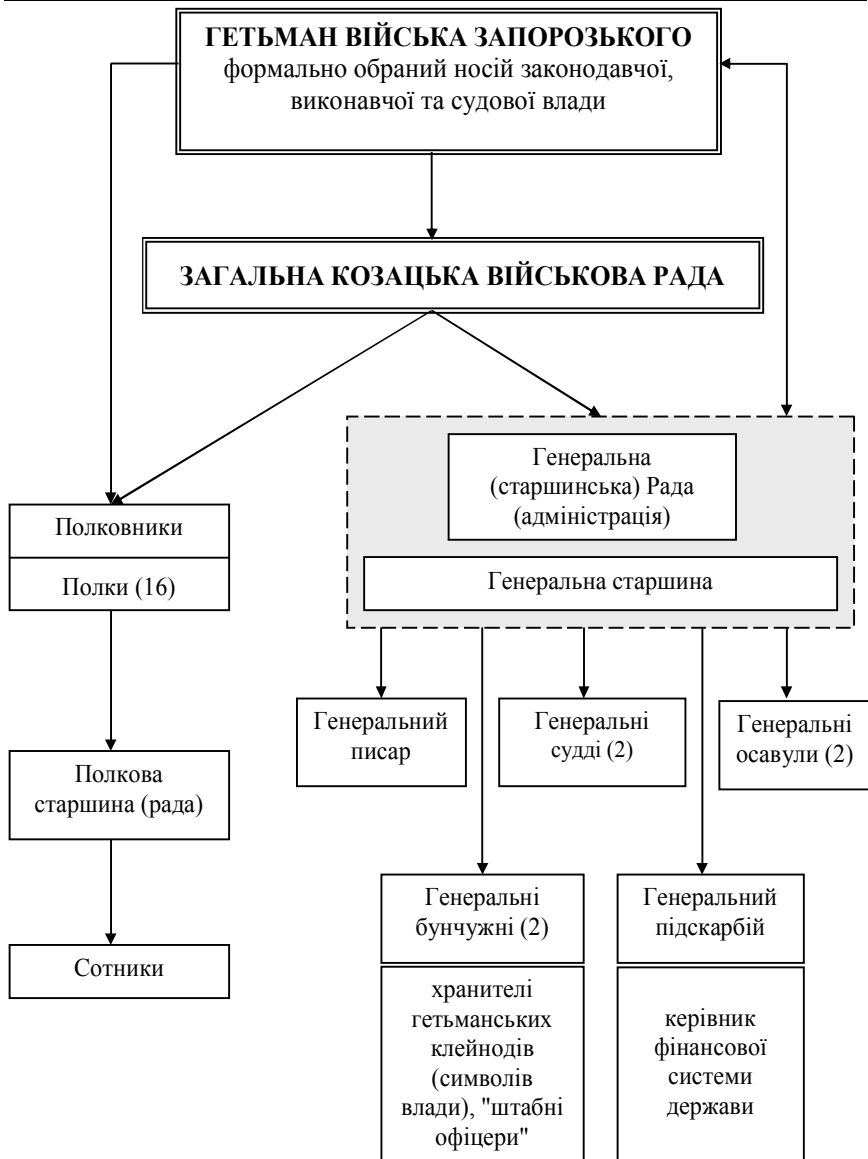


Рис. 2.13. Побудова системи центрального та місцевого управління в Козацькій державі (XVII-XVIII ст.)

Після Переяславської Ради 1654 р. для організації спільної боротьби проти Польщі Козацька держава ввійшла в договірні відносини з Росією на правах широкої внутрішньої автономії. У 1658 р. наступник Хмельницького Іван Виговський уклав з Польщею так звану Гадяцьку унію, за умовами якої новоутворене Українське князівство мало увійти до складу федеративної Речі Посполитої як третій рівноправний суб'єкт федерації. Однак ані польський сейм, ані рядові козаки з різних причин не підтримали гетьмана. Унію було скасовано, а сам Виговський загинув у міжусобицях.

Слабкість Козацької держави, а потім і її падіння (“руїна” за відомим висловом М.І. Костомарова) була пов'язана із двома групами причин:

1) внутрішнім розколом в українському суспільстві і козацькій старшині, що привело до збройної боротьби між прихильниками російської, польської та турецької орієнтацій;

2) втручанням зовнішніх сил у внутрішні справи України, саме внутрішня слабкість української держави дозволила Росії, Польщі та Турецькій імперії довільно ділити українські землі (панування останньої в українських землях було короточасним і не залишило помітних слідів поза межами Криму).

У Російській частині України царський уряд упродовж ста років визнавав вкрай обмежену українську автономію – так звану Гетьманщину на чолі з гетьманом, що затверджувався на посаді царем, та його адміністрацією (старшиною) (рис. 2.14 – 2.16). Незважаючи на умовний характер і незначний обсяг повноважень української влади (рис. 2.17), Гетьманщина відіграла в історії державного будівництва в Україні видатну роль, тому що протягом тривалого часу зберігала традиції українського самоврядування епохи Козацької держави гетьмана Богдана Хмельницького.

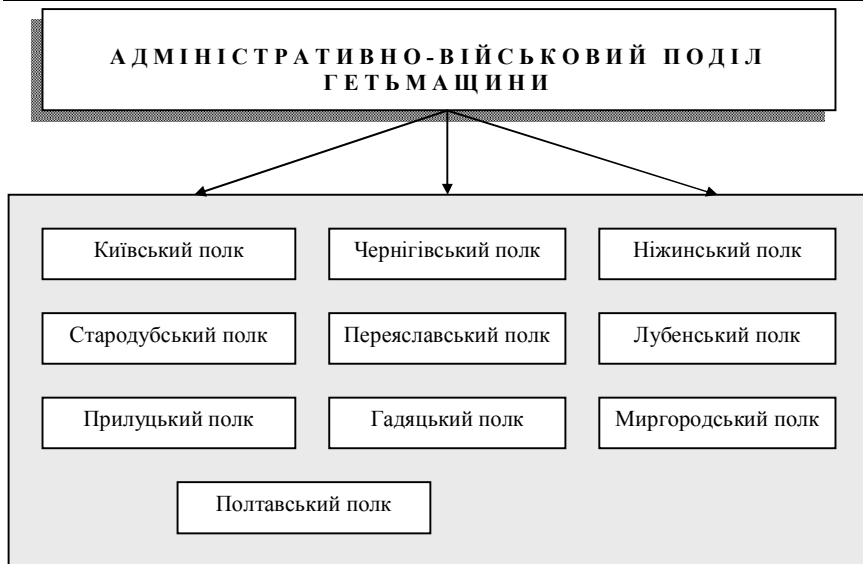


Рис. 2.14. Полковий устрій Гетьманщини (1663 – 1782 рр.)

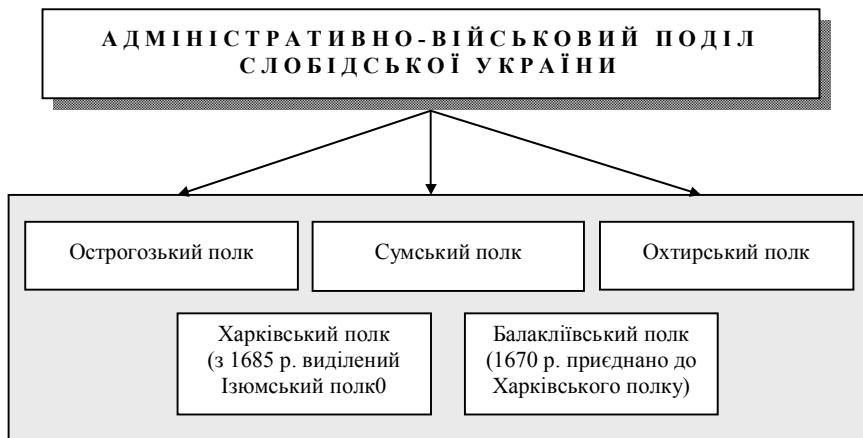


Рис. 2.15. Полковий устрій Слобідської України (1652 – 1762 рр.)

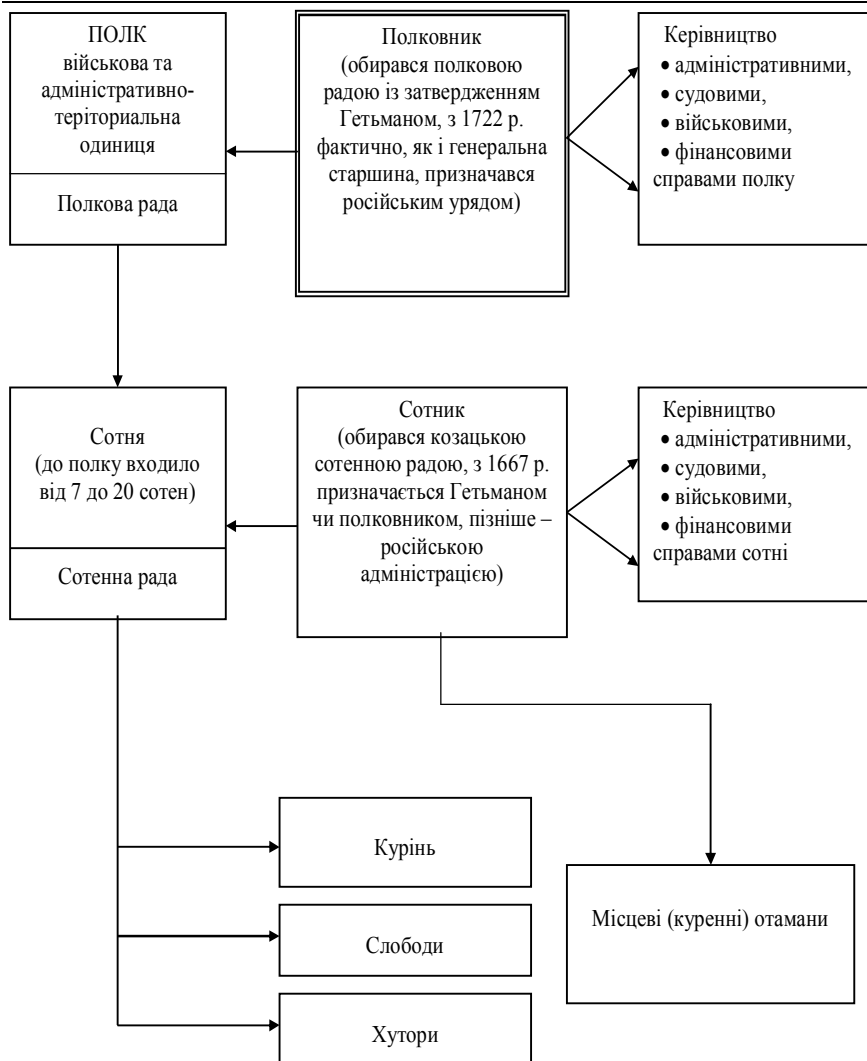


Рис. 2.16. Система полкового управління в Україні (др. пол. XVII-XVIII ст.)

Імператор Петро I (1682 – 1725 рр.)	<ul style="list-style-type: none">• при гетьманові засновано посаду царського резидента з правом контролю• цар безпосередньо призначає полковників• заборона друкувати духовні книги українською мовою• з Колегії іноземних справ управління українськими справами передано до Сенату, а потім до Малоросійської колегії (1722 – 1727 рр.)
Імператор Петро II (1727 – 1730 рр.)	<ul style="list-style-type: none">• ліквідація Малоросійської колегії, повернення ведення українських справ до Колегії іноземних справ (за клопотанням гетьмана Данили Апостола)• відновлення права гетьмана призначати полковників (за згодою імперської влади)
Імператриця Анна Іоанівна (1730 – 1740 рр.)	<ul style="list-style-type: none">• заборона нових виборів гетьмана після смерті Д. Апостола (1734 р.)• управління Гетьманщиною царський уряд передав до т. зв. "Правління гетьманського уряду" (1734 – 1750 рр.)
Імператриця Єлизавета Петрівна (1741 – 1761 рр.)	<ul style="list-style-type: none">• вибори за згодою імператриці останнього гетьмана Кирила Розумовського (1750 р.)• поновлення автономних прав Гетьманщини• установлення прямого царського контролю над фінансами України• скасування митних кордонів між Гетьманщиною і рештою імперії (1757 р.)
Імператриця Катерина II (1762-1796 рр.)	<ul style="list-style-type: none">• остаточна ліквідація інституту гетьманської влади (1764 р.)• відродження Малоросійської колегії для тимчасового управління Гетьманщиною (1764 – 1781 рр.)• ліквідація Запорозької Січі (1775 р.)• ліквідація полкового устрою Слобідської України (1765 р.)• установлення загального закріпачення селян у Лівобережній Україні (1783)

Рис. 2.17. Історичні віхи на шляху обмеження та ліквідації самоуправління Гетьманщини з боку царського уряду

На Правобережній Україні в кінці XVII ст. було відреставровано польську владу, політика якої стосовно українського населення стала ще більш жорстокою ніж до Визвольної війни. Народний гайдамацький рух, і перш за все відома Коліївщина (1768 р.), з'явився закономірною народною відповіддю гнобителям.

У другій половині XVII ст. відбувалося заселення вихідцями з правобережної України, що тікали від поляків, незайманих земель майбутньої Слобідської України (у минулому сумнозвісне “Дике поле”), які в той час перебували під владою Росії (Чугуїв було засновано в 1638 р., Суми – в 1652 р., Харків – в 1654 р. тощо). Українські козаки та селяни, що оселялися на цих землях одержували від російської влади деякі пільги та привілеї, у тому числі обмежене право самоврядування (*свободи* чи *слободи*).

У ці часи з'явився видатний труд української державницької думки – Конституція Пилипа Орлика (Бендерська Конституція), що містилася в договорі, укладеному новообраним гетьманом в екзилі П. Орликом з запорожцями і козацькою старшиною 5 квітня 1710 р. Договір був затверджений протектором України шведським королем Карлом XII 10 травня 1710 р. в Бендерах (тогочасна Туреччина). У цьому документі пропонувалася модернізована модель державного управління у Гетьманській Україні (рис. 2.18).

21 березня 2005 р. Президент України підписав спеціальний Указ “Про відзначення 295-ї річниці та підготовку заходів до 300-ї річниці прийняття Конституції гетьмана Пилипа Орлика”. Цим Указом передбачено видання наукових праць, збірок документів та матеріалів, присвячених історії вітчизняного конституційного права, життю і діяльності історичних діячів, які зробили внесок у його розвиток, зокрема Пилипу Орлику.

Конституція 1710 р. є не тільки видатним документом історії державного будівництва в Україні, але й свідченням високого рівня зрілості громадсько-політичних сил (і козацької старшини, і привілейованої частини міського населення). У цьому договорі українське суспільство чи не вперше виступає на політичну арену як самостійно організована сила, з якою гетьман повинен був рахуватися.



Рис. 2.18. Проект організації державного управління в Гетьманській державі за Конституцією Пилипа Орлика (1710 р.)

Хронологічна послідовність основних подій періоду

1648 – 1654 рр.	Визвольна війна українського народу під керівництвом гетьмана Богдана Хмельницького (1595-1657) проти шляхетсько-польського панування. Формування політичних, військових, організаційних, духовних атрибутів незалежної Козацької держави
8 січня 1654 р.	Переяславська рада, в ході якої українська козацька старшина та місцеві жителі прийняли рішення про перехід під зверхність (протекторат на умовах широкої внутрішньої автономії та спільної боротьби проти поляків) московського царя Олексія Михайловича
31 березня 1654 р.	Укладання угоди між російським царським урядом і українською козацькою старшиною (т.зв. Березневі статті) на умовах збереження в Україні існуючої системи влади, встановлення права України на зовнішні зносини тощо. Розірвані у вересні 1658 року гетьманом І. Виговським в наслідок розчарування тогочасною політикою Росії щодо України
16 вересня 1658 р.	Укладання угоди між гетьманом І. Виговським і польським урядом (Гадяцький договір або унія) про повернення України до складу Речі Посполитої на правах автономної частини федеративної держави, яка мала складатися з трьох рівних за правами частин – Польщі, Литви і Великого князівства Руського (України)
сер. – др. пол. XVII ст.	Заселення біженцями з Правобережної України Слобідської України (до того – нічийне Дике поле), яка формально знаходилася під владою московського царя: в 1641 р. засновано Охтирку, в 1652 – Суми, в 1656 р. розпочато будівництво Харківської фортеці
1663 – 1687 рр.	Епоха “Руїни”: період занепаду Козацької держави та її розподілу по Дніпру на дві частини, що сталося в наслідок внутрішньої боротьби різних угруповань старшини та зовнішнього втручання Польщі, Туреччини та Росії

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

1665 – 1676 pp.	Гетьманування Петра Дорошенка на Правобережній Україні: остання спроба об'єднати дві частини України в єдину Козацьку державу (1668)
1672 – 1699 pp.	Поділля і Південна Київщина знаходилися під владою Туреччини
1686 pp.	“Трактат про Вічний мир” між Росією та Польщею: остаточний розподіл України на дві частини, ліквідація козаччини та залишків гетьманської державності у польській частині України
1663 – 1764 pp.	Епоха Гетьманщини на Лівобережній Україні: обмежена українська автономія в складі Росії на території сучасних Київської (східна частина), Чернігівської та Полтавської областей
1687 – 1708 pp.	Гетьманування Івана Мазепи: остання спроба української козацької верхівки відокремити Україну (насамперед Гетьманщину) від Росії та проголосити незалежну Українську державу (1708-1709 pp.)
5 квітня 1710 р.	Обрання гетьманом в еміграції Пилипа Орлика. Оприлюднення “Пактів і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького” (Конституція П. Орлика), договір, який гетьман за традицією укладав з козацькою старшиною
22 січня 1722 р.	Законом про порядок державної служби, виданим Петром I, встановлено Табель про ранги державних службовців Російської імперії. Виникнення сучасної системи державної служби в Росії та підросійській частині України
1728р.	Впровадження т.зв. “Решительных пунктов”, директиви російського уряду, якою значно обмежувалися автономні права Гетьманщини
1743 р.	Укладання за згодою російської імператриці Анни Іоанівни окремого зводу законів для України “Права, за якими судиться малоросійський народ” (в основу покладено Литовський статут, норми Магдебурзького права, українське звичаєве право)
1750 – 1764 pp.	Гетьманування Кирила Розумовського – останнього правителя Гетьманщини

10 листопада 1764 рр.	Ліквідація гетьманського уряду та автономії Гетьманщини. Зосередження повноти влади в Україні у руках російської Другої Малоросійської колегії (1765 – 1781)
1765 р.	Маніфестом російської імператриці Катерини II було скасовано полковий козацький устрій на Слобідській Україні. Утворено Слобідсько-Українську губернію із центром у Харкові (у 1732 – 1765 рр. землі п'яти Слобідських полків входили до Белгородської губернії)
травень 1768 р.	Під час антипольського повстання гайдамаків у Правобережній Україні (“Коліївщина”) один з керівників повсталих Максим Залізняк (Железняк) проголосив встановлення Козацької держави, а себе – новим гетьманом України

2.5. Українські землі в складі Російської та Австро-Угорської імперій (кінець xviii – початок xx ст.)

З кінця XVIII ст. українські землі було розділено між Російською та Австрійською (з 1867 р. – Австро-Угорською) імперіями (рис. 2.19). Політичний і соціально-економічний стан двох частин України значною мірою відрізнявся: Західна Україна після австрійської революції 1848 р. жила в умовах конституційної держави (рис. 2.20), Східна ж – залишалася під самодержавною владою російського царату (табл. 2.9). В економічній сфері, навпаки, Схід на протязі XIX ст., особливо в умовах промислового перевороту, який було підштовхнуто скасуванням кріпацтва у 1861 р., перетворився у розвинений індустріальний регіон Півдня Росії, тоді як Захід залишався переважно аграрним регіоном. Натомість, саме Західна Україна (Галичина), яка користувалася небаченими з точки зору Росії демократичними свободами, на рубежі XIX-XX ст. стала центром українського національного відродження (т.зв. “український П’ємонт”), де вперше було висунуто та обгрунтовано програму боротьби за політичну незалежність України.

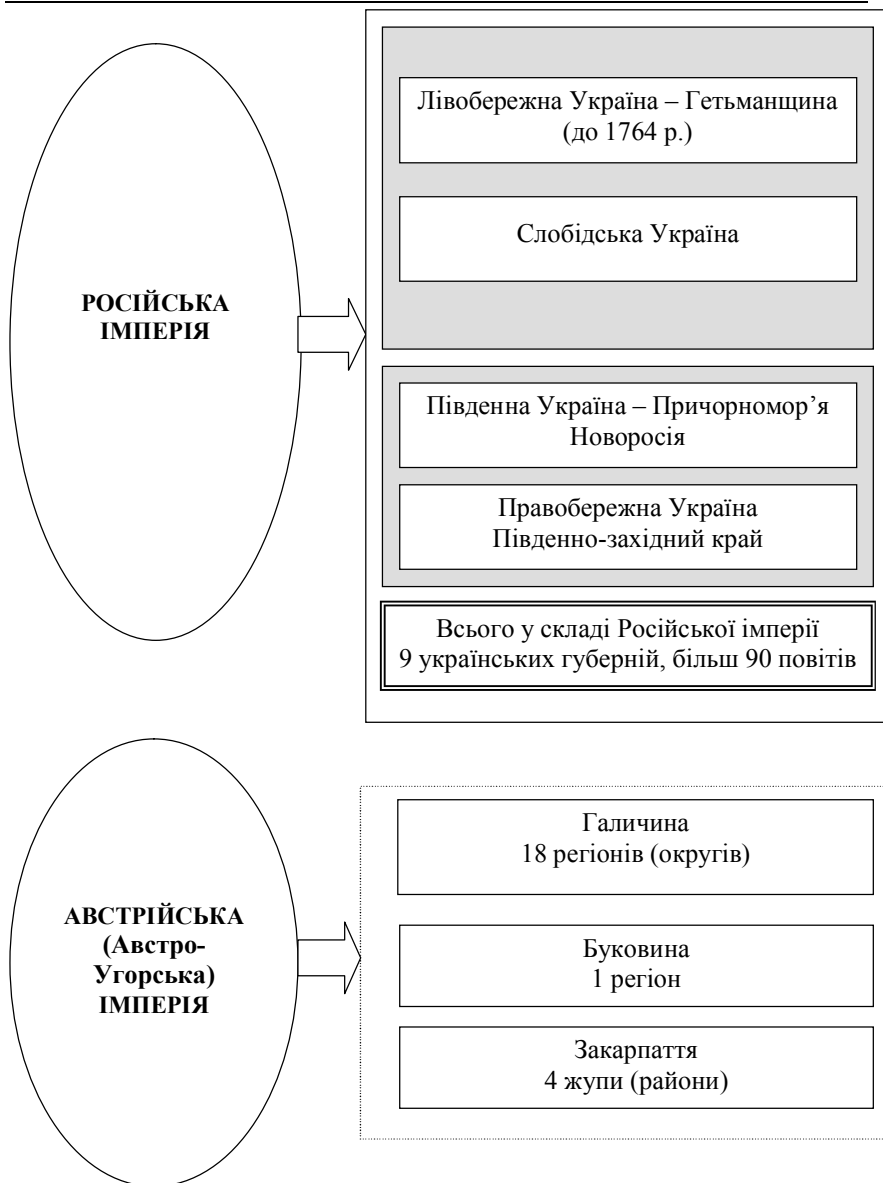


Рис. 2.19. Розподіл українських земель наприкінці XVIII ст.



Рис. 2.20. Система державного управління українськими землями в Австрійській (Австро-Угорській) імперії

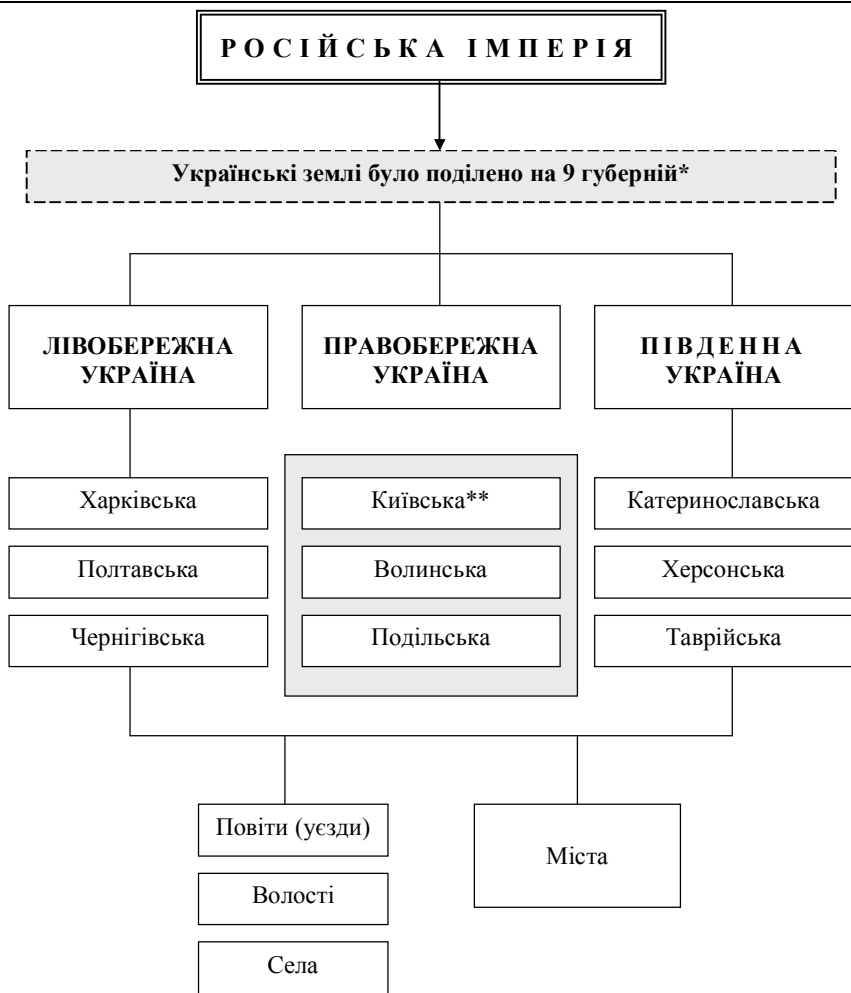
Події першої російської революції 1905 – 1907 рр. продемонстрували нагальну необхідність скорішого розв'язання національного питання в Україні. Авторитарна соціально-політична, економічна та адміністративна система Російської імперії (рис. 2.21) не відповідала ситуації, що склалася у світі на початку ХХ ст., і потребувала скорішої модернізації, а саме ліквідації самодержавного устрою, феодальної селянської общини (громади) та дворянського землеволодіння. Наслідки столипінської аграрної реформи, яку було запроваджено в Росії в 1906 – 1910 рр., трагічна доля самого П.А. Столипіна яскраво свідчили про те, що Росія вже вичерпала потенціал для забезпечення мирного еволюційного шляху подальшого розвитку.

Організація державної служби в Російській імперії. Засади державної служби вперше в Росії було визначено в законі про порядок державної служби, виданому Петром I 24 січня 1722 р. Відповідно до цього закону служба в державних установах була віднесена до окремого (поруч з військовою службою) самостійного виду державної служби, який одержав назву *статської*, або *цивільної*.

На державну службу приймалися особи у віці не менш 14 років (ця норма поширювалася на вихідців зі спадкоємного дворянства). Російське законодавство не вимагало, щоб особи, які вступають на державну службу, обов'язково мали визначений рівень освіти. Для отримання посади канцелярського службовця особі, що не мала за освітою права на класний чин, досить було вміти читати й писати і знати основи граматики та арифметики. Віросповідання або національність формально не перешкоджали вступу на державну службу (з деякими обмеженнями).

Вища освіта, а також відмінне закінчення середніх навчальних закладів надавало право вступу на державну службу недворянам. Особи, що мали дипломи, отримували класний чин відповідно до їхнього вченого ступеню, звання або атестату закладу (вища освіта гарантувала право на здобуття посад XII, X, IX і навіть VIII класу, передбачених у Табелі про ранги).

Табель про ранги для державних службовців був уведений в Російській імперії на підставі закону від 24 січня 1722 р. При його розробці були використані запозичення з “розкладів чинів” у Франції, Пруссії, Швеції та Данії (табл.2.8).



* З урахуванням Бессарабської губернії частково населеної українцями – 10.

** Київська, Волинська і Подільська губернії входили до складу Київського генерал-губернаторства.

Рис. 2.21. Адміністративно-територіальний устрій підросійської України на початку XX ст.

Табель про ранги Російської імперії (1722 р.)

Класи	Чини цивільні	Відповідні чини	
		Військові	Морские
I	Канцлер	Генерал-фельдмаршал	Генерал-адмірал
II	Дійсний таємний радник	Генерал від кавалерії Генерал від інфантерії Генерал від артилерії	Адмірал
III	Таємний радник	Генерал-лейтенант	Вице-адмірал
IV	Дійсний статський радник Обер-прокурор Герольдмейстер	Генерал-майор	Контр-адмірал
V	Статський радник	–	–
VI	Колезький радник Військовий радник	Полковник	Капітан першого рангу
VII	Надвірний радник	Підполковник	Капітан другого рангу
VIII	Колезький асессор	Капітан і ротмістр	–
XIX	Титулярний радник	Штабс-капітан і штабс-ротмістр	Лейтенант
X	Колезький секретар	Поручик	Мічман
XI	Корабельний секретар	–	–
XII	Губернський секретар	Підпоручик і корнет	–
XIII	Провінційний секретар Сенатський ресстратор Синодський ресстратор Кабінетський ресстратор	Прапорщик	–
XIV	Колезький ресстратор	–	–

Табель про ранги складався з розкладу державних чинів по 14 класам або рангам. До кожного класу були приписані чини військові, статські та придворні. Відтепер суспільне становище й кар'єра державних службовців мали визначатися не тільки дворянським походженням, але й освітою, особистими заслугами і вислугою років.

Слід відмітити, що посада міністра та прем'єр-міністра не були співвіднесені із встановленими Табелем про ранги чинами, тобто вони формально не були державними службовцями. Посаду губернатора в 1890 р. було віднесено до III класу.

Чин колезького асесора на державній службі (VIII клас) за законом 1722 р. надавав право на *спадкоємне дворянське звання*. З 1856 р. права спадкоємного дворянства отримували лише ті, хто на цивільній службі дослужився до чина дійсного статського радника (IV клас).

Особистісне дворянство здобувалося на цивільній службі з одержанням чина IX класу або, при відставці, – чина дійсного статського радника.

Указ 1809 р. вперше передбачив складання іспиту для одержання чина колезького асесора. Ця вимога викликала загальне невдоволення не тільки чиновників, але й громадськості. В 1834 р. указ було відмінено.

Табель про ранги в Україні. У XVII-XVIII ст. у Гетьманській державі сформувався відмінний від російського службово-становий устрій. За наданим російським урядом зводом законів “Права, за якими судиться малоросійський народ” (1743 р.) шляхетські права визнавалися не лише за тими, хто мав відповідні грамоти, а за козацькою старшиною всіх звань, починаючи від сотника. З метою збереження своїх прав в умовах посилення російського впливу козацька старшина Гетьманщини кілька разів зверталася до царського уряду з проханням прирівняти її до відповідних чинів російського Табеля про ранги. У 1756 р. гетьман К. Розумовський розробив і подав на затвердження український варіант Табеля про ранги із переліком усіх “малоросійських чинів” (окрім гетьмана і наказного гетьмана), поділених на 12 класів. Першому класові відповідав чин генерального обозного, другому – генеральних судді і підскарбія, третьому – генеральних писаря, хорунжого, осавула і бунчужного, четвертому – полковника тощо. На найнижчій сходищі

стояли козаки, жолдаки, пушкарі та компанійці. Проте російський уряд не погодився зрівняти гетьманські чини з табельними і не надавав усій козацькій старшині статусу дворянства. З 1760-х рр. Катерина II присвоювала ранги з імперського Табелю (і відповідно надавала дворянські привілеї) окремим козацьким старшинам. Після ліквідації козацького військового устрою і перетворення козацьких полків у регулярні карабінерні полки російської армії (1783 р.) вся козацька старшина стала отримувати чини з російського Табеля про ранги. У 1784 р. було офіційно заборонено надавати “малоросійські чини”. У 1796 р. російські ранги були присвоєні українським судовим і цивільним службовцям (наприклад, генеральний суддя був прирівняний до 4 класу, возний – до 14 класу). Після надання Катериною II т.зв. “Жалуваної грамоти дворянству” в 1785 р. козацька старшина, яка могла документально підтвердити своє шляхетство або посідала відповідний рангу російському Табелі, була включена до російського дворянства.

Табель про ранги діяв у Російській імперії аж до падіння самодержавства в 1917 р. Деякі елементи ранжування державних службовців за класами використовувалися в Українській Народній Республіці часів Директорії (1918 – 1920 рр.)

У другій половині XIX ст. у Російській імперії мала місце спроба **впровадження місцевого самоврядування у вигляді земських установ.**

Метою земської реформи, за задумом розробників, було забезпечення “по можливості повного та послідовного розвитку засад місцевого самоврядування”. Відповідно до Положення про земські установи від 1 січня 1864 р. ці самоврядні органи розділялися на *повітові* та *губернські*. До їхнього складу входили земські *збори*, яким належала загальні розпорядчі повноваження і нагляд за виконавчими органами земств, і земські *управи*, на яких лежало безпосереднє завідування справами земського господарства і управління. Земські збори склалися з *гласних* (депутатів): повітових, що обираються безпосередньо виборчими зборами та волосними сходами, і губернських, що обираються повітовими зборами із числа їхніх гласних (рис. 2.23).

Положенням 1864 р. установлений був розподіл повітового населення на три електоральні групи: приватні землевласники, що не належать до складу громад, і *суспільства* (громади) – міські та сільські.



Рис. 2.23. Загальні засади формування установ земського самоврядування в Російській імперії (за Положенням про земські установи від 1 січня 1864 р.)

Відповідно було засновано три виборчі колегії: з'їзд повітових землевласників; з'їзд міських виборців; з'їзди виборних від сільських громад.

У *повітових виборчих з'їздах* брали участь особи фізичні і юридичні, що володіли землею у визначених для кожного повіту розмірах, або іншим нерухомим майном, вартістю не нижче 15000 руб., або ж промисловим чи господарським майном не нижче тієї ж вартості, або такими, що мали загальний річний оборот виробництва не менш 6000 руб. У *міських виборчих з'їздах* брали участь: особи, що мали купецькі свідоцтва, власники промислових і торговельних закладів з річним оборотом не менш 6000 руб., власники нерухомого майна від 500 до 3000 руб. Гласні від *сільських громад* обиралися вибірниками, що призначалися волосними сходами зі свого середовища. З'їзди землевласників і міські обирали гласними тільки своїх членів, а сільські – як своїх членів, так і членів з'їзду землевласників, а також місцевих священнослужителів.

Не мали бути обраними: місцеві губернатори, віце-губернатори, члени губернських правлінь, прокурори і стряпчі та чини місцевої поліції. Перевірка законності та дійсності виборів покладалася на земські збори. Строк повноважень голосних становив 3 роки.

Виконавчими земськими органами були земські управи, повітові та губернські, що складаються з голів і членів, що обиралися відповідними земськими зборами на трирічний термін. За Положенням 1864 р. ці особи обиралися виключно із числа гласних. Голови повітових управ затверджувалися губернатором, а губернських – міністром внутрішніх справ Російської імперії. Положенням про земські установи 1890 р. головам і членам управ було надано права державної служби (рис. 2.24).

До повноважень земських установ відносилось:

– завідування земськими повинностями, капіталами та майном земства, справами про забезпеченню народного продовольства, земськими шляхами сполучення, взаємним земським страхуванням майна, земськими лікувальними та благодійними закладами,

– піклування про соціальний захист і про розвиток лікарської допомоги та народної освіти;

– підтримка землеробства, торгівлі та промисловості;

– охорона полів і лугів від псування і винищування шкідливими комахами та тваринами;

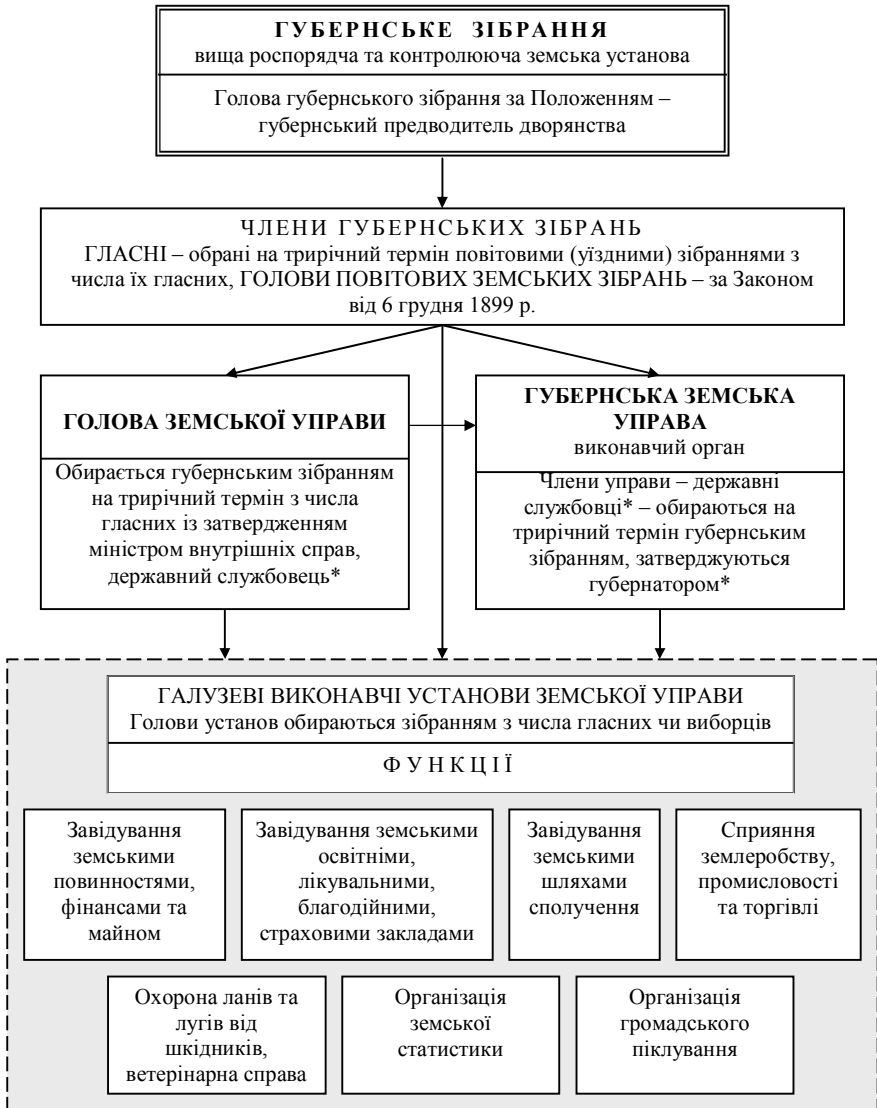


Рис. 2.24. Устрій та функції губернських земських установ (за Положенням про земські установи від 1 січня 1864 р.)

– участь в охороні народного здоров'я, попередженні та припиненні загибелі худоби тощо.

Положенням 1864 р. було встановлено, що земські установи в межах своїх повноважень діють самостійно. Урядова влада, в особі губернаторів і міністра внутрішніх справ, наглядала за їхніми діями, головним чином, з погляду дотримання законності. Заперечення губернаторів і міністра проти легітимності постанов земських зборів розглядалися тими земськими зборами, які приймали спірні рішення.

Нове Положення про земські установи (від 12 липня 1890 р.) дозволяло обрання на земські посади осіб, які не були гласними, але таких, що мають право голосу у виборчих зборах. Воно вимагало також, щоб голови управ обиралися виключно з осіб, що мають право на вступ до державної служби.

Відповідно до даного Положення головам і членам земських управ було надано *права державних службовців*. За службові провину вони мали бути притягнуті до дисциплінарних стягнень – зауваження, догани без внесення в послужний список і відсторонення від посади. Ці стягнення, крім останніх, накладалися на членів повітових управ Губернськими по земським справам присутствіями (створені відповідно до Положення 1890 р.), на голів же управ і членів губернських управ – радою міністра внутрішніх справ за умови затвердження міністром.

У 1864 р. земську реформу було здійснено лише на території Лівобережної України. На Правобережній Україні, де сильні були пропольські настрої, земську реформу впроваджено лише в 1911 р.

Земське самоврядування було ліквідовано в Росії після Жовтневої революції 1917 р. Відповідно до конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. на зміну земствам мали прийти виборні Ради та Управи громад, волостей і земель як органи єдиної місцевої влади.

Хронологічна послідовність основних подій періоду

<p>1772 р.</p>	<p>Перший поділ виснаженої шляхетським свавіллям Речі Посполитої (Польщі) між Пруссією, Австрією та Росією: приєднання до Росії Східної Білорусії, а Галичини – до Австрійської імперії. Утворення т.зв. Королівства Галичини і Лодомерії (Володимирії) як адміністративної одиниці Австрійської імперії на новоприєднаних землях західної (польської) та східної (української) Галичини</p>
<p>1774 р.</p>	<p>До Австрійської імперії приєднано Північну Буковину, що до того перебувала у складі Молдавії під загальною владою Турецької імперії</p>
<p>13 червня 1775 р.</p>	<p>Австрійським урядом засновано становий сейм Галичини і Буковини як дорадчий орган крайової адміністрації (депутати – переважно представники польського населення західної Галичини)</p>
<p>15 червня 1775 р.</p>	<p>Ліквідація Запорозької Січі російською армією. Останнього кошового отамана Петро Калнишевського заарештовано і відправлено на заслання в Соловецький монастир, де він помер в 1803 р. у віці близько 113 років. Частина запорожців відійшла до Туреччини і за згодою останньої в 1778 р. заснувала т.зв. Задунайську Січ (проіснувала до 1828 р., коли нащадки переселенців повернулися до Росії, де були оселені на північному березі Азовського моря, а згодом (у 60-ті роки XIX ст.) поруч з іншими вихідцями з Запоріжжя та Дону – на Кубані (у 1864-1921 рр. – Кубанське козацьке військо)</p>
<p>16 вересня 1781 р.</p>	<p>Ліквідація полкової самоврядної системи на Гетьманщині. Видання царського указу щодо утворення Київського, Чернігівського та Новгород-Сіверського намісництв за російським зразком. Харківське намісництво утворено 9 грудня 1780 р.</p>
<p>28 червня 1783 р.</p>	<p>Скасування козацької служби та козацьких полків у колишній Гетьманщині. Видання царського указу щодо реорганізації лівобережних козацьких полків в регулярні військові одиниці</p>

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

3 травня 1783 р.	Юридичне поновлення (після скасування у ході Визвольної війни 1648-1654 рр.) закріпачення селян на Лівобережній та Слобідській Україні
1783 р.	Приєднання до Російської держави Кримського ханства. Початок господарського освоєння південної (степової) частини України
1784 р.	Австрійський імператор Йосиф II заснував на місці єзуїтської академії університет у Львові, де навчалися переважно німецькі та польські студенти. Викладання здійснювалося на німецькій та латинській мовах. Окремий факультет для українців проіснував з 1787 по 1809 р.
21 квітня 1785 р.	За “Жалуваною грамотою дворянству”, виданою російською імператрицею Катериною II, дворян було звільнено від обов’язкової державної служби, а представників української козацької старшини було зрівняно у правах із російським дворянством
1789 р.	Австрійський імператор Йосиф II спеціальним привілеєм затвердив для Львова право на міське самоврядування (зберігалися до 30-х років XIX ст.)
3 травня 1791 р.	Прийняття польським сеймом першої в Європі демократичної конституції, яка, хоч фактично і не набрала чинності, але мала значний вплив на громадянську свідомість українців того часу
1793 р.	Другий поділ Речі Посполитої. 27 березня 1793 р. Маніфестом імператриці Катерини II було проголошено про включення до Росії Київщини, Східної Волині, Поділля і Брацлавщини
1795 р.	Третій поділ та остаточна ліквідація Речі Посполитої. Росія включила до свого складу Західну Волинь, Західну Білорусію, Литву і Курляндію. Всі українські землі (крім Східної Галичини) відтепер входили до складу єдиної держави – Російської імперії
1795 р.	Заснування Луганська як осередку господарського освоєння природних ресурсів східної частини колишнього Дикого поля
1798 р.	Видання в Петербурзі трьох частин поеми І.П. Котляревського “Енеїда”. Початок сучасної української літературної мови

Теорія та історія державного управління

1805 р.	29 січня (17 січня – за новим стилем) за ініціативою місцевої громадськості відбулося урочисте відкриття у Харкові першого в Україні університету
3 квітня 1817 р.	Королівству Галичини і Лодомерії в складі Австрійської імперії цісарським патентом (наказом) було надано т.зв. станову конституцію зі своїм власним сеймом. Головою сейму призначався цісарський намісник, а для допомоги йому від кожного стану і м. Львова сейм обирав по одному представнику
1831 р.	Скасовано чинність Магдебурзького права (системи міського самоврядування) у містах російської частини України. У Києві – проіснувало до 1835 р.
1834 р.	Заснування імператорського університету Св. Володимира у Києві з метою “поширення російської культури і російської національності на спольщених землях Західної Росії”
1840 р.	Остаточне скасування російським урядом Литовського статуту, який до того фактично був основою національної системи права на Правобережжі України
1848 р.	Револуція в Австрійській імперії як складова загальноєвропейського революційного процесу (березень). Прийняття відносно демократичної австрійської конституції (квітень)
1850 р.	Австрійський уряд видав крайову конституцію для Галичини з метою зменшення національних суперечностей в краю. Конституція не була введена в дію і офіційно скасована розпорядженням австрійського імператора від 21 грудня 1851 р.
60-70-ті роки XIX ст.	Проведення масштабних реформ (системної модернізації) у Російській імперії: скасування кріпацтва у 1861 р., судова реформа 1864 р., земська реформа 1864 р., реформа міського самоврядування 1870 р., військова реформа 1874 р., лібералізація університетських статутів тощо
січень 1863 р.	Початок повстання у Польщі, Литві та частині Білорусії та Правобережної України проти російської влади
20 липня 1863р.	Тасмний циркуляр міністра внутрішніх справ Росії П. Валуєва про заборону видання книг (крім творів художньої літератури) та заборону викладання в школах українською мовою

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

1863 р.	<p>У журналі “Зоря” опубліковано вірш українського громадського діяча, етнографа і поета Павла Чубинського “Ще не вмерла Україна”, який того ж року покладено на музику західноукраїнським композитором Михайлом Вербицьким.</p> <p>В 1917 р. цей твір став офіційним гімном УНР, а з 6 березня 2003 р. – Державним Гімном держави Україна</p>
1 січня 1864 р.	<p>Початок земської реформи: вибори (за трьома нерівними куріями) на повітовому та губернському рівні громадських організацій – земських зборів та земських управ, що за урядовим “Положенням про губернські та повітові земські установи” мали опікуватися вирішенням питань місцевого життя.</p> <p>На Правобережній Україні, де сильні були пропольські настрої, земську реформу впроваджено лише у 1911 р.</p>
1867 р.	<p>Проголошення Австро-Угорської імперії дуалістичною державою (такої, що спирається на два державні народи) з відносно демократичним конституційним устроєм, у межах якого західні українці мали можливість користуватися деякими демократичними правами і свободами.</p> <p>Польська мова стала в Галичині єдиною офіційною мовою адміністративного управління та освіти, посаду намісника мали обіймати лише поляки (1869 р.).</p> <p>Закарпаття відтепер було повністю підпорядковано інтересам великих угорських землевласників</p>
30 травня 1876 р.	<p>Затвердження російським імператором Олександром II Емського указу (назва – от м. Емс, Німеччина, де указ було підписано), що забороняв діяльність українських громад, а також – видання та ввезення з-за кордону будь-яких літературних творів українською мовою</p>
1890 р.	<p>Утворення М. Павликом, І. Франко та Є. Левицьким Русько-української радикальної партії (РУРП) – першої української політичної партії (загальносоціалістичного спрямування), яка своєю метою проголосила створення автономної української провінції Австро-Угорської імперії.</p> <p>Діяла під різними назвами до 1950 р.</p>

1896 р.	Західноукраїнський соціал-демократ Юліан Бачинський (1870 – після 1934) у книзі “Ukraina ingredienta” (“Україна уярмлена”) вперше проголосив і обґрунтував гасло державної незалежності України
1900 р.	Заснування в Харкові революційної української партії (РУП) – першої у Східній Україні політичної партії, – яка намагалася об’єднати боротьбу за національні та соціальні права українців. Видання у Львові брошури харківського адвоката М. Михновського (1873 – 1924 рр.) “Самостійна Україна”, в якій було обґрунтовано пріоритетність боротьби за національне визволення та державну незалежність України у порівнянні з боротьбою за соціально-економічні права
1905 – 1907 рр.	Перша російська революція, в ході якої царат був вимушений піти на значні поступки в напрямку політичної (скликання Державної Думи, проголошення основних демократичних прав та свобод) і соціально-економічної (Столипінська аграрна реформа) модернізації імперії
1905 р.	Маніфест “Про вдосконалення державного порядку”, підписаний імператором Миколою II 17 жовтня в умовах піднесення загальноросійського політичного страйку, проголосив про “дарування” населенню Російської імперії “громадянських прав, заснованих на недоторканності особистості, свободі совісті та слова, а також право на зібрання і союзи за визначенням закону”. Легалізація діяльності політичних партій, скасування заборони на вживання української мови (Емського указу 1876 р.)
жовтень 1905 р.	Утворення перших рад робітничих депутатів, як революційних органів місцевого самоврядування
квітень 1906 р.	Початок роботи Першої державної думи Росії, обраної на основі загального виборчого права: з 497 депутатів 95 – представляли різні політичні угруповання України
1914 – 1918 рр.	Перша світова війна, наслідком якої стала руйнація Австро-Угорської та Російської імперій. Українці під час війни опинилися у двох ворожих таборах

серпень 1914 р.	Створення у Львові Головної української ради (ГУР) – міжпартійного блоку, що мав на меті боротьбу проти Російської імперії. Створення за ініціативою ГУР легіону Українських січових стрільців. Заснування 4 серпня у Львові групою емігрантів із Східної України “Союзу визволення України” (СВУ). Програмною метою СВУ було утворення під протекторатом Австро-Угорщини і Німеччини незалежної української демократичної держави у формі конституційної монархії
-----------------	--

2.6. Проблеми державного управління в умовах революційних перетворень 1917-1920 років

Центральна Рада і Українська Народна Республіка. Перемога Лютневої (1917 р.) демократичної революції та повалення російського самодержавства сформували необхідні умови для здійснення національно-демократичної революції в Україні. Роль лідера національно-визвольного руху взяла на себе Центральна Рада, яка за чотири місяці перетворилася з київської громадської організації в дійовий орган державної влади в Україні. У березні 1917 р. Головою Центральної ради було обрано найвідомішого українського історика і громадського діяча Михайла Грушевського (1866 – 1934). **Це була друга історична спроба після Визвольної війни 1648-1654 років відтворити українську державність.**

Відсутність досвіду державницької діяльності, хронічний брак досвідчених національно свідомих державних кадрів, гострі внутрішні суперечності в уряді та суспільстві (перш за все протиборство соціальної та національно-державницької складових українського руху), слабка підтримка влади з боку українського народу (перед усім селянства), непослідовність і нерішучість у розв'язанні важливих соціальних і державницьких питань, вкрай несприятлива міжнародна ситуація, інтервенція іноземних держав та найжорстокіша загальноросійська громадянська війна привели до поразки української революції та встановлення в Україні радянської влади. Натомість проголошення повної державної незалежності України, що відбулося в січні 1918 р., незважаючи на її фактичну нездійсненність, мало велике духовне та виховне значення в наступні десятиліття (рис. 2.25, 2.26, табл. 2.10).

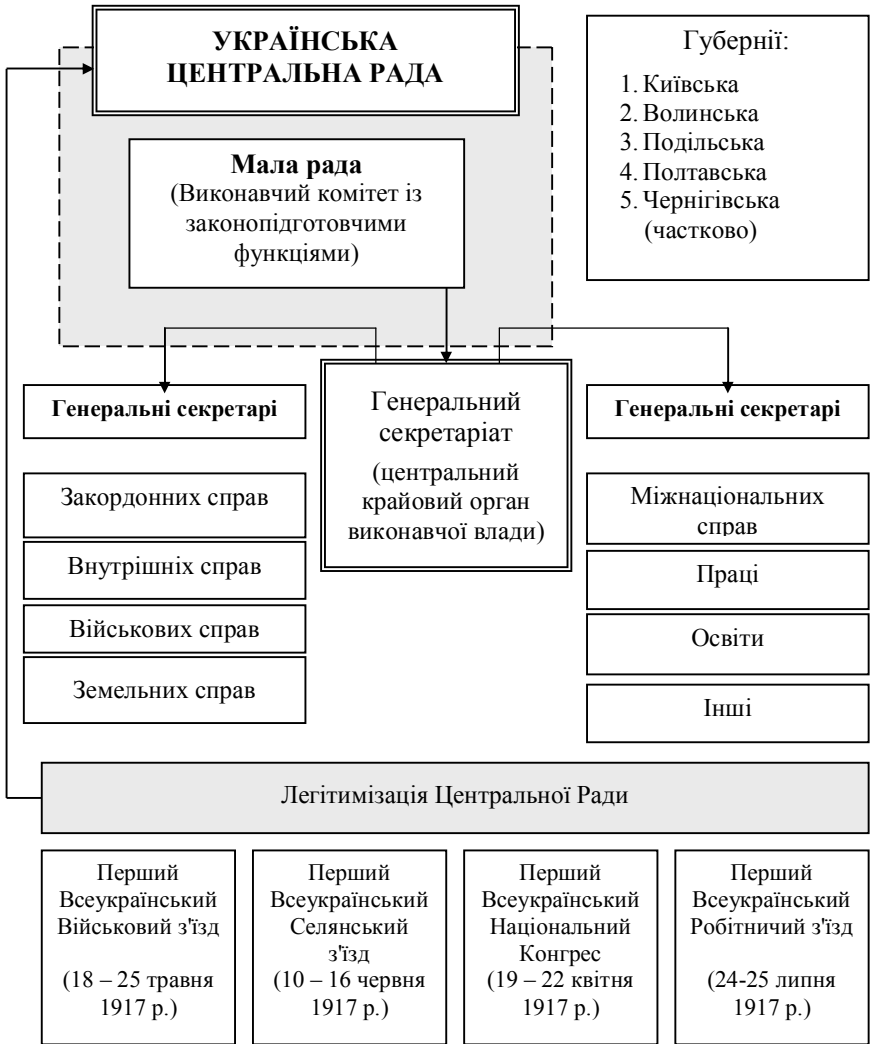


Рис. 2.25. Структура органів державного управління в Україні за часів Центральної Ради (4 березня – липень 1917 р.)

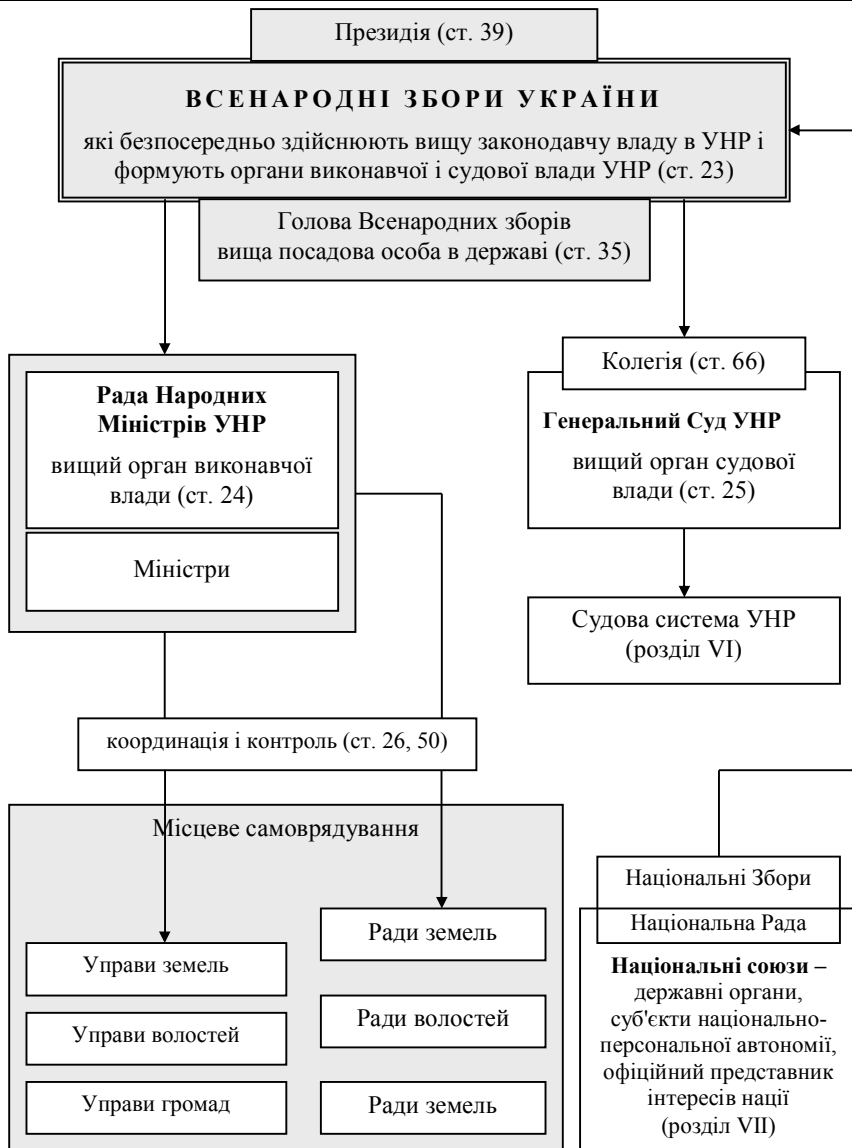


Рис. 2.26. Державний устрій Української Народної Республіки за Статутом про державний устрій, права і вільності УНР (Конституцією УНР, прийнятої 29 квітня 1918 р.)

За Статутом про державний устрій, права і вільності Української Народної Республіки (прийнятим 29 квітня 1918 р.), тобто Конституцією УНР, вищим органом влади проголошувалися Всенародні Збори (посади президента держави передбачено не було), які повинні були здійснювати вищу законодавчу владу, формувати органи виконавчої і судової влади – Раду Народних Міністрів і Генеральний Суд.

Гетьманат Павла Скоропадського. 29 квітня 1918 р. на Всеукраїнському хліборобському конгресі було обрано Гетьманом України нащадка старовинного українського козацько-шляхетського роду, колишнього царського генерала Павла Скоропадського (1873 – 1945 рр.).

Того ж дня з’явилася “Грамота до всього українського народу”, в якій повідомлялося про розпуск Української Центральної ради і земельних комітетів, про звільнення всіх міністрів та скасування всіх законів і розпоряджень Генерального Секретаріату і Тимчасового уряду Української Народної республіки щодо власності, відновлювалося право приватної власності, підтверджувалися права малоземельних селян на отримання землі тощо. Одночасно з “Грамотою” опубліковано “Закони про тимчасовий державний устрій України”. Згідно з цим документом замість УНР проголошувалась Українська Держава; вся повнота виконавчої і законодавчої влади (до скликання Українського Сейму) переходила до гетьмана України; гетьман призначав Отамана (голову) Ради Міністрів; Скоропадський став Верховним головнокомандувачем Української армії і флоту (рис. 2.27).

Систему гетьманського правління сучасні дослідники визначають як вітчизняну модель авторитаризму, прикладом управління державою в екстремальних умовах.

Гетьман як і президенти багатьох сучасних демократичних держав займав три посади: глави держави, глави виконавчої влади і головнокомандуючого збройними силами. У той же час він мав повноваження в галузі законодавчої влади: санкціонував закони. До компетенції Гетьмана належали повноваження судової влади – він призначав на посади генеральних суддів, йому належало право помилування, амністії та пом’якшення вироку суду. Гетьман представляв Україну в міжнародних відносинах, оголошував стан війни та миру.

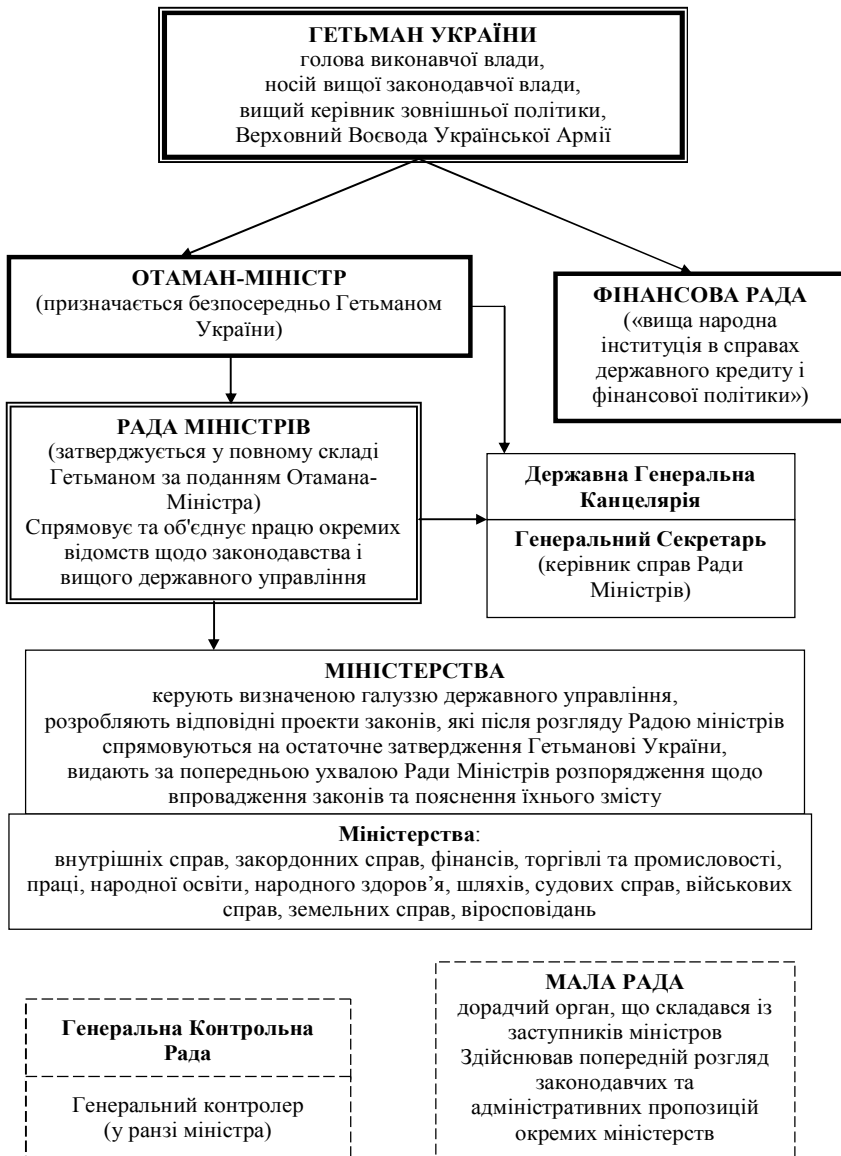


Рис. 2.27. Структура центральних органів державного управління Української держави (квітень – грудень 1918 р.)

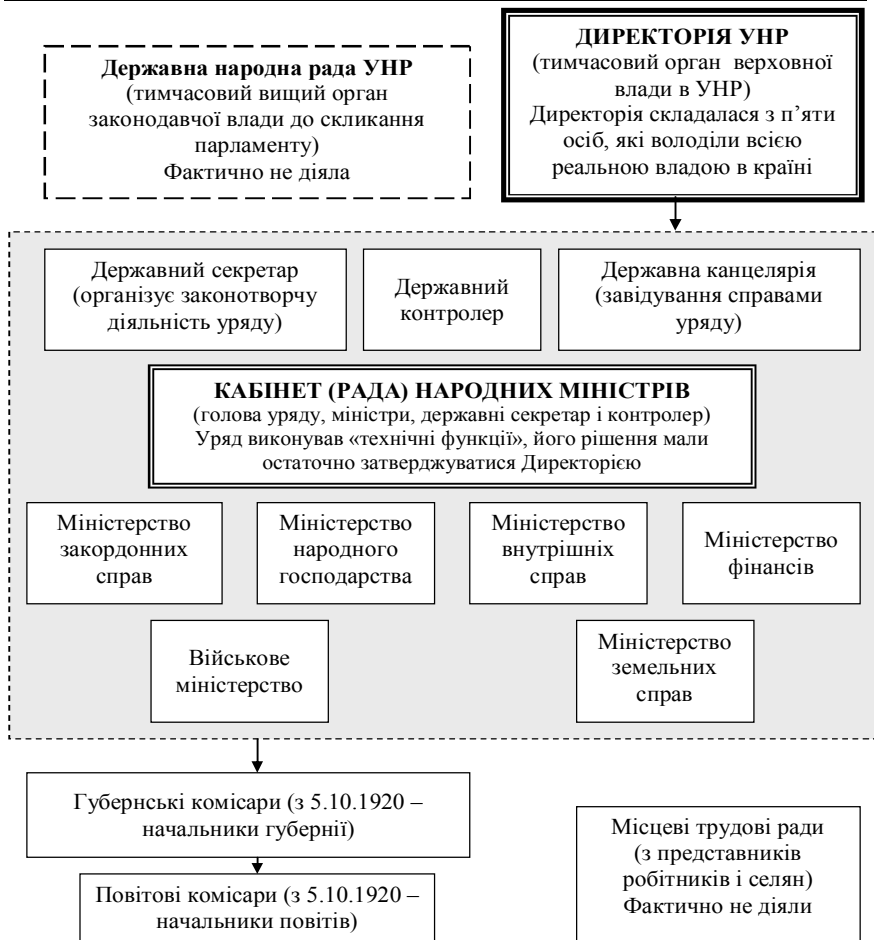
До кадрових повноважень глави Української держави належало призначення Голови Ради Міністрів, затвердження та скасування повного складу Ради Міністрів. Коло інших державних службовців, яких призначав Гетьман, не було чітко визначено, вказувалось тільки, що він мав право призначати тих службовців, для яких не було встановлено іншого порядку затвердження на посаду.

У системі органів державного управління функціонувала Мала Рада, яка складалася із заступників міністрів. До компетенції Малої Ради відносились розгляд законодавчих та адміністративних пропозицій окремих міністерств, які за нескладністю не вимагали взаємної згоди центральних відомств у письмовій формі. Для організації роботи Ради Міністрів було утворено два підрозділи: Управління справами Ради Міністрів та Державну Канцелярію.

Таким чином, в Українській державі Гетьмана Скоропадського була створена дуже відмінна від інституцій УНР система органів державного управління. Однією з головних рис цієї системи була концентрація всієї повноти державної влади в органах державного управління. **Розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову в державному механізмі був відсутній.** Представницький законодавчий орган у політичній системі гетьманату був відсутній, а юридично незалежна судова влада на практиці підпорядковувалась центральним органам державного управління. Пріоритетну роль у системі державного управління відігравав орган держави в одній особі Гетьмана, повноваження якого розповсюджувались в сферу законодавчої, виконавчої і судової влади. Організаційна структура вищих органів державного управління відзначалась простотою побудови і широтою компетенції. Така система державного управління була найбільш оптимальною в перехідний період.

Директорія Української Народної Республіки. 13 листопада 1918 р. для керівництва антигетьманським повстанням міжпартійним Українським Національним союзом було створено тимчасовий верховний орган влади – Директорію, що складалася з п'яти директорів (голова – В. Винниченко, з 11 лютого 1919 р. – Головний отаман армії УНР С. Петлюра).

Після повалення гетьманського режиму 26 грудня 1918 р. було відновлено УНР і призначено перший уряд на чолі з В. Чехівським – Раду Народних міністрів УНР. Структуру органів державного управління УНР за часів Директорії див на рис. 2.28. Програмова



Примітки. Схему складено на підставі офіційних документів: Закону Ради народних міністрів Директорії УНР про Державну народну раду УНР від 12.11.1918;

Тимчасового Статуту Ради народних міністрів Директорії УНР від 14.08.1919 Закону Ради народних міністрів Директорії УНР про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР від 12.11.1920

Рис. 2.28. Структура органів державної влади Української Народної Республіки за часів Директорії (листопад 1918 р. – листопад 1920 р.)

Декларація Директорії від 26 грудня 1918 р. сувереном влади в УНР визнала трудящий народ, з уточненням, що це є *працюючі класи* – робітництво та селянство. Нетрудові класи позбавлялися “голосу у порядкуванні державою”. Декларація передбачала передачу влади від Директорії до трудящого народу на Конгресі трудового народу України. Але “трудоий принцип” побудови влади у країні виявився неефективним і був формально замінений демократичним принципом участі у владі представників всіх класів суспільства. Вся повнота державної влади належала саме Директорії, владному органу, який нікому не підпорядковувався, поповнював свій склад за принципом кооптації та мав право одноосібно видавати закони і призначати державних службовців всіх рангів. Кабінет (згодом) Рада народних міністрів виконував суто технічні, “аполітичні” управлінські функції, хоча неодноразово робилися невдалі спроби піднести владний статус уряду.

Соціальна політика Директорії мала радикальний характер. “Директорія, – говорилося у Декларації 27 грудня 1918 р., – вважає своїм обов’язком взяти під керування Української Народної Республіки головні галузі української промисловості й поправити все господарство в них в інтересах працюючих клас і всього громадянства, а не малої групи класи великовласників”. 8 січня 1919 р. було прийнято закон Ради народних міністрів Директорії УНР про землю в Українській Народній Республіці. Право приватної власності на землю, а також на інші “природні багатства” цим законом скасовувалося (ст. 1). Господарське користування землею дозволялося підприємствам, утвореним органами державної влади, місцевого самоврядування чи земельних управ або для приватно-трудоим господарствам, які “ведуться окремими особами, сім’ями або спільно товариствами до відповідної норми” (ст. 9).

23 січня 1919 р. в Києві відкрився Трудовий Конгрес, на який прибуло понад 400 депутатів. Головним питанням стала проблема вибору між радянською (“трудою”) і демократичною парламентською політичними системами. Після гострих дебатів і залишення засідання лівими делегатами Конгрес висловився за демократичний лад в Україні та підготовку закону про вибори всенародного парламенту. 28 січня ухвалено “Універсал Трудового конгресу до українського народу”, в якому було визначено тимчасову схему організації державної влади в країні. Поповнена

після проголошення 22 січня Акта злуки представником ЗУНР Директорія й надалі визнавалася вищою владою, її владні повноваження не були регламентовані. Виконавча влада залишалася за Радою народних міністрів, яка призначалася Директорією і була підзвітна Трудовому конгресу (на час перерви засідань Директорії УНР). Конгрес офіційно припинив роботу 11 липня 1919 р. в Кам'янці-Подольському.

З початку 1919 р. Директорія вимушена була діяти в надзвичайно складних внутрішніх і зовнішніх умовах. 5 лютого 1919 р. радянські війська увійшли у Київ. У другий половині 1919 р. майже всю територію підросійської України захопила Добровольча Армія генерала А. Денікіна, якому Директорія після невдалих спроб переговорів 24 вересня оголосила війну. На початку 1920 р. після перемоги радянських військ над денікінцями Директорія остаточно втратила контроль над територією України і виїхала до еміграції.

Західноукраїнська Народна Республіка. 18 жовтня 1918 р. після фактичного розпаду Австро-Угорської імперії Українська національна рада, вищий представницький орган населення Західної України (УНРада), спираючись на право народів на самовизначення, прийняла постанову про **утворення Української держави на західноукраїнських етнографічних землях у складі Австро-Угорщини**. Одночасно було прийнято рішення про розробку демократичної конституції та обрано президента Української Народної Ради (фактично президента західноукраїнської держави). Ним став український громадсько-політичний діяч, колишній посол австро-угорського парламенту і депутат галицького сейму Євген Петрушевич (1863 – 1940 рр).

1 листопада 1918 р. УНРада офіційно сповістила про створення незалежної Української держави, а 9 листопада УНРада затвердила склад коаліційного уряду – Тимчасового державного секретаріату у складі 14 державних секретарів під головуванням колишнього лідера Головної Української ради 1914 р. Костя Левицького (1859 – 1941 рр.). 13 листопада 1918 р. УНРада як найвищий законодавчий орган нової держави, прийняла “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії”, який визначав конституційні основи новоутвореної держави.

Найвищим органом влади, парламентом, мали стати Установчі Збори, а до їхнього обрання функції парламенту виконувала Українська Національна Рада (складалася з 72 осіб, з січня 1919 р. – з 123 осіб), а уряду – Державний Секретаріат. Конституційна парламентарна система гарантувалася спеціальним законом (1919 р.) про скликання Сейму ЗУНР.

4 січня 1919 р. УНРада прийняла закон “Про Виділ УНРади”, згідно з яким було утворено керівний виконавчий орган – Виділ УНРади в кількості 9 осіб, (10-им його членом став Президент УНРади). Виділ виконував функції колегіального глави держави. До компетенції Виділу належало: призначення членів уряду, прийняття рішення про їхню відставку, амністія, призначення вищих державних цивільних і військових керівників, затвердження і проголошення законів. Рішення схвалювалися більшістю і були правомочні за присутності щонайменше шести членів виділу. Того ж дня УНРада прийняла закон про утворення Президії УНРади у складі президента ради та дев’яти членів і Секретаріат.

16 листопада 1918 р. УНРада ухвалила Тимчасовий закон “Про адміністрацію Західноукраїнської Народні Республіки”. Зберігаючи попередній адміністративно-територіальний поділ, закон установлював, що в повіті адміністративна влада належить повітовому комісару, який призначався державним секретарем внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, в яких брало участь населення повіту, утворювалася т.зв. повітова національна рада з дорадчим голосом. Міських комісарів призначав держсекретар внутрішніх справ, а в містечках і селах (містечкових і сільських громадах) громадських комісарів призначали повітові комісари. При міських, містечкових і сільських комісарах діяли т.зв. “прибічні ради”, які обиралися населенням. Закон докладно врегулював компетенцію місцевих органів влади і управління, які у всій своїй діяльності підпорядковувалися урядові. Тимчасово через відсутність нових законів, залишалося чинним австрійське законодавство. Усі попередні службовці державного апарату, пошти, залізниці тощо, незалежно від національності, могли залишатися на державній службі й надалі, якщо вони склали письмове зобов’язання чесно служити Українській державі.

3 січня 1919 р. УНРада ухвалила рішення про злуку (об’єднання) двох українських держав: “Українська Національна

Рада, виконуючи право самоозначення Українського народу, проголошує торжественно з'єднання Західноукраїнської Народної Республіки з Українською Народною Республікою в одну одноцілну суверенну Народну Республіку". 22 січня 1919 р. у Києві на Софійській площі був урочисто проголошений Акт об'єднання (злуки) двох українських держав.

Указом Президента України від 21 січня 1999 р. "Про день соборності України" було встановлено День соборності України, який мав відзначатися щорічно 22 січня – у день проголошення в 1919 р. Акта злуки. 30 грудня 2011 р. указом Президента України В. Януковича цей день було відзначено як День Соборності та Свободи України.

Трудовий Конгрес України в Києві 24 січня 1919 р. затвердив Акт об'єднання та прийняв "Закон про форму української влади", відповідно до якого ЗУНР була перейменована в Західну Область УНР (ЗОУНР) із забезпеченням повної територіальної автономії. Остаточню справу об'єднання двох держав мали вирішити загальноукраїнські Установчі збори.

9 червня 1919 р. УНРада і Державний Секретаріат у зв'язку з критичним військово-політичним становищем ЗОУНР передав всі "атрибути законодавчої та найвищої цивільної та військової влади державної" Є. Петрушевичу як диктатору Західноукраїнської народної республіки, який отримав право власноруч утворити уряд, що мав складатися з уповноважених ним осіб. Організаційна побудова нового уряду, визначена розпорядження Диктатора Петрушевича "Про організацію уряду для виконання державної влади в Західноукраїнській Народній Республіці" від 25 липня 1920 р. наведена на рис. 2.29. З середини липня 1919 р. уряд ЗУНР працював в еміграції.

1 вересня 1919 р. Директорія УНР уклала з польським урядом перемир'я, за яким була встановлена нейтральна зона між притоками Дністра – річками Збруч та Жванчик. Усупереч протестам делегатів ЗУНР представники Директорії 2 грудня 1919 р. підписали договір, відповідно до якого кордон між Польщею та Україною пролягав по річці Збруч, тобто територія ЗУНР увійшла до складу новоствореної Польської держави.

15 березня 1923 р. екзильний уряд ЗУНР припинив існування, а Є. Петрушевич склав повноваження диктатора.



Примітка: Згідно із “Розпорядком диктатора ЗУНР про організацію уряду для виконання державної влади в Західноукраїнській Народній Республіці” від 25 липня 1920 р.

Рис. 2.29. Організаційна побудова екзильного уряду ЗУНР (липень 1920 р.)

Хронологічна послідовність основних подій періоду

27 лютого 1917 р. (за ст. стилем)	Перемога Лютневої демократичної революції в Петрограді. Повалення самодержавства в Росії. Виникнення двовладдя Петроградської Ради робітничих та солдатських депутатів та Тимчасового комітету Державної думи. У середині 1917 р. лише в Україні налічувалося більш як 250 рад
2 березня 1917 р. (за ст. стилем)	Імператор Микола II відрікся від престолу. За згодою Петроградської Ради влада перейшла до Тимчасового уряду (вищий у країні виконавчорозпорядний орган із деякими законодавчими повноваженнями), який було сформовано Тимчасовим комітетом Державної думи. Початок періоду двовладдя в Росії (до липня 1917 р.)
4 березня 1917 р. (за ст. стилем)	Мирна перемога революції в Україні. Утворення в Києві представниками української інтелігенції та українських соціалістичних і ліберальних партій Центральної Ради як міської громадської організації, що передусім мала на меті сприяння розвитку українського національного руху. Головою Центральної Ради було обрано видатного українського історика, публіциста та громадського діяча М.С. Грушевського
квітень-травень 1917 р.	Завдяки найширшій громадській підтримці Центральна Рада перетворюється в повноважний та авторитетний представницький орган українського народу
1917-1918 рр.	Два етапи державотворчої діяльності Центральної Ради: – Автономістичний етап (березень 1917 р. – січень 1918 р.): тиск на Тимчасовий уряд з метою забезпечення національно-територіальної автономії України у складі демократичної Російської федерації. – Самостійницький етап (січень – квітень 1918 р.) – боротьба за державну незалежність України проти керованого більшовиками Радянського уряду України

10 червня 1917 р. (за ст. стилем)	Ухвалення I Універсалу Центральної Ради (тимчасовий документ конституційного характеру). Проголошення автономії України у складі федеративної Росії (“народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям”)
15 червня 1917 р. (за ст. стилем)	Створення за рішенням Малої Ради (виконавчого комітету Центральної Ради) вищого виконавчого органу – Генерального секретаріату на чолі з В.К. Винниченко у складі 8 генеральних секретарів (пізніше – міністрів) і генерального писаря
3 липня 1917 р. (за ст. стилем)	Ухвалення II Універсалу Центральної Ради. Центральна Рада, поповнена представниками інших народів, які проживають в Україні, проголосила себе “єдиним найвищим органом революційної демократії України, який буде представляти інтереси всієї людності нашого краю”
16 липня 1917 р. (за ст. стилем)	Центральна Рада прийняла “Статут вищого управління України”, в якому визначила обов’язки, права та межі компетенції Генерального секретаріату (фактично – конституційні засади автономного устрою)
4 серпня 1917 р. (за ст. стилем)	Всеросійський Тимчасовий Уряд затвердив “Тимчасову інструкцію для Генерального секретаріату”, яка суттєво обмежувала права України. Генеральний секретаріат мав стати територіальним органом Тимчасового уряду, Центральна Рада позбавлялася законодавчих прав; українська територія звужувалась до 5 губерній (замість 9) – Київської, Волинської, Подільської, Полтавської, Чернігівської
25 жовтня 1917 р. (за ст. стилем)	Жовтнева революція в Росії: II Всеросійський з’їзд Рад робочих, солдатських і селянських депутатів проголосив встановлення Радянської влади і сформував чисто більшовицький революційний уряд – Рад народних комісарів
1917, 7 листопада (за ст. стилем)	Ухвалення III Універсалу Центральної Ради – проголошення Української Народної Республіки (УНР) як складової демократичної Російської федеративної республіки

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

<p>11-12 грудня 1917 р. (за ст. стилем)</p>	<p>Проголошення Радянської влади в Україні на Першому Всеукраїнському з'їзді Рад у Харкові: "Україна проголошується республікою Рад робочих, солдатських і селянських депутатів". З 17 грудня в Харкові діяв Народний Секретаріат – перший радянський уряд України, альтернативний Генеральному Секретаріатові УНР (проіснував до 19 квітня 1918 року)</p>
<p>9 січня 1918 р. (за ст. стилем)</p>	<p>Ухвалення IV Універсалу Центральної Ради. Проголошення державної незалежності УНР ("однині Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від нікого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу"); визначення радикальної соціально-економічної програми (скасування власності на землю та її соціалізація; державна монополія на внутрішню та зовнішню торгівлю; державно-народний контроль над банками тощо). Третя історична спроба українського народу побудувати власну державу</p>
<p>26 січня 1918 р. (за ст. стилем)</p>	<p>Більшовицькі війська увійшли в Київ. Центральна Рада та її уряд – Рада Народних Міністрів – були змушені від'їхати до Житомира</p>
<p>27 січня 1918 р. (за ст. стилем)</p>	<p>IV обласний з'їзд Рад Донецького і Криворозького басейнів схвалив створення більшовицької Донецько-Криворізької республіки з центром у Харкові (у складі Харківської, Катеринославської, частини Херсонської губерній). Ліквідована після окупації України німцями у квітні 1918 р.</p>
<p>березень 1918 (тут і далі – за новим стилем)</p>	<p>Повернення (в союзі з німцями) Центральної Ради до Києва. Центральна Рада затвердила жовто-блакитний прапор як державний символ УНР (без точного визначення послідовності кольорів). За часів гетьманування П. Скоропадського державний прапор був змінений на блакитно-жовтий. Водночас (законом від 1 березня 1918 р.) за ініціативою М.С. Грушевського Центральна Рада ухвалила тризуб князя Володимира як герб УНР</p>

<p>29 квітня 1918 р.</p>	<p>Ухвалення Центральною Радою Конституції УНР (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР): “Україна є державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною” (ст. 1). УНР проголошено парламентською республікою. Верховна влада має належати вільно обраним Всенародним Зборам (ст. 22), від імені яких республіку представляє Голова Всенародних Зборів (ст. 35)</p>
<p>29 квітня 1918 р.</p>	<p>Проголошення за згодою Німеччини колишнього царського генерала П. Скоропадського гетьманом України. Оприлюднення “Законів про тимчасовий державний устрій України”. Встановлення Української Держави; вся повнота виконавчої і законодавчої влади в якій (до скликання Українського Сейму) переходила до гетьмана України</p>
<p>квітень-грудень 1918р.</p>	<p>Українська держава (Гетьманат П. Скоропадського) 14 грудня П. Скоропадський у ході очолюваного Директорією повстання зрікся влади</p>
<p>16 жовтня 1918 р.</p>	<p>Фактичний розпад Австро-Угорської імперії після її поразки в Першій світовій війні</p>
<p>18 жовтня 1918 р.</p>	<p>Українська Національна рада (УНРада) проголосила у Львові про створення на українських землях східної Галичини, північної Буковини і Закарпаття Української держави у складі Австро-Угорської федерації</p>
<p>12 листопада 1918 р.</p>	<p>Румунські війська окупували Північну Буковину разом з Чернівцями. Згідно з Сен-Жерменським мирним договором 1919 р. за Румунію було визнано Південну Буковину, а за Севрським мирним договором 1920 р. – і Північну Буковину. Північна Буковина залишалася під владою Румунії до 28 червня 1940 р.</p>

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

<p>13 листопада 1918 р.</p>	<p>Проголошення Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР). Гербом ЗУНР став Золотий Лев на синьому полі, а прапор було обрано синьо-жовтого кольору. 21 листопада польські війська оволоділи Львовом. Загиблих в боях з армією ЗУНР польських вояків (т.зв. “орлят”) було поховано на Личаківському цвинтарі у Львові. До початку липня 1919 р. територія ЗУНР була повністю окупована поляками. 30 червня 1923 р. уряд ЗУНР в екзилі саморозпустився</p>
<p>26 грудня 1918 р.</p>	<p>Ухвалення Програмної декларації Директорії про поновлення УНР після повалення недемократичного гетьманського режиму. Директорію (з п’яти осіб, голова – В. Винниченко) проголошено тимчасовою верховною владою в УНР. Створено уряд УНР – Раду народних міністрів. 5 лютого 1919 р. Директорія під натиском більшовиків залишає Київ, а на початку 1920 р. – втрачає реальний контроль над територією України. У 1948 р. в Німеччині був створений т.зв. Уряд УНР в екзилі, який діяв до серпня 1992 р.</p>
<p>1 січня 1919 р.</p>	<p>Рада народних міністрів Директорії УНР прийняла закон про державну мову в УНР, згідно з яким державною мовою було визначено українську. Приватні особи одержали право звертатися до державних установ на власній мові</p>
<p>6 січня 1919 р.</p>	<p>Проголошення декретом Тимчасового робітничо-селянського Уряду України Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) із центром у Харкові</p>
<p>22 січня 1919 р.</p>	<p>У Києві урочисто проголошено Акт злуки УНР і ЗУНР. З цього приводу в спеціальному Універсалі Директорії УНР стверджувалося, що віднині народ український “має змогу об’єднаними дружніми зусиллями всіх своїх синів будувати нероздільну, самостійну Державу Українську на благо і щастя всього її трудового люду”</p>

15 лютого 1919 р.	УНРада ухвалила закон “Про уживання української мови у внутрішнім і зовнішнім урядуванні державних властей і урядів, публічних інституцій і державних підприємств у Західній області Української Народної Республіки”. “Законно признаним національним меншостям” дозволялося вживати усно і письмово рідну мову у відносинах з державними інституціями
10 березня 1919 р.	Прийняття III Всеукраїнським з’їздом рад (Харків) першої Конституції УСРР (затверджена ВУЦВК 14 березня). Юридичне оформлення радянської державності в Україні (“диктатури пролетаріату”). У травні 1925 році Конституцію доповнено у зв’язку з входженням радянської України до СРСР
6 листопада 1919 р.	Провід Української Галицької армії (УГА) підписав сепаратний договір з білогвардійським урядом Півдня Росії (генерала А.І. Денікіна) про її перехід до Добровольчої армії
22 квітня 1920 р.	Укладання Варшавської угоди між урядом Польщі та Директорією УНР про спільну боротьбу з більшовиками. Офіційно підтверджено включення Східної Галичини (тобто території колишньої ЗУНР, що була вже захоплена поляками) до складу Польщі
грудень 1920 р.	Остаточне припинення громадянської війни на території України
1921-1922 рр.	Голод в Україні та Поволжі та Північному Кавказі, що стався внаслідок катастрофічної посухи 1921 р. і масового вивозу хліба до центральних губерній Росії
26 вересня 1922 р.	У Польщі окремим законом було надано самоврядування (не здійснене на практиці) трьом галицьким воєводствам: Львівському, Станіславському і Тернопільському

2.7. Практика державно-управлінської діяльності в Українській Радянській Соціалістичній республіці (УРСР)

Ставлення Радянської влади до України в 1920-30-ті рр. неодноразово змінювалося зі зміною внутрішніх чи зовнішніх політичних чинників. Якщо 1920-ті рр. ввійшли в історію як період українізації, то 30-ті стали епохою “великого перелому” і активної русифікації та уніфікації всіх сторін життя українського суспільства. Голодомор 1932-1933 рр. і Великий Терор другої половини 1930-х рр. мали на меті зламати саму можливість національного опору, остаточно інтегрувати Україну в СРСР. У сфері економіки завдяки зваженій політиці НЕПу в 20-ті роки було подолано наслідки кризи часів громадянської війни, в період перших п’ятирічок Україна зробила величезний крок уперед у розвитку власного індустріального потенціалу. Але ціна, яку народ сплатив за економічні успіхи, була не менш вагома.

Приєднання за згодою Німеччини західноукраїнських земель до радянської України (1939 р.), незважаючи на імперський характер сталінської зовнішньої політики, об’єктивно мало велике позитивне значення, тому що український народ вперше був дійсно об’єднаний у кордонах однієї держави.

За Конституцією Української соціалістичної радянської республіки (УСРР), прийнятою 14 березня 1919 р. вищим органом державної влади (нерозподіленої на гілки) став Всеукраїнський з’їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. У період між з’їздами найвищим законодавчим, розпорядчим, виконавчим і контролюючим органом державної влади був Всеукраїнський Центральний виконавчий комітет (ВУЦВК). Йому підпорядковувалися губернські ради та Рада Народних Комісарів – найвищий орган виконавчої влади, який за погодженням з ВУЦВК мав право видавати закони. У регіонах були створені місцеві ради народних депутатів із жорсткою системою підпорядкування та їхні виконавчі комітети, побудовані за аналогічним принципом (рис. 2.30).

Україна займала велике місце в стратегічних планах німецького фашизму: по-перше, як джерело вкрай необхідних природних ресурсів, і по-друге, як потенційний сателіт у війні проти радянського уряду.

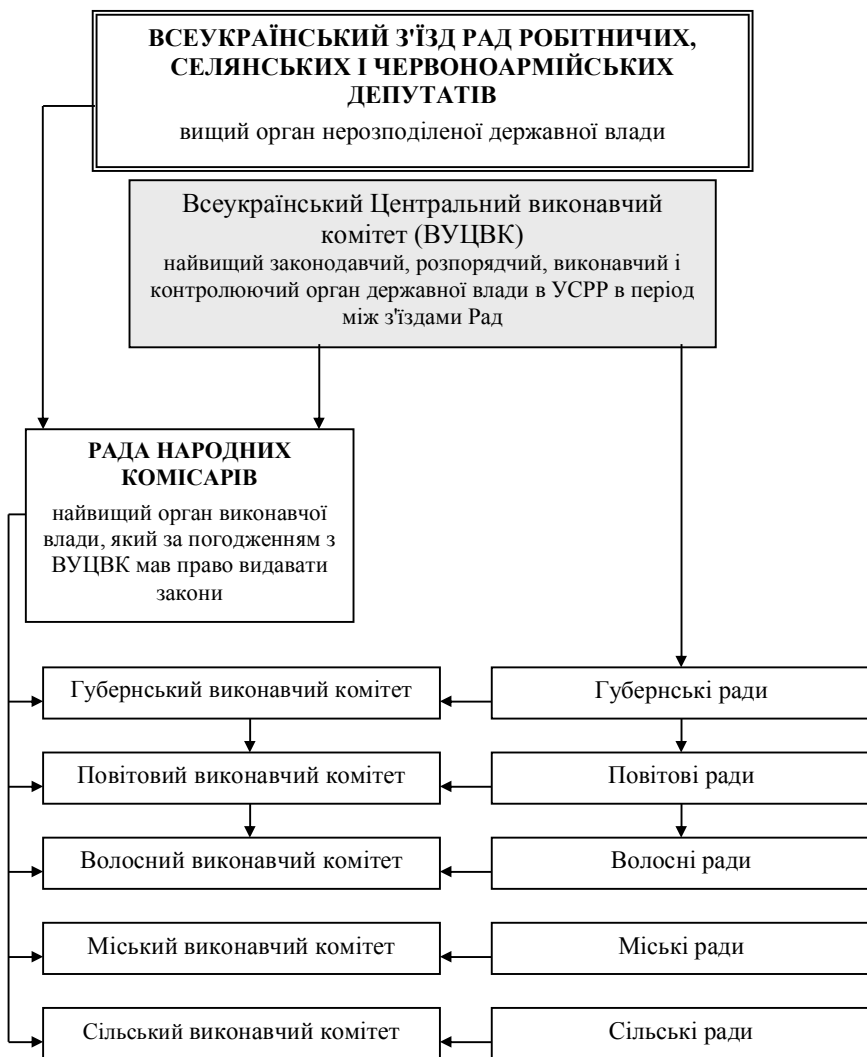


Рис. 2.30. Структура державного управління за Конституцією Української соціалістичної радянської республіки (УСРР), прийнятою 14 березня 1919 р.

Друга світова війна почалася для України 1 вересня 1939 р. з нападу Німеччини на Польщу та приєднання за згодою Гітлера та Сталіна західноукраїнських земель до УРСР. Після окупації гітлерівськими військами територія України була поділена на такі частини: Рейхскомісаріат Україна з округами у Миколаєві, Рівному, Житомирі, Києві, Дніпропетровську і в Таврії; Польське генерал-губернаторство (Львівська, Дрогобицька, Станіславська і Тернопільська області); воєнну зону – Харківська, Донецька та Луганська області; Чернівецька, Ізмаїльська, Одеська, південь Вінницької та захід Миколаївської областей було включено до складу Румунії (рис. 2.31).

Велика Вітчизняна війна, складова частина Другої світової війни, спустошила Україну: лінія фронту двічі проходила по країні (Харків чотири рази переходив із рук в руки), було зруйновано 714 міст та понад 28 тис. сіл, майже 6 млн. мешканців республіки загинуло під час війни, у тому числі 4 млн, у період окупації. Розрахунки німецького керівництва знайти підтримку в Україні не здійснилися. Проти німецьких загарбників в Україні діяв міцний та організований рух народного опору – червоні партизани та формування Української повстанської армії (УПА). Значна більшість населення України активно підтримала Радянську Армію, бо перемога над фашизмом відповідала його корінним інтересам. У той же час дотепер в Україні ще офіційно не з'ясовано, чи були вояки УПА учасниками антифашистського руху. Одним із суттєвих наслідків війни для України стало завершення формування її державної території. Відтепер майже всі історично заселені українцями землі було об'єднано в межах однієї країни.

Зміст повоєнних десятиріч (друга половина 40-х – перша половина 80-х рр.) історії СРСР і України визначали кілька протилежних тенденцій: у зовнішніх відносинах – “холодна війна” із Заходом, що ледве не перетворилася у війну “гарячу” (наприклад, в 1962 р. у період т.зв. Карибської кризи), і відома політика мирного співіснування ворогуючих світових систем; у внутрішній політиці – “відлига” кінця 1950-х – 60-х років, яка мала великий позитивний вплив на життя українського суспільства, розвиток національної культури, зростання національної свідомості тощо, і політичний терор, переслідування дисидентів та адміністративна боротьба з



Рис. 2.31. Розподіл території України під час німецько-фашистської окупації (1941 – 1944 рр.)

націоналізмом у 1970-ті – першій половині 80-х років; в економіці – господарська реформа, що підштовхнула розвиток економіки наприкінці 60-х років, і сумнозвісна “епоха застою”, що в решті решт привела до загострення соціально-економічної кризи радянської системи.

20 квітня 1978 р. прийнято останню Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки. Відповідно до цього Головного Закону Найвищим органом державної влади в Українській РСР була Верховна Рада, а в період між її сесіями – Президія Верховної Ради (рис. 2.32). цьому органу підпорядковувалися Рада Міністрів (найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади) і місцеві (обласні, міські та районні) Ради народних депутатів. Але на практиці вся повнота влади належала Комуністичній партії та її керівним комітетам – центральному (який підпорядковувався ЦК КПРС) і місцевим. Саме в цих органах формувалися перспективні та оперативні плани, кадрова політика, вирішувалися всі питання життєдіяльності населення.

Однак саме в цей період українське суспільство накопичувало сили для боротьби за право самостійно визначати власну історичну долю. Будь-які спроби реформувати радянську систему “згори”, а саме – зробити суспільно привабливим образ соціалізму, надати “другий подих” одержавленій економіці, – що відбувалися в СРСР під час керівництва Ю.В. Андропова (1982 – 1984 рр.) закінчилися нічим.

Жорстко централізована радянська економіка, командно-адміністративна система в управлінні суспільними процесами в першій половині 80-х років продемонстрували свою неспроможність забезпечити планові темпи зростання добробуту народу, витримати військове та економічне змагання з провідними державами Заходу. “Епоха застою” у 1970-80-ті рр. поклала край сподіванням на відбудову в СРСР “соціалізму з людським обличчям”.

Перебудова соціально-політичного ладу, що почалася в країні в 1985 р. за ініціативою генерального секретаря ЦК КПРС М. С. Горбачова, була вкрай вимушеним засобом врятувати “реальний” соціалізм та велику радянську державу від близького краху. Усупереч намірам ідеологів перебудови її жодна практична ціль не була досягнута: з кінця 1980-х рр. розпад СРСР став неминучим.

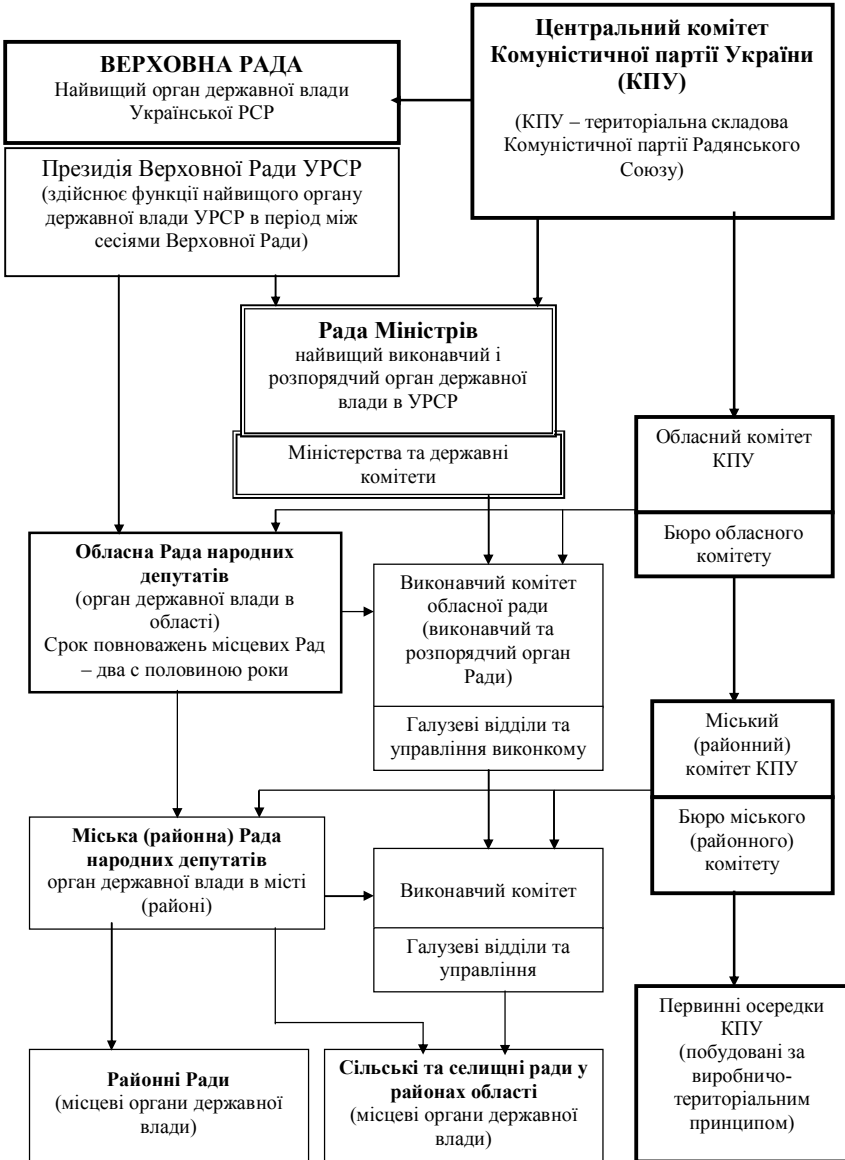


Рис. 2.32. Структура органів державного управління Української радянської соціалістичної республіки (за Конституцією УРСР від 20 квітня 1978 р.)

Одночасно з ослабленням союзної влади у Москві йде помітне укріплення української державності, активно формуються національні рухи та партії, ідея державної самостійності України поширюється в суспільстві. Перебудова соціалізму в СРСР закінчилася його історичною поразкою, бо радянська соціально-економічна система об'єктивно з'явилася нездатною до реформування. Хронологічна послідовність подій, які відбувалися в Українській РСР викладені в табл. 2.11.

Таблиця 2.11

Хронологічна послідовність основних подій періоду

30 грудня 1922 р.	Утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР). Затвердження I з'їздом Рад СРСР Декларації про утворення Союзу РСР і Союзного договору
квітень 1923 р.	Проголошення на XII з'їзді Російської Комуністичної партії (більшовиків) політики "коренізації", тобто вrostання партійних і радянських кадрів в національне життя союзних республік. В Україні політика т.зв. "українізації" мала позитивні наслідки для відносного підйому національної свідомості, національно-культурного життя на протязі 20-х років. Фактично звернута на поч. 30-х років з проголошенням офіційного курсу на боротьбу з місцевим націоналізмом
31 липня 1924 р.	Початок активної колонізації західноукраїнських земель. Законодавче проголошення польської мови державною мовою на всій території Польщі (Польська конституція 1921 р. гарантувала українцям право на рідну мову в громадському житті, початковій освіті тощо)
1929 р.	В СРСР початок суцільної колективізації на селі: "Рік великого перелому в будівництві соціалізму". Початок формування адміністративно-командної системи, що проіснувала с деякими модифікаціями до сер. 1980-х рр.

<p>січень 1929 р.</p>	<p>Створення у Відні Організації українських націоналістів (ОУН), підпільної радикальної організації, що мала на меті здійснення саботажу і терору проти польських урядовців “розвинути постійний дух протесту” серед українського населення. Ідеологією ОУН став розроблений Дмитром Донцовим інтегральний націоналізм, який надавав однозначну перевагу національно-визвольній боротьбі перед боротьбою за соціально-економічні права трудящих</p>
<p>15 травня 1929 р.</p>	<p>XI Всеукраїнський з’їзд Рад прийняв другу Конституцію (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки. Українську республіку проголошено “соціалістичною державою робітників та селян” (ст. 1). Столицею УСРР визначено м. Харків (ст. 82)</p>
<p>осінь 1932 – весна 1933 рр.</p>	<p>Спровокований радянською владою (штучний) Голодомор в Україні, Північному Кавказі, північному Казахстані тощо. Через голод в Україні за різними оцінками загинуло від 3 до 4 млн людей. Офіційні органи радянської влади до 1987 р. не визнавали самого факту існування Голодомору. 26 листопада 1998 р. Указом Президента України в Україні було встановлено День пам’яті жертв Голодомору, який відзначається щорічно у четверту суботу листопада; з 31 жовтня 2000 р. – День пам’яті жертв Голодомору та політичних репресій. Указом Президента № 431/2007 від 21 травня 2007 р. дні пам’яті жертв голодоморів та політичних репресій розведено у часі. День пам’яті жертв голодоморів залишився щочетвертої суботи листопада, натомість, третя неділя травня встановлена Днем пам’яті жертв політичних репресій</p>
<p>січень 1934 р.</p>	<p>18 – 23 січня у Харкові відбувся XII з’їзд Комуністичної партії (більшовиків) України, на якому було прийнято рішення про перенесення столиці України з Харкова до Києва</p>

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

30 січня 1937 р.	Ухвалення нової Конституції Української Радянської Соціалістичної республіки (УРСР), яка слідом за союзною Конституцією 1936 р. продекларувала найширші політичні та соціально-економічні права трудящих, але на практиці стала для сталінського режиму формальним прикриттям свідомої політики проведення масових репресій проти власного народу
1937-1938 рр.	“Великий терор” в СРСР. Остаточне утвердження сталінізму як ідеології, теорії та практики насильницького будівництва “казарменого” соціалізму в країні
11 жовтня 1938 р.	Проголошення автономії Прикарпатської Русі у складі федеративної Чехословацької республіки. Формування власного уряду з широкими повноваженнями
15 березня 1939 р.	Символічне проголошення незалежності Карпатської України “під охороною Німецького Рейху” після розпаду під тиском Німеччини Чехословацької республіки. У цей день Сойм Карпатської України обрав президента республіки, прийняв конституційний закон з 8 статей, в якому встановив національний гімн на слова П. Чубинського “Ще не вмерла Україна”, а синьо-жовтий прапор і тризуб закріпив як символи держави. Угорські війська з дозволу Німеччини 18 березня окупували всю територію Закарпаття
23 серпня 1939 р.	Підписання в Москві договору про ненапад між Німеччиною і радянським Союзом, секретний протокол до якого передбачав приєднання до СРСР Західних України та Білорусії, незалежних країн Прибалтики, Бессарабії тощо
1 вересня 1939 р.	Початок Другої світової війни: вторгнення німецьких військ до Польщі. 17 вересня радянські війська за таємною угодою з Німеччиною увійшли на територію Західної України і Західної Білорусі

Теорія та історія державного управління

<p>28 вересня 1939 р.</p>	<p>Радянсько-німецький договір про дружбу і кордони формально закріпив новий поділ Польщі та входження до СРСР західноукраїнських і західнобілоруських земель</p>
<p>лютий 1940 р.</p>	<p>Офіційний розкол ОУН на дві ворогуючі організації: ОУН революційна чи бандерівська – ОУН(б) – під проводом С. Бандери (діяла переважно на західноукраїнських землях); ОУН поміркована чи мельниківська – ОУН(м) – під проводом А. Мельника (діяла переважно за кордоном України), що орієнтувалась на пряму допомогу гітлерівської Німеччини</p>
<p>листопад 1940 р.</p>	<p>Верховна Рада СРСР (1 листопада) та Верховна Рада УРСР (14 листопада) у відповідь на формальне звернення Установчих народних зборів Західної України затвердили рішення про возз'єднання Західної України з УРСР. Початок першого етапу (до 22 червня 1941 р.) примусової “радянзації” Західної України</p>
<p>28 червня 1940 р.</p>	<p>У відповідь на ультиматум радянського уряду та за згодою Німеччини Румунія передала СРСР Північну Буковину. Згідно з рішенням Верховної Ради СРСР від 2 серпня 1940 р. було утворено Чернівецьку область у складі Української РСР</p>
<p>22 червня 1941 р.</p>	<p>Напад гітлерівської Німеччини на Радянський Союз. Початок Великої Вітчизняної війни (1941 – 1945 рр.) як складової Другої світової війни (1939 – 1945 рр.)</p>
<p>30 червня 1941 р.</p>	<p>Спроба ОУН(б) за допомогою українського збройного формування – батальйону СС “Нахтігаль” – проголосити в щойно захопленому німцями Львові встановлення української держави під протекторатом гітлерівської Німеччини. Ухвалення Українськими національними зборами Акта про відновлення Української держави. Збори утворили уряд – Державне правління на чолі з Я. Стецьком. 15 вересня 1941 року гестапо заарештувало близько 300 активістів українського руху (серед них С. Бандеру і Я. Стецька)</p>

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

липень 1941 р.	За ініціативою і під головуванням К. Левицького утворено Українську Національну Раду – органу, який мав представляти інтереси українського населення західних областей України перед німецькою окупаційною владою (ліквідована за наказом Г. Гімлера в березні 1942 р.)
липень- вересень 1941 р.	Тарас Боровець (псевд. Бульба) поза підтримки ОУН сформував загони “Поліської Січі” (інша назва – Українська повстанська армія), що боролися проти решток Червоної Армії та її прихильників. З кінця 1941 року – в опозиції до німців
жовтень 1942 р.	Утворення провідом ОУН(б) військово-політичного формування – Української Повстанської Армії (УПА). Політична платформа УПА базувалася на ідеології інтегрального націоналізму, включаючи гасла самостійності Української держави, демократії тощо. Загони УПА остаточно ліквідовано в 1951 р.
липень 1944 р.	Утворення Української Головної Визвольної Ради (УГВР) як організації, що мала очолити національно-визвольний рух в Україні. УГВР вважала себе правонаступницею Українського державного правління, започаткованого у Львові в липні 1941 р. Фактично припинила підпільну діяльність в 1954 р.
липень 1944 р.	Під Бродами радянські війська вщент розгромили Галицьку добровольчу дивізію СС (створена як дивізія СС “Галичина” 28 квітня 1943 р. з українських добровольців у кількості 18 тис. вояків). На початку травня 1945 р. рештки дивізії (з квітня 1945 р. – української національної армії) здалися в полон британським та американським військам
28 жовтня 1944 р.	Завершення визволення території України (Закарпаття) від німецько-фашистських окупантів.
лютий 1945 р.	Керівники США і Великої Британії в ході Ялтинської конференції погодилися з пропозиціями СРСР щодо встановлення радянського кордону з Польщею. Це рішення було схвалено на Потсдамській конференції союзних держав в липні-серпні 1945 р.
26 червня 1945 р.	Утворення Організації Об’єднаних націй на конференції в Сан-Франциско (США) УРСР є однією з 50 країн-засновників ООН

29 червня 1945 р.	Уряд Чехословаччини за договором погодився на передачу Закарпаття до складу УРСР (по західному кордону Підкарпатської Русі 1938 р.)
16 серпня 1945 р.	Договір між СРСР і Польщею про державний кордон підтвердив (з невеликими поступками в бік Польщі) входження Західної України до УРСР. Західна Україна і Західна Білорусь остаточно приєднуються до радянської України
1946 – 1947 рр.	Голод в Україні, спровокований посухою 1946 р., а також масовим вивезенням хліба заради допомоги країнам Східної Європи – союзникам СРСР. Унаслідок голоду в Україні померло близько 1 млн людей
10 лютого 1947 р.	Румунія офіційно визнала право УРСР на Північну Буковину, Хотинщину, Ізмаїльщину (в кордонах червня 1940 р.). Вперше в історії майже всю етнічну територію розселення українців було зібрано в єдиних державних кордонах
5 березня 1953 р.	Помер голова Ради міністрів СРСР, секретар ЦК КПРС Й.В. Сталін. Початок “десталінізації” в СРСР. Поступове перетворення тоталітарної політичної системи у відносно більш помірковану авторитарну
19 лютого 1954 р.	Передача за рішенням Президії Верховної Ради СРСР у зв’язку із святкуванням 300-ї річниці возз’єднання України з Росією Кримської області зі складу РСФСР до складу УРСР
кін. 50-х – сер. 60-х років	Епоха “відлиги” у внутріполітичному та духовному житті СРСР і України. Пожвавлення національно-культурного життя в Україні
січень 1961 р.	Початок дисидентського руху (інакомислення) в Україні. Суд у Львові над членами підпільної Української робітничо-селянської спілки (УРСС), створеної в 1959 р. Л. Лук’яненко, І. Кандибою, С. Віруном тощо
листопад 1976 р.	Створення легальної Української Громадської Групи (УГГ) сприяння виконанню Гельсінкських Угод на чолі з видатними радянськими дисидентами М. Руденко, П. Григоренко, О. Мешко та ін.

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

	(аналогічна Московська група виникла у травні 1976 р.). До 1980 р. приблизно три чверті членів УГГ було ув'язнено
20 квітня 1978 р.	VII Позачергова сесія Верховної Ради УРСР прийняла третю радянську Конституцію України. За аналогією Конституції СРСР 1977 р. Конституція УРСР у ст. 6 проголосила КПРС “ядром політичної системи, керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства”, що на практиці стало ідеологічним прикриттям партійного всевладдя
поч. 70-х – поч. 80-х років	Епоха “застою” у політичному, соціально-економічному та духовному житті країни. Поступова втрата СРСР позицій світової супердержави
квітень 1985 р.	Проголошення на Пленумі ЦК КПРС курсу на прискорення соціально-економічного розвитку держави
травень 1988 р.	XIX Всесоюзна конференція КПРС. Проголошення курсу на перебудову соціалізму і подальшу демократизацію політичної системи в СРСР
1 травня 1989 р.	На першотравневій демонстрації у Львові вперше в радянській Україні піднято синьо-жовтий прапор
жовтень 1989 р.	У Львові була створена перша в УРСР радикально націоналістична Українська національна партія (УНП), яка була нечисленною та в подальшому розчинилась в Українській міжпартійній асамблеї (УМА) партій націоналістичної спрямованості
14 березня 1990 р.	III з'їзд народних депутатів СРСР вилучив зі ст. 6 Конституції СРСР положення про керуючу і спрямовуючу роль КПРС у радянському суспільстві. 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада УРСР виключила аналогічну ст. 6 із Конституції УРСР. Закладено юридичні підвалини становленню сучасної багатопартійної системи в Україні
березень 1990 р.	Проведено вибори до Верховної Ради України за новим більш демократичним законом. Поруч з прокомуністичною більшістю (“група 239”) у Раді вперше утворилась парламентська опозиція – Народна Рада в складі 125 депутатів

16 липня 1990 р.	Верховна Рада України з ініціативи демократично налаштованих депутатів приймає Декларацію “Про державний суверенітет України”, в якій проголосила державний суверенітет Української РСР в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах
24 липня 1990 р.	У Києві за рішенням Президії Київської міської Ради перед будівлею Київської міськради на Хрещатику вперше було урочисто піднято жовто-блакитний прапор України. День Національного прапора України
5 листопада 1990 р.	Міністерство юстиції України зареєструвало першу політичну партію – Українську республіканську партію, яку було утворено активістами УГС 29 квітня 1990 р.
7 грудня 1990 р.	Законом України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” закладено основи демократичної системи місцевого врядування в країні
весна-літо 1991 р.	Переговори вищих керівників союзних республік (крім Прибалтійських держав) щодо збереження оновленого Радянського Союзу (т.зв. “новоогарьовський процес”) зайшли в глухий кут. СРСР фактично перестав існувати
5 липня 1991 р.	Законом УРСР встановлено пост Президента Української РСР – найвищої посадової особи Української держави і глави виконавчої влади. Окремою Постановою Верховної Ради того ж дня вибори Президента УРСР було призначено на неділю 1 грудня 1991 р.
19 червня 1991 р.	Схвалення Верховною Радою УРСР Концепції Конституції України. Концепція декларувала загальні принципи майбутньої Конституції, її структуру, та основні положення
24 серпня 1991 р.	Після невдалої спроби серпневого прокомуністичного державного перевороту у Москві Верховна Рада УРСР прийняла Акт проголошення незалежності України, в якому проголосила незалежність країни та створення самостійної української держави – УКРАЇНИ

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

26 серпня 1991 р.	Прийнято Указ Президії Верховної Ради України “Про тимчасове припинення діяльності Компартії України” (“до остаточного розслідування обставин, пов’язаних з державним переворотом 19-21 серпня 1991 року”). (Указ втратив чинність, як такий, що є неконституційним, на підставі рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 р.)
18 вересня 1991 р.	Прийнято Постанову Президії Верховної Ради України про можливість використання в протокольних заходах синьо-жовтого прапора
1 грудня 1991 р.	Проведено референдум про незалежність України. У голосуванні взяли участь 84,32% громадян України, з них 90,32% підтвердили Акт проголошення незалежності України. Обрання першим Президентом України Л.М. Кравчука (за нього віддали голоси 61,6% виборців, що взяли участь у референдумі)
грудень 1991 р.	Юридичне оформлення розпаду СРСР. 8 грудня у Віссулях під Мінськом лідери Росії, України і Білорусії заявили про припинення дії Союзного договору 1922 р. і про намір створити Співдружність Незалежних Держав (СНД). 21 грудня на зустрічі в Алма-Аті про участь у СНД заявили 11 колишніх республік СРСР (крім Грузії та держав Прибалтики). 25 грудня Президент СРСР М.С. Горбачов був змушений піти у відставку. СРСР юридично припинив своє існування

2.8. Особливості, проблеми і перспективи державно-управлінської діяльності в незалежній Україні

Україна обрала шлях незалежного державного розвитку цілком легітимно, спираючись на чинну законодавчу базу СРСР та УРСР, після проведення загальнонаціонального референдуму 1 грудня 1991 р. За століття, що минули, Україна накопичила величезний досвід самоврядування, а в останні роки перебудови одержала фактичну політичну самостійність у вирішенні питань внутрішнього устрою. Засадничі документи української державності ХХ ст. наведено в табл. 2.12.

Нормативно-правові документи, що ілюструють шлях України до незалежності в ХХ ст.

<i>Дата прийняття</i>	<i>Державний акт</i>
9 січня 1918 р. (за ст. стилем)	Видано IV Універсал Центральної Ради: проголошення державної незалежності УНР
22 січня 1919 р.	У Києві урочисто підписано Акт злуки УНР і ЗУНР (Указом Президента України від 21 січня 1999 р. встановлено День соборності України, який відзначається щорічно 22 січня)
16 липня 1990 р.	Верховна Рада України прийняла Декларацію “Про державний суверенітет України”: проголошення державного суверенітету УРСР в межах її території
24 серпня 1991 р.	Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності України: проголошення незалежності України та створення самостійної держави – УКРАЇНИ
1 грудня 1991 р.	Проведено загальнонаціональний референдум щодо незалежності України: Всенародне підтвердження Акта проголошення незалежності України

Основні етапи державотворення в незалежній Україні:

– розбудова основних інститутів держави, визначення засад зовнішньої та внутрішньої політики незалежної України (грудень 1991 р. – жовтень 1994 р.);

– формування сучасної політичної системи, становлення системи місцевого самоврядування, затвердження конституційних засад життя суспільства і держави (жовтень 1994 р. – листопад 1999 р.);

– подальший розвиток політичної системи, становлення інститутів громадянського суспільства, суспільно-політична боротьба щодо визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики України (листопад 1999 р. – грудень 2004 р.);

– реформування системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах оновленої Конституції, перехід від президентсько-парламентського до парламентсько-президентського типу республіканського устрою в Україні (із січня 2005 р.);

– повернення до президентсько-парламентського типу республіканського устрою, відновлення дієспроможної вертикалі виконавчої влади (з жовтня 2010 р.).

Видатною подією стало прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України.

Деякі сучасні автори (наприклад, О. Науменко) вважають, що з часів Київської Русі Україна мала, без урахування чотирьох радянських конституцій, дванадцять конституцій. До документів конституційного типу вони доволіно відносять Руську Правду – звід цивільного, господарського та кримінального права XII ст., мемуарно-дидактичний твір князя Володимира Мономаха “Поучення дітям” (1096 р.), міжкнязівські договори про право володіння успадкованими землями (1097 р. і 1113 р.) або численні конституційні проекти доби Української революції 1917 – 1920 рр.

Конституційні документи, що мали реальний вплив на суспільну думку і громадсько-політичну ситуацію в Україні, наведені у табл. 2.13.

Таблиця 2.13

<i>Дата прийняття</i>	<i>Конституційний документ</i>
5 квітня 1710 р.	Оприлюднено “Пакти і Конституцію прав і вольностей Війська Запорозького” – Конституцію гетьмана Пилипа Орлика
29 квітня 1918 р.	Центральна Рада ухвалила Конституцію Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР)
13 листопада 1918 р.	Українська Національна Рада Західноукраїнської Народної Республіки ввела в дію “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії”
10 березня 1919 р.	III Всеукраїнським з’їзд рад у Харкові затвердив першу Конституцію УСРР
15 травня 1929 р.	XI Всеукраїнський з’їзд Рад прийняв другу Конституцію (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки
30 січня 1937 р.	Надзвичайний XIV з’їзд Рад ухвалив третю українську радянську конституцію – Конституцію УРСР

20 квітня 1978 р.	VII Позачергова сесія Верховної Ради УРСР прийняла четверту радянську Конституцію України (за 1989 – 1996 рр. прийнято 22 зміни і доповнення до цієї Конституції)
19 червня 1991 р.	Схвалення Верховною Радою УРСР Концепції Конституції України. Концепція декларувала загальні принципи майбутньої Конституції, її структуру, та основні положення
1 липня 1992 р.	Верховна Рада України винесла на всенародне обговорення проект Конституції України. У загальних засадах проекту говориться, що Україна є демократичною, правовою, соціальною державою. Україна є республікою
28 червня 1996 р.	Верховна Рада України прийняла чинну Конституцію України
8 грудня 2004 р.	Верховна Рада України ухвалила Закон про внесення змін до Конституції України. Початок конституційної реформи в країні

За конституцією 1996 р., Україну проголошено суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1). Уперше схожа характеристика державного устрою України з'явилася в Конституційному договорі між Президентом України та Верховною Радою України від 8 червня 1995 р. (“Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, яка утворена на основі здійснення українським народом свого суверенного права на самовизначення, виражає волю народу і захищає інтереси своїх громадян. В Україні діє принцип верховенства Права”, ст. 1). Ще раніш Статут про державний устрій, права і вільності УНР (Конституція УНР 1918 р.) слідом за IV Універсалом УНР (9 січня 1918 р.) проголосив Україну “державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною”.

Відповідно до Конституції України 1996 р. главою держави, гарантом державного суверенітету, цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина є Президент України. Влада представлена трьома гілками: *законодавча* (Верховна Рада України), *виконавча* (Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації), *судова* (Верховний Суд, Конституційний Суд, суди загальної та спеціальної юрисдикції) (рис. 2.33).



Рис. 2.33. Розподіл влад за Конституцією України від 28 червня 1996 р. (у редакції до 1 січня 2006 р.)

Прийняття нової Конституції України підбило підсумки періоду розбудови незалежної держави. Але в соціально-економічній сфері ситуація залишалася вкрай складною: по-перше, народне господарство України не було самодостатнім і залежало від виробничої кооперації з економіками всіх колишніх союзних республік, а, по-друге, воно знаходилося в стані глибокої системної кризи, що почалася ще за часів СРСР. Саме у сфері реформування економіки та створенні ефективної демократичної політичної системи Україна складала головний іспит на право вважатися розвиненою соціальною правовою європейською державою.

Новітня Українська Конституція остаточно затвердила принцип поділу влади в державі. В Україні відтворено систему місцевого самоврядування. Місцеві ради перестали бути формальними представниками державної влади на своїй території, а властивий радянській епосі принцип підпорядкованості нижчестоящих рад вищестоящим був скасований. У країні сформувалася єдина ієрархічна вертикаль органів державної влади від Кабінету Міністрів до районних державних адміністрацій. Значний обсяг державної влади сконцентрований у руках Президента. Така система управління дозволила уникнути відцентрових тенденцій, які є неминучими в перехідний період. Хронологічна послідовність подій періоду незалежної України визначена в табл. 2.14.

Вагомим кроком на шляху інтеграції України до Європейського Союзу стала конституційна реформа, що передбачала перехід від президентсько-парламентського до парламентсько-президентського устрою республіки. Ця реформа, попри численні правові неузгодженості та деякі протиріччя, наповнила реальним державницьким змістом історичний європейський вибір України.

Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222 містив зміни щодо складу, форми обрання та умов дострокового розпуску Верховної Ради, строку її повноважень, прав народних депутатів, умов дострокового припинення їхніх повноважень, формування і функціонування парламентської більшості, механізму формування Кабінету Міністрів і призначення Прем’єр-міністра (табл. 2.4). Згідно з цим Законом значно розширюються повноваження Верховної Ради, зростає її вплив на діяльність Уряду, більш жорсткими стають вимоги до народних депутатів щодо їхньої фракційної дисципліни тощо.

Зміни до Конституції України набрали чинності з 1 січня 2006 р., але найбільш вагомим положенням – про принципи формування парламентської коаліції (більшості), правила призначення Прем'єр-міністра і Кабінету Міністрів, про т.зв. “імперативний мандат” народних депутатів – було задіяно тільки з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною 26 березня 2006 р.

Проте конституційна реформа попри сподівання її ініціаторів і прихильників, призвела до розбалансування системи державного управління, посилила протистояння між Верховною Радою, Президентом та Урядом України, спровокувала внутрішню боротьбу в середині виконавчої гілки влади, суттєво ускладнила діяльність місцевих органів державного управління. До того ж конституційну реформу не було доведено до логічного завершення, а саме до реформування конституційних засад діяльності органів місцевого самоврядування (передача владно-розпорядчих повноважень від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам відповідних рад), як того передбачав ухвалений 8 грудня 2004 р. законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (№ 3207-1).

Беручи до уваги вказані обставини та враховуючи числені процедурні порушення, здійснені під час прийняття конституційної реформи, Конституційний суд України скасував її, тобто визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. З того ж часу відновлено було дію Конституції України в редакції 28 червня 1996 р.

17 травня 2012 р. з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень і тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадскості і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеціанська Комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій, Президент України В. Янукович утворив Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. Головою Конституційної Асамблеї було призначено першого президента України Л. Кравчука.

У теперішній час ще передчасно робити висновок про завершення періоду становлення незалежної Української держави, що мав свій початок 1 грудня 1991 р. Системна економічна криза, що восени 2008 р. охопила всі економічно розвинуті країни світу (за виключенням, можливо, лише Китаю), спричинила великі збитки економіці України. Проте в державі чи не вперше в історії України створено діє спроможну систему влади. Сьогодні наявність упорядкованої системи органів державного управління поруч з інституціями громадянського суспільства, що розвиваються, є запорукою та головним ресурсом поступового розвитку країни остаточного подолання політичної руїни та економічного безладу.

Таблиця 2.13

Хронологічна послідовність основних подій періоду

15 січня 1992 р.	Прийнято Указ Президії Верховної Ради України “Про Державний гімн України”. Затвердження музичної редакції Державного гімну України, автором якої є М. Вербицький (1863 р.)
28 січня 1992 р.	Прийнято постанову Верховної Ради України “Про Державний прапор України”. Державний прапор “складається з двох рівних за шириною горизонтально розташованих смуг: верхньої – синього кольору, нижньої – жовтого кольору, із співвідношенням ширини прапора до його довжини 2:3”
19 лютого 1992 р.	Прийнято постанову Верховної Ради України “Про Державний герб України”. Тризуб затверджено як Малий герб України, головний елемент майбутнього Великого герба України. 18 листопада 1996 р. Кабінетом Міністрів України був запропонований законопроект (№ 1434) про Великий державний герб України. Останній на сьогодні офіційний варіант Великого гербу міститься в законопроекті від 11 листопада 2001 р. (№ 5274-1), який було розроблено за ініціативою Президента України. 16 травня 2007 р. Кабінет Міністрів України утворив Комісію з підготовки та проведення відкритого конкурсу на кращий ескіз великого Державного Герба України

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

5 березня 1992 р.	Законом України встановлено інститут Представника Президента України – глави місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя. Даним Законом сформована вертикаль органів місцевої державної влади, підпорядкованої безпосередньо Президентові України
1 липня 1992 р.	Верховна Рада України винесла на всенародне обговорення проект Конституції України. У загальних засадах проекту говориться, що Україна є демократичною, правовою, соціальною державою. Україна є республікою
серпень 1992 р.	22 серпня президент Української Народної Республіки в екзилі Микола Плав'юк (1989 – 1992 рр.) оголосив у Києві рішення екзильного уряду про символічне передання його повноважень державній владі незалежній Україні як правонаступниці УНР. 24 серпня вищим керівникам України передано печатку, прапор УНР, клейноди гетьмана Івана Мазепи тощо
24 вересня 1993 р.	Верховна Рада України прийняла Закон України “Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України” як компромісне рішення, спрямоване на розв’язання суперечок між парламентом і Президентом
27 вересня 1993 р.	Президент України видав Указ “Про керівництво Кабінетом Міністрів України”, в якому йшлося, що “з метою посилення керівництва всіма структурами державної виконавчої влади в центрі і на місцях” Президент України здійснює безпосереднє керівництво Кабінетом Міністрів України
18 листопада 1993 р.	Верховна Рада України прийняла Закон України “Про вибори народних депутатів України”. 450 народних обранців мали бути обраними за суто мажоритарною виборчою системою
3 лютого 1994 р.	Законом України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” відновлено право обраних населенням голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолюваних ними виконавчих комітетів здійснювати делеговані їм повноваження державної виконавчої влади

	Частково відтворювалася вертикальна субординація голів і виконавчих комітетів рад з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади
27 березня 1994 р.	Дострокові вибори депутатів Верховної Ради України на багатопартійних засадаї надали в умовах відсутності порозуміння серед центристів вагому перевагу лівим партіям
червень-липень 1994 р.	Дострокові вибори Президента України. 10 липня в другому турі Президентом обрано Л.Д. Кучму. За нього проголосувало 52,15% виборців, за Л.М. Кравчука – 45,06%)
18 травня 1995 р.	Прийнято Закон України “Про державну владу і місцеве самоврядування”. Президенту надавалися реальні повноваження щодо керівництва системою органів виконавчої влади, у т. ч. – призначення глав місцевих державних адміністрацій (відновляв виконавчу вертикаль). Даний Закон як конституційний мав отримати конституційну більшість голосів (300), але його не підтримала Верховна Рада і чинності не набрав
8 червня 1995 р.	Затверджено Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Конституційний Договір закріпив повноваження Президента як глави держави і глави державної виконавчої влади України, відновив підпорядковану безпосередньо Президентові виконавчу вертикаль, в значній мірі узгодив повноваження Президента і Верховної Ради
28 червня 1996 р.	Верховною Радою прийнято чинну Конституцію України
21 травня 1997 р.	Прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Даний Закон відповідно до Конституції України визначав систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

<p>24 вересня 1997 р.</p>	<p>Новим Законом України “Про вибори народних депутатів України” встановлено змішану виборчу систему: 225 народних депутатів обираються в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 – за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва</p>
<p>14 січня 1998 р.</p>	<p>Верховна Рада України ратифікувала Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією, підписаний у Києві 31 травня 1997 р. Державна Дума Федеральних Зборів РФ ратифікувала його 25 грудня 1998 р. Рада Федерації схвалила закон про ратифікацію договору 17 лютого 1999 року. Договір набув чинності в день обміну ратифікаційними грамотами 1 квітня 1999 р.</p>
<p>29 березня 1998 р.</p>	<p>Вибори до Верховної Ради України за новим виборчим законом вперше відбулися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.</p>
<p>22 липня 1998 р.</p>	<p>Указом Президента України затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні. Мета реформи – створити нову систему державного управління в Україні</p>
<p>9 квітня 1999 р.</p>	<p>Прийнято Закон України “Про місцеві державні адміністрації”. Даний Закон остаточно встановив, що місцеві державні адміністрації (в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі) є місцевими органами виконавчої влади і здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України</p>
<p>жовтень- листопад 1999 р.</p>	<p>Чергові вибори Президента України: у другому турі Президентом переобране Л.Д. Кучму.</p>

	<p>14 листопада у другому турі виборів за Л.Д. Кучму проголосувало 56,3 % виборців, за П.М. Симоненко – 37,8 %</p>
<p>14 квітня 2000 р.</p>	<p>Указом Президента України затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні. Визначено напрямки реформування системи державної служби в контексті адміністративної реформи: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. 29 травня 2001 р. Указом Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” було запроваджено посаду державних секретарів міністерств</p>
<p>15 січня 2000 р.</p>	<p>Президент України видав Указ про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. 27 березня 2000 р. Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції окремі питання, які, відповідно до Указу, мали бути винесені на референдум, а саме: – про винесення недовіри Верховній Раді України як підставі для її дострокового розпуску Президентом; – про прийняття Конституції України всеукраїнським референдумом</p>
<p>16 квітня 2000 р.</p>	<p>Відбувся Всеукраїнський референдум за народною ініціативою з питань подальшого конституційного розвитку України. Від 81 до 89 % виборців підтримало винесені на референдум питання, а саме: про право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада протягом одного місяця не змогла сформувасти постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців Державного бюджету України; про обмеження депутатської недоторканості народних депутатів України; про зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300;</p>

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

	<p>про необхідність формування двопалатного парламенту в Україні.</p> <p>В умовах гострого політичного конфлікту рішення референдуму не були імplementовані у чинну Конституцію України</p>
14 липня 2001 р.	<p>Указом Президента України затверджено Примірне положення про державного секретаря міністерства.</p> <p>За даним Положенням: “державний секретар міністерства є посадовою особою, на яку покладається забезпечення діяльності міністра та організації роботи з виконання завдань міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністрові”.</p> <p>3 червня 2003 р. посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України та міністерств ліквідовано</p>
18 жовтня 2001 р.	<p>Прийнято нову версію Закону України “Про вибори народних депутатів України”.</p> <p>Змішана виборча система, встановлена у 1997 р., не зазнала суттєвих змін</p>
31 березня 2002 р.	<p>Чергові вибори до Верховної Ради України і місцевих рад.</p> <p>У Верховній раді, обраної за змішаною мажоритарно-пропорційною виборчою системою, сформувалися два потужних нелівих блока: центристський – “Єдина Україна” і правоцентристський – “Наша Україна”</p>
24 серпня 2002 р.	<p>У зверненні до українського народу з нагоди 11-ї річниці проголошення незалежності України Президент України Л.Д. Кучма вперше оприлюднив пропозиції щодо змісту та цілей конституційної реформи в Україні, у т.ч. – про необхідність переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської системи</p>
17 жовтня 2002 р.	<p>За рішенням Конституційного Суду України Верховна Рада України є повноважною за умов обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (300 депутатів) і складення новообраними народними депутатами України присяги.</p>

	Ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання
листопад 2002 р.	Новоутворена парламентська більшість (231 депутат із дев'яти парламентських фракцій і груп) у рамках проголошеної Президентом України конституційної реформи отримала можливість сформувати перший з початку 20-х років ХХ ст. коаліційний уряд. 21 листопада Указом Президента України В.Ф. Януковича призначено Прем'єр-Міністром України. Персональний склад Уряду затверджено Президентом України 30 листопада
березень 2003 р.	6 березня Президент України передав до Верховної Ради України розгорнуті пропозиції щодо напрямків реалізації конституційної реформи та підписав Указ про всенародне обговорення змісту конституційної реформи протягом двох наступних місяців. Підсумки обговорення було підбито Міністерством юстиції України 26 травня. По даним спеціальної робочої групи в обговоренні взяли участь 9 млн. громадян України, запропоновано майже 40 тис. доповнень до законопроекту. Підтримали проект конституційної реформи більше 4 млн 800 тис. чоловік, із зауваженнями – приблизно 4 млн, 480 тис. висловилися проти
6 березня 2003 р.	Верховна Рада України затвердила офіційний текст Державного гімну України – перший куплет та приспів національного гімну П. Чубинського “Ще не вмерла Україна” (з невеликими уточненнями) на музику М. Вербицького
14 квітня 2003 р.	Лідери об'єднаної опозиції (“Наша Україна”, БЮТ, СПУ, КПУ), підписали Меморандум єдності з приводу необхідності прозорого та демократичного проведення конституційної реформи
15 грудня 2003 р.	Європейська Комісія “За демократію – через право” (Венеціанська Комісія) оприлюднила Висновок № 230/2002, в якому зазначила, що запропоновані зміни до Конституції України “не досягають мети наближення України до європейських демократичних стандартів і ... є кроком назад”

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

<p>25 березня 2004 р.</p>	<p>Прийнято новий Закон України “Про вибори народних депутатів України”. Законом встановлено суто пропорційну систему обрання 450 народних депутатів за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій</p>
<p>6 квітня 2004 р.</p>	<p>Верховна Рада України прийняла новий Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Вперше встановлювалася суто пропорційна система виборів депутатів означених рад (крім міських і селищних голів, депутатів сільських і селищних рад)</p>
<p>8 квітня 2004 р.</p>	<p>Верховна Рада України не змогла прийняти законопроект № 4105 “Про внесення змін у Конституцію України” щодо впровадження засад політичної реформи. Законопроект підтримало 294 депутати з необхідних 300</p>
<p>23 червня 2004 р.</p>	<p>Верховна Рада України на попередньому голосуванні схвалила законопроект “Про внесення змін у Конституцію України” (реєстраційний № 4180) щодо впровадження засад політичної реформи (практично тотожній законопроекту № 4105). 14 жовтня 2004 р. Конституційний суд України підтвердив конституційність законопроекту № 4180 з внесеними до нього поправками</p>
<p>жовтень- листопад 2004 р.</p>	<p>31 жовтня відбувся перший тур президентських виборів, за результатами якого більшість голосів отримали В.А. Ющенко (39,9 %) і В.Ф. Янукович (39,26 %). 24 листопада 2004 р. за результатами повторного голосування з виборів Президента України (відбулося 21 листопада) Центральна виборча комісія оголосила переможцем В.Ф. Януковича. Це рішення спричинило масові виступи громадськості України, обуреної численними фальсифікаціями, що мали місце в ході виборів. Масові акції громадської непокори тривали в Києві та інших містах України до офіційного проголошення результатів повторного голосування 26 грудня 2004 р.</p>

1 грудня 2004 р.	Верховна Рада України прийняла постанову про недовіру Кабінету Міністрів України, наслідком чого має відбутися відставка Уряду. 5 січня 2005 р. Президент України прийняв відставку Прем'єр-Міністра України В.Ф. Януковича
грудень 2004 р.	3 грудня Судова палата в цивільних справах Верховного Суду України визнала дії Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента від 24 листопада 2004 р. неправомірними та зобов'язала Центральну виборчу комісію призначити повторне голосування по виборах Президента України. 4 грудня 2004 р. Центральна виборча комісія призначила повторне голосування з виборів Президента України на 26 грудня 2004 р.
8 грудня 2004 р.	Верховна Рада України ухвалила пакет із двох законопроектів про внесення змін до Конституції (№ 4180 –остаточно та № 3207-1 – попередньо) разом із законопроектом № 6372 “Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року”. Того ж дня Верховна Рада України окремою Постановою припинила повноваження членів Центральної виборчої комісії та переобрала її членів
26 грудня 2004 р.	Повторне голосування з виборів Президента України (т.зв. “третій тур”). Президентом України було обрано В.А. Ющенко, який отримав 51,99% (15115712) голосів виборців. За В.Ф. Януковича було віддано 44,2% (12848528) голосів
7 вересня 2005 р.	Конституційний Суд України визнав законопроект щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстраційний № 3207-1) із внесеними змінами таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

<p>23 грудня 2005 р.</p>	<p>Верховна Рада України прийняла нову редакцію проекту Закону України про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстраційний № 3207-1), попередньо схваленого парламентом (8 грудня 2004 р.) та Конституційним Судом України (7 вересня 2005 р.) і направила його до Конституційного Суду України</p>
<p>1 січня 2006 р.</p>	<p>З 1 січня 2006 р. згідно із Перехідними положеннями Закону України “Про внесення змін у Конституцію України” (колишній законопроект № 4180) зміни до Конституції України, прийняті 8 грудня 2004 р., вступили в дію (за винятком ряду важливих статей, що мали набрати чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р.). Україна за оновленою Конституцією перетворилася з президентсько-парламентської республіки в республіку парламентсько-президентську</p>
<p>19 січня 2006 р.</p>	<p>Верховна Рада України більшістю в 313 голосів прийняла Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”. Президент України ветоував цей Закон. 17 лютого 2006 р. більшістю у 305 голосів парламент приймає цей Закон з пропозиціями Президента, який 14 березня 2006 р. повторно наклав на нього вето. 16 березня 2006 р. конституційною більшістю в 319 голосів Верховна Рада повторно приймає Закон з пропозиціями Президента, який 3 квітня 2007 р. втретє повернув Закон без підпису. 15 січня 2009 р. парламентом було схвалено оновлену редакцію цього законопроекту. 10 вересня 2009 р. Конституційний Суд України визнав даний закон неконституційним на підставі порушення процедури набрання ним чинності. 17 грудня 2009 р. новий проект закону (№ 5163) було схвалено Верховною Радою України в першому читанні переважною більшістю (353 голоси). Друге читання не відбулося</p>

<p>16 березня 2006 р.</p>	<p>Прийнято Постанову Верховної Ради України “Про Регламент Верховної Ради України”. 1 квітня 2008 р. Конституційний суд України визнав цю Постанову неконституційною в цілому у зв’язку із новою нормою у Регламенті, що обмежує право народного депутата України на депутатський запит. Верховна Рада 8 квітня 2008 р. затвердила тимчасовий Регламент</p>
<p>3 серпня 2006 р.</p>	<p>Ухвалення Універсалу національної єдності, який підписали Президент України, Прем’єр-Міністр України, лідери провідних депутатських фракцій у Верховній Раді</p>
<p>4 серпня 2006 р.</p>	<p>Верховна Рада України призначила п’ятьох суддів Конституційного Суду за власною квотою. Конституційний суд України відновив свою роботу</p>
<p>4 серпня 2006 р.</p>	<p>Відповідно до вимог конституційної реформи Верховна Рада України за поданням Президента України призначила лідера новоутвореної парламентської коаліції В.Ф. Януковича Прем’єр-Міністром України і затвердила персональний склад Кабінету Міністрів України. Уряд України склав свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України VI скликання 23 листопада 2007 р.</p>
<p>21 грудня 2006 р.</p>	<p>Верховна Рада України більшістю в 247 голосів прийняла Закон про Кабінет Міністрів (його перший проект було подано ще в 1996 р.). 11 січня 2007 р. Президент України ветовав даний Закон. Після подолання вето (366 голосів) 2 лютого 2007 р. Закон набрав чинності. Нова редакція законопроекту, адаптована до вимог конституційної реформи, ухвалена 16 травня 2008 р. 13 жовтня 2010 р. після повернення до президентсько-парламентського устрою затверджена чинна редакція Закону</p>
<p>12 січня 2007 р.</p>	<p>Верховна Рада України більшістю в 362 голоси прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад”, відповідно до якого було встановлено “імперативний мандат” для депутатів місцевих рад</p>

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

19 січня 2007 р.	Верховна Рада України в першому читанні розглянула перший в історії незалежної України законопроект про парламентську опозицію. Наступного розгляду даного законопроекту не відбулося. Оновлена редакція проекту закону мала розглядатися Верховною Радою України 6 вересня 2012 р. Проте цього не сталося
2 лютого 2007 р.	Прийнято Закон України “Про Державний реєстр виборців”, який набув чинності 1 жовтня 2007 р.
27 травня 2007 р.	Підписання Спільної заяви Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем’єр-Міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв’язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України. Цим документом було погоджено дату проведення дострокових виборів до Верховної Ради України VI скликання – 30 вересня 2007 р.
3 червня 2007 р.	З цієї дати рішеннями вищих керівних органів блоків політичних партій “Блок Юлії Тимошенко” та “Наша Україна” відповідно до частини шостої ст. 81 Конституції України достроково припинені повноваження народних депутатів України, обраних від цих виборчих блоків, що відповідно до частини другої ст. 82 Конституції України та Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 має наслідком неповноважність Верховної Ради України
5 червня 2007 р.	Указом Президента України на реалізацію п. 2 і 3 Спільної заяви Президента України, Голови ВР України і Прем’єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв’язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України, від 27 травня 2007 р., враховуючи неможливість відновлення двох третин від конституційного складу Верховної Ради України V скликання, керуючись частиною другою ст. 77, частиною другою ст. 82, частиною другою ст. 102, пунктом 7 частини першої та частиною третьою ст. 106 Конституції України було офіційно призначено позачергові вибори до Верховної Ради України на 30 вересня 2007 р.

	(Також відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. щодо необхідності кількості 300 депутатів як умови повноважності Верховної Ради України)
30 вересня 2007 р.	Відбулися другі в історії незалежної України позачергові парламентські вибори, у яких взяли участь 20 політичних партій та виборчих блоків
23 листопада 2007 р.	Початок роботи Верховної Ради України VI скликання. Головою Верховної Ради України більшістю у 227 голосів обрано А.П. Яценюка. В складі парламентських фракцій БЮТ і НУНС утворено коаліцію, до якої увійшли 227 народних депутатів
18 грудня 2007 р.	Прем'єр-Міністром України більшістю в 226 голосів Верховною Радою України призначено Ю.В. Тимошенко (перша невдала спроба голосування відбулася 11 грудня – 225 голосів). Затверджено склад нового коаліційного Уряду України (227 голосів)
27 грудня 2007 р.	Указом Президента України утворено Національну конституційну раду, на яку покладено обов'язки щодо підготовки концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України. Національну конституційну раду очолив Президент України
15 січня 2008 р.	Конституційний Суд України визнав законопроект щодо вдосконалення конституційних засад системи місцевого самоврядування (реєстраційний № 3207-1) із внесеними змінами таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158 Конституції України, крім ст. 118 в частині скасування інституту висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної ради
сер. 2008 р. – кін. 2009 р.	Запекла боротьба між чинними на той час президентом і прем'єр-міністром України за контроль над виконавчою гілкою державної влади. Ця новітня українська руїна, що збіглася за часом з гострою економічною кризою, дискредитувала вітчизняну систему державного управління як в очах громадян держави, так і представників світової спільноти.

Розділ 2. Історичні етапи еволюції державного управління в Україні

	Конституційна реформа продемонструвала нездатність врегулювати внутрішні компетенційні конфлікти
25 жовтня 2009 р.	На цю дату Верховна Рада України призначила чергові вибори Президента України. Після того, як Конституційний Суд визнав таке рішення протиправним, Верховна Рада призначила вибори на 17 січня 2010 р.
7 лютого 2010 р.	У другому турі президентських виборів переміг лідер опозиції В.Ф. Янукович (48,95% голосів). Чинний на той час прем'єр-міністр України Ю.В. Тимошенко одержала 45,47% голосів. Активність виборців склала 66,76 % у першому турі і 69,15 % – у другому
25 лютого 2010 р.	Відбулася офіційна інавгурація новообраного Президента України. В. Янукович став четвертим президентом України
15 квітня 2010 р.	Верховна Рада України скасувала проведення раніше призначених на 31 травня 2010 р. чергових місцевих виборів
10 липня 2010 р.	Верховна Рада України схвалила нову редакцію Закону “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. На відміну від попередньо встановленої норми про суто пропорційну систему виборів, вибори 31 жовтня 2010 р. відбулися за змішаною системою (вибори до всіх рад м. Києві та Тернопільської обласної ради не відбулися, чинні на той час ради, обрані відповідно у 2008 и 2009 р. зберегли повноваження)
30 вересня 2010 р.	Конституційний суд України скасував Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (про конституційну реформу), визнав його таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. З того ж часу відновлено дію Конституції України в редакції 28 червня 1996 р. (за єдиною суттєвою відмінністю: строк повноважень Верховної Ради України відтепер становить п'ять років (ст. 76)

9 грудня 2010 р.	Відповідно до указу Президента України № 1085/2010 розпочалася масштабна реорганізація центральних та урядових органів державної влади України, яка поступово призвела до суттєвого скорочення кількості центральних та місцевих урядових установ. Засади даної реорганізації були вперше сформульовані в Концепції адміністративної реформи 1998 р.
17 листопада 2011 р.	Прийнято нову редакцію Закону України “Про вибори народних депутатів України”, відповідно до якої вперше з 2002 р. відбулося повернення до змішаної системи як більш демократичної та відкритої для громадськості. За прийняття цього закону проголосувало 366 народних депутатів, тобто велика частина представників опозиції, зауваження яких до тексту законопроекту було враховано
17 травня 2012 р.	Президент України В. Янукович утворив Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. Головою Конституційної Асамблеї було призначено першого президента України Л. Кравчука
28 жовтня 2012 р.	Відбулися чергові загальнодержавні вибори народних депутатів за змішаною виборчою системою. Активність виборців у середньому по країні склала близько 58 %



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Дайте загальну характеристику особливостям історії державного управління в Україні.
2. Визначте основні етапи становлення державності в Україні.
3. Охарактеризуйте головні етапи становлення та розвитку державності в сучасній Україні (1991 – 2006 рр.).
4. Які історичні форми державності в Україні Вам відомі?
5. Які причини обумовили утворення Давньоруської держави?
6. Яка з відомих Вам теорій походження держави поширюється на історію Київської Русі?
7. Визначить основні структури центрального та місцевого апаратів управління в Київській Русі.
8. Використовуючи матеріали рис. 2.5, доведіть однотиповість державного розвитку Київської Русі та сучасних їй європейських країн.
9. Порівняйте державний устрій Київської Русі та сучасних їй держав Європи.
10. Чи існували в Київській Русі елементи поділу державної влади? Поясніть свою думку на прикладах.
11. Яку з традицій політичної спадщини Київської Русі успадкувала Україна?
12. На які верстви міського населення спочатку поширювалася система Магдебурзького права й чому?
13. Якою була форма державного правління в Речі Посполитій?
14. Чи можна вважати Запорозьку Січ державним утворенням.
15. Чому офіційною назвою Козацької гетьманської держави залишалася “Військо Запорозьке”?
16. Які основні атрибути держави і чи були вони наявні в гетьманській державі Б. Хмельницького?
17. Визначте політичні новації конституції Пилипа Орлика (1710 р.).
18. Охарактеризуйте систему державного управління в Україні за конституційним проектом Пилипа Орлика.
19. Повноваження та структура органів самоврядування Гетьманщини.
20. Як змінився адміністративно-територіальний устрій у підросійській Україні після ліквідації Гетьманщини ?
21. Назвіть українські (малоросійські) губернії Російської імперії в XIX ст. Порівняйте їх територію з сучасним територіальним устроєм України.
22. Скільки класів чиновників передбачав “Табель про ранги”?
23. У чому, на Вашу думку, полягає історичне значення земської реформи 1864 р. в Росії.
24. На які губернії буйшої Російської імперії влітку 1917 р. поширювалася юрисдикція Центральної Ради?

25. Розкажіть про формування органів державної влади та управління в Україні в період Центральної ради.
26. Які обставини завадили Центральній Раді проголосити повну державну незалежність України до січня 1918 р.?
27. Чи передбачався за Конституцією УНР 1918 р. пост президента республіки?
28. Яку роль в історії української державності відіграла Злука 1919 р.
29. Розкрийте зміст поняття “соборність” України.
30. Причини поразки Української національної революції 1917 – 1920 рр.
31. У чому полягають найсуттєвіші відмінності радянського типу державного устрою від устрою провідних демократичних країн?
32. Дайте порівняльний аналіз системи органів державного управління в Україні за радянськими конституціями 1919 і 1978 років.
33. Чи існував в СРСР інститут місцевого самоврядування.
34. Вкажіть різницю в повноваженнях місцевих рад за радянські часи та органів місцевого самоврядування за чинною Конституцією України.
35. Чим відрізняється статус Президента України за законом про Президента 1991 р. та за чинною Конституцією України (в редакції 1 січня 2006 р.)?
36. Яким чином змінилися повноваження Президента та Верховної Ради України після переходу до парламентської системи республіканського устрою?
37. Визначте походження та етапи твердження сучасної державної символіки України (для відповіді використайте дані хронологічної таблиці “Основні віхи історії української державності”).
38. В якому напрямку, на Вашу думку, розвиватиметься реформа системи державного управління в наступні роки (2007 – 2010 рр.)?

ЛІТЕРАТУРА

Обов'язкова література

1. Історія державного управління України : зб. док. і матеріалів (друга пол. XIX – поч. XX ст.) : посіб. для практ. занять та навчання ; навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / за заг. ред. Н.Р. Нижник ; авт.-уклад. : С.М. Коник, Л.В. Покрова, Р.Б. Воробей, І.І. Тіщенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 80 с.
2. Історія державного управління України : зб. док. і матеріалів (XII –поч. XIX ст.) : посіб. для практ. занять та навчання ; навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / за заг. ред. Н.Р. Нижник ; авт.-уклад. : С.М. Коник, Л.В. Покрова, І.І. Тіщенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 80 с.
3. Історія державного управління України : зб. док. і матеріалів (XX ст.) : посіб. : навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / за заг. ред. Н.Р. Нижник ; авт.-уклад. : С.М. Коник, Л.В. Покрова, І.І. Тіщенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 80 с.
4. Історія державного управління України: Термінологічний словник, зб. док. і матеріалів (XII-XX ст.), схеми та інтернет-довідник : посіб. : навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / за заг. ред. Н.Р. Нижник ; авт.-уклад. : С.М. Коник, Л.В. Покрова, Р.Б. Воробей, І.І. Тіщенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 400 с.
5. Історія державного управління України: термінологічний словник і схеми : посіб. для практ. занять та навчання : навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / за заг. ред. Н.Р.Нижник ; авт.-уклад. : С.М. Коник, Л.В. Покрова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 80 с.
6. Киричук В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. Киричук, В. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
7. Котляр М. Довідник з історії України / М. Котляр, С. Кульчицький. – К. : Україна, 1996. – 463 с.
8. Малий словник історії України / В. Смолій, С. Кульчицький, О. Майборода та ін. – К. : Либідь, 1997. – 464 с.

Додаткова література

9. Земские учреждения // Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. – Т. XII^А (24). – Спб, 1894. – С. 533 – 542.
10. Історія української Конституції / уклад. : А. Слюсаренко, М. Томенко. – К. : Право, 1997. – 443 с.
11. Кобилецький М.М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918-1923 рр.) / Автореф. дис. канд. юрид. наук, 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – Львів, 1998.

12. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992.
13. Кремень В. Україна: альтернативи поступу. (критика історичного досвіду) / В. Кремень, Д. Табачник, В. Ткаченко. – К. : ARC-UKRAINE, 1996. – 793 с.
14. Кульчицький Ст. Злука чи Возз'єднання / Ст. Кульчицький // Дзеркало тижня. – 2002. – 19 – 25 січня.
15. Литвин М. Історія ЗУНР / М. Литвин, К. Науменко. – Львів, 1995.
16. Нагаєвський І. Історія української держави двадцятого століття / І. Нагаєвський. – К. : Український письменник, 1993. – 365 с.
17. Нікітін В.В. Конституція Пилипа Орлика (1710 р.) як документ історії громадянського суспільства в Україні / В.В. Нікітін // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (11). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – С. 31 – 37.
18. Салтовський О.І. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку ХХ сторіччя) / О.І. Салтовський. – К. : Вид-во ПАРАПАН, 2002. – 396 с.
19. Сергійчук В.І. Національна символіка України / В.І. Сергійчук. – К., 1992. – 109 с.
20. Скрипник М. Гетьманство П. Скоропадського в історії української державності / М. Скрипник // Останній гетьман. Ювілейний збірник пам'яті Павла Скоропадського. 1873-1945. – К, 1993. – С. 49 – 55.
21. Україна: поступ у ХХІ століття: наук.-метод. зб. / І.Ф. Надольний та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 220 с.
22. Україна: Утвердження незалежної держави (1991 – 2001). – К. : Альтернативи, 2001. – 780 с.
23. Українська державність у ХХ столітті: Історико-політ. аналіз / О. Дергачов (кер. авт. кол.). – К. : Політ. думка, 1996. – 448 с.
24. Українська Центральна Рада : У 2-х т. – К., 1996.
25. Хрестоматія з історії держави і права України : У 2 т. / за ред. В.Д. Гончаренка. – 1996. – К., 2000.
Т. 2: Лютий 1917 р.
26. Яременко О.І. Система центральних органів державного управління Української держави (квітень-грудень 1918 р.) / О.І. Яременко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 4. – С. 40 – 47.

Ресурси мережі інтернет

27. Українська історична бібліотека. – Режим доступу : <http://www.ukrhistory.narod.ru>.
28. Історична веб-хрестоматія Україна-Русь. – Режим доступу : http://www.geocities.com/ua_ukraine.
29. Довідник з історії України. – Режим доступу : <http://history.franko.lviv.ua/dovidnyk.htm>.
30. Історія України. Першоджерела та інтерпретації. – Режим доступу : <http://litopys.org.ua>.
31. Украинские страницы. История национального движения Украины. 1800 – 1920. – Режим доступу : <http://www.ukrstor.com>.
32. Урядовий портал. Історія Урядів України // <http://www.kmu.gov.ua>.

Розділ 3

РОЗВИТОК СВІТОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДУМКИ

- 3.1. Від зародження наукових ідей до формування традиційної моделі державного управління*
- 3.2. Державно-управлінські трансформаційні процеси*
- 3.3. Нові моделі державного управління*
- 3.4. Впровадження нових технологій в діяльність органів державного управління*

3.1. Від зародження наукових ідей до формування традиційної моделі державного управління

Державне управління стає об'єктом академічного інтересу в сімнадцятому сторіччі. Хоча суспільна та приватна сфери в той час ще не відділені чітко один від одного, саме тоді починають з'являтися теоретичні обґрунтування з приводу необхідності такого поділу. Виникають і розвиваються ідеї щодо “ідеального” вищого функціонера, причому як такий уже не розглядається лише монарх, як це було раніше. Цікавою є точка зору з цього приводу відомого в той період мислителя Алтузіуса (Італія), який визначив ті характеристики, що їх повинен мати вищий функціонер. На його думку, він має бути мудрим, досвідченим, обізнаним, точним, швидким, лояльним, скромним, гнучким і правдивим. При прийнятті рішень та виданні декретів він має враховувати побажання громадян, не може бути необачним, і ніякий особистий інтерес не повинен перешкоджати сумлінному виконанню його офіційних обов'язків.

У середині XVII сторіччя фон Зекендорф (Німеччина) у своїх працях здійснив першу спробу докладно розглянути сутність і зміст різних видів адміністративної роботи. У той же час розвивалась практика спеціального навчання службовців до того, як вони стануть

виконувати свої обов'язки. У зв'язку з цим розвивається нова галузь науки, – камералістика, у багатьох європейських університетах створюються кафедри камералістики, що дають фахову освіту для майбутніх вищих функціонерів.

Теорія державного управління продовжувала розвиватися у вісімнадцятому сторіччі, коли державні службовці вже не розглядаються як “слуги монархів”, а починають дійсно служити державним інтересам, є відповідальними вже не особисто правителю, а тій владі, яку він уособлює. Звичайно, що така позиція не могла не знайти відображення у працях учених. Так, камераліст фон Юсті (Німеччина) більше не трактував монархію як основу влади і центр адміністративної структури, розглядаючи при цьому останню як інструмент служіння інтересам держави в цілому. Тоді ж французькими і німецькими вченими вперше були введено поняття “адміністрування” у його сучасному сенсі, а в університетах відбувся розподіл політичних, адміністративних і юридичних дисциплін.

У тих чи інших формах і проявах окремі елементи теорії державного управління були присутні в роботах майже всіх значних мислителів нового часу, зокрема Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, А. Фергюсона, А. Сміта та ін. Всі вони визнавали верховенство суспільства над державою, що означало установку на істотне скорочення повноважень держави у сфері управління справами суспільства. Така установка отримала свій закінчений вираз у *класичному лібералізмі*, що розглядає державу як “нічного сторожа”, тобто як такого, що займається вельми вузьким колом проблем по забезпеченню громадського порядку та стабільності в суспільстві. Наслідуючи цю установку, багато хто з найвидніших економістів XIX ст., таких як Дж. Мілль, Н. Сеніор (Великобританія) та ін., стверджували, що держава не повинна втручатися в приватний сектор, намагатися регулювати або контролювати приватне підприємництво. Саме на початку XIX в. була сформульована концепція, згідно якої держава є організацією, покликаною надавати населенню послуги, тобто такою, що переслідує складнішу мету, ніж проста покора монарху.

Істотний поштовх розробці теорій державного управління був даний початком реформ в системі державного адміністрування, що почалися в США, а потім і у низці європейських країн в останні

десятиріччя XIX ст. і перші десятиріччя XX ст., а також появою теорії наукового менеджменту у сфері бізнесу. Велику роль для державного управління зіграла також диференціація соціальних і гуманітарних наук, особливо виділення соціології, політичної й економічної наук, оскільки сучасні теорії державного управління виникли на перетині саме цих наукових дисциплін.

Одна з головних заслуг у розробці основоположних концептуальних установок і принципів теорії державного управління як самостійної галузі досліджень належить відомому німецькому вченому кін. XIX – поч. XX ст. М. Веберу. Саме він став ініціатором і основним розробником найважливіших установок і концепцій держави як головного суб'єкта політики і влади, бюрократії, державного апарату (докладніше дане питання розглядається в наступних розділах). На цьому етапі певний внесок у розробку теорії державного управління внесли В. Вільсон, Ф. Гудню (США) та інші дослідники.

Помітний внесок у розробку форм правління, у тому числі і найважливіших аспектів державного управління в рамках теорії конституційного права, внесли французькі дослідники. Це, зокрема, один із засновників політичної науки Франції А. Есмен, який зробив спробу виявити і проаналізувати основні принципи державного управління Франції. Інші дослідники, – Л. Дюга, А. Мішель, М. Оріу, – заклали основи інституційного підходу до проблем державного управління. Однак у роботах цих авторів система державного управління досліджувалася тією мірою, в якій вона допомагала з'ясуванню принципів і форм організації діяльності державно-політичних інститутів в цілому.

У Великобританії вивчення системи державного управління почалося наприкінці XIX ст. у Лондонській школі економіки і політичних наук. Від неї естафету в цьому питанні дещо пізніше прийняли Оксфордський, Кембріджський, Манчестерський, Ліверпульський та інші університети. Саме в них головним чином було зосереджено викладання і вивчення системи державного управління, політичних інститутів, державної служби, англійського конституційного і адміністративного права. Найбільший внесок у вивчення державно-політичних інститутів, форм правління і політичних систем в цілому внесли такі дослідники, як Е. Баркер, Д. Коул, Р. Ласки, Ч. Маннінг, У. Робсон, Г. Файнер.

Чималий інтерес з точки зору державного управління представляють й ідеї професора права Колумбійського університету, майбутнього президента США В. Вільсона, які отримали велику популярність у всьому світі. У своїй відомій роботі “Вивчення адміністрування”, опублікованої в 1887 р., він, зокрема, писав: “Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління”.

Виступаючи проти так званої “системи розділу здобичі” (spoils system), Вільсон обґрунтовував думку про те, що зміна політичного керівництва під час чергових президентських виборів не повинна відображатися на положенні адміністративного апарату. Тим самим проголошувалося положення про незалежність і незмінність чиновницького апарату (дане питання докладніше розглядається у наступному розділі). Вільсону належить також пріоритет у введенні так званої теорії “адміністративної ефективності”, сутність якої полягала в пропозиції використовувати в системі державного управління найефективніші методи організації та управління, запозичені з бізнесу і системи управління корпорацій. Заслугою Вільсона є також прагнення здійснити синтез бюрократії з принципами та інститутами демократії. Він, зокрема, стверджував, що відносини між адміністрацією, виконуючою закони, і владою, що створює закони, “складають саму сутність урядової системи”.

Інший американський дослідник, який розвинув ідеї В. Вільсона, Ф. Гудню присвятив низку робіт дослідженню американської системи державного управління. Услід за Вільсоном Гудню намагався провести чіткий розподіл між політиками і адміністраторами. При цьому, як і Вільсон, Гудню був прихильником наукового управління, незалежного від політики і ідеології, ставивши під сумнів компетентність демократичного уряду, що не володіє науковими методами управління.

Інтерес В. Вільсона до управлінської науки, заснованої на “бухгалтерських методах”, визначався етичними міркуваннями, зокрема заклопотаністю розповсюдженням серед чиновництва корупції, а також вірою в методи, властиві діловій практиці. Як вважали В. Вільсон, Ф. Гудню та інші науковці того часу, в умовах сучасної держави розвиток професійних управлінських навиків має таке ж важливе значення для країни, як і оволодіння політичною наукою.

Великий вплив на державне управління того періоду здійснила і школа наукового менеджменту, до найбільш відомих представників якої належать американські дослідники Ф. Тейлор, Д. Муні, Ф. і Л. Гілберт, Г. Емерсон. Їх об'єднувало переконання в тому, що система державного управління повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Як основні засоби такої оптимізації організації діяльності системи вони пропонували спеціалізацію, єдність розпоряджень, делегування відповідальності, централізацію, корпоративний дух тощо. Таким чином, для них було характерним визнання існування найтіснішого зв'язку між теорією державного управління і наукою управління приватними підприємствами. Курси такого спрямування викладалися в багатьох навчальних закладах США, де готувалися фахівці як для державної служби, так і для управління у сфері приватного бізнесу.

Велика заслуга в розробці цієї проблематики належить класичній (адміністративній) школі, відомими представниками якої були А. Файоль, Л. Урвік, Л. Уайт. А. Файоль у 1916 р. сформулював свою *“теорію адміністрації”*, будучи переконаним у тому, що запропоновані ним положення і установки є універсальними і можуть застосовуватися майже у всіх сферах суспільного життя: економіці, системі державного управління, армії тощо.

Файоль стверджував, що управляти, значить, передбачати, організувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дії; організувати, тобто будувати подвійний, – матеріальний і соціальний, – організм установи; розпоряджатися, тобто примушувати персонал належно працювати; координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії та всі зусилля; контролювати, тобто піклуватися про те, щоб усе скоювалося згідно із встановленими правилами і відданими розпорядженнями.

Виходячи з цього визначення, він виділив шість основних груп *функцій управління*: технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові й адміністративні. Причому серед них адміністративним функціям він надавав визначальне значення, вважаючи, що саме вони виконують завдання розробки загальної програми діяльності організації, підбору кадрів, координації зусиль різних підрозділів. Інтерес представляють також сформульовані ним *14 принципів управління*:

– *розподіл праці*, що дозволяє підвищити кількість і якість вироблюваного продукту за однакових витрат і зусиль;

– *право віддавати розпорядження і влада*, що примушує підкорятися цим розпорядженням;

– *дисципліна і покірність*, що означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками;

– *єдність розпорядництва*, згідно з якою службовцю може давати накази щодо якої-небудь дії лише один начальник;

– *єдність керівництва*, яка означає, що для реалізації комплексу дій і операцій, що переслідують яку-небудь єдину мету, є необхідним єдиний керівник і єдина програма;

– *підкорення приватних інтересів* конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян інтересам держави;

– *справедлива винагорода* персоналу, покликана стимулювати старанність й ініціативу працівників;

– *централізація*, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, в яких працюють конкретні організації, установи, підприємства;

– *жорстка ієрархія* керівних посад, що передбачає неухильне виконання розпоряджень вищестоящих посадовців нижчестоящими;

– *чітке визначення місця, повноважень і функцій* кожного працівника;

– *справедливість*, що передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю;

– *постійність складу персоналу*, що виключає плинність кадрів, яка є показником неблагополучного стану справ на підприємстві або в установі;

– *ініціативність* працівників;

– *єдність персоналу*, що є однією з умов життєздатності та ефективності підприємства.

Розвиваючи ідеї А. Файоля, Л. Урвік сформулював принципи побудови формальної організації, до яких належать:

- відповідність людей структурі;
- створення спеціального і “генерального” штабу;
- співвіднесення прав і відповідальності;
- діапазон контролю;
- спеціалізація працівників;

■ визначеність прав, обов'язків, відповідальності та взаємостосунків.

Цікаво, що, розглядаючи як предмет наукового управління зв'язок між машиною і окремим робітником, представники цих двох шкіл надавали особливу увагу комплексу виконуваних робітником операцій, його втомленості, професійній підготовці та іншим аспектам, на підставі яких робітник вивчається як програмований чинник виробництва. Роль даного підходу в підвищенні продуктивності праці була дійсно висока, він отримав застосування і при аналізі трудових процесів у системі державного управління, класифікації посад державних службовців.

Саме в даний період (20-ті рр. ХХ ст.) формується і набуває повсюдне поширення так звана “традиційна модель” державного управління, що проіснувала практично без змін до кінця 80-х рр. ХХ ст., тому її розгляду слід приділити окрему увагу. Традиційна модель державного управління може бути охарактеризована як адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах державного управління постійних, нейтральних та безособових співробітників, котрі мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

Хоча традиційна модель і піддається зараз посиленій критиці, але порівняно з передуючими їй формами і моделями управління вона стала значним кроком уперед. Початок традиційній моделі було покладено у Великобританії в середині ХІХ сторіччя. У 1854 році з'явилася Доповідь Норткота-Тревильяна, у якій відзначалося, що публічна служба повинна здійснюватися шляхом прийняття на її нижчі рівні ретельно відібраного корпусу молодих людей через заснування належної екзаменаційної системи для прийому на посаду. У Доповіді також рекомендувалося відмовитися від патронажної системи і перейти до системи просування по службі відповідно до дійсних заслуг.

Відповідні реформи відбулися і у США, хоча в цій країні не перейняли чіткий розподіл державних службовців на чотири категорії, як це було у Великобританії й обов'язкову вимогу, щоб вони починали проходження державної служби з нижчої категорії.

Цей вплив спричинив появу в 1883 р. Акту цивільної служби (т.зв. Пендлтонський акт), що містив чотири ключових пункти:

- 1) проведення конкурсних іспитів для всіх претендентів на заняття посад;
- 2) добір для зарахування на посаду кращих за результатами іспитів;
- 3) проходження претендентами випробувального терміну перед остаточним зарахуванням на посаду;
- 4) пропорційний розподіл посад відповідно до населення територій.

Крім зазначених реформ у Великобританії і США на формування традиційної моделі вплинула прусська модель державного управління, а також роботи М. Вебера і В. Вільсона, які є основними теоретиками цієї моделі. М. Вебер розробив теорію бюрократії, ідеї про професійну публічну (державну) службу, про призначення і просування відповідно до заслуг, про політичну нейтральність державних службовців. В. Вільсон привніс ідею про те, що за формування політики повинні бути відповідальні політичні суб'єкти, а адміністрації повинні її реалізовувати. І обидва ці вчені висунули тезу про те, що адміністрування повинне бути лише інструментальним і технічним засобом здійснення політики, будучи виключеним з політичної сфери.

Остаточо сформована традиційна модель державного управління базувалася на трьох основних теоретичних “китах”: бюрократичній системі управління, розмежуванні політичного керівництва та державного управління, підходах і принципах наукового менеджменту та адміністративної школи управління (рис. 3.1).

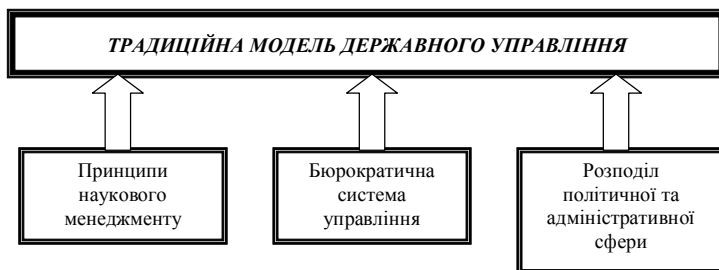


Рис. 3.1. Підґрунтя традиційної моделі державного управління

Вебер визначив шість принципів бюрократичних систем, котрі надалі настільки “пронизали” різні сфери громадського життя, що стали ”універсальними” (рис. 3.2).

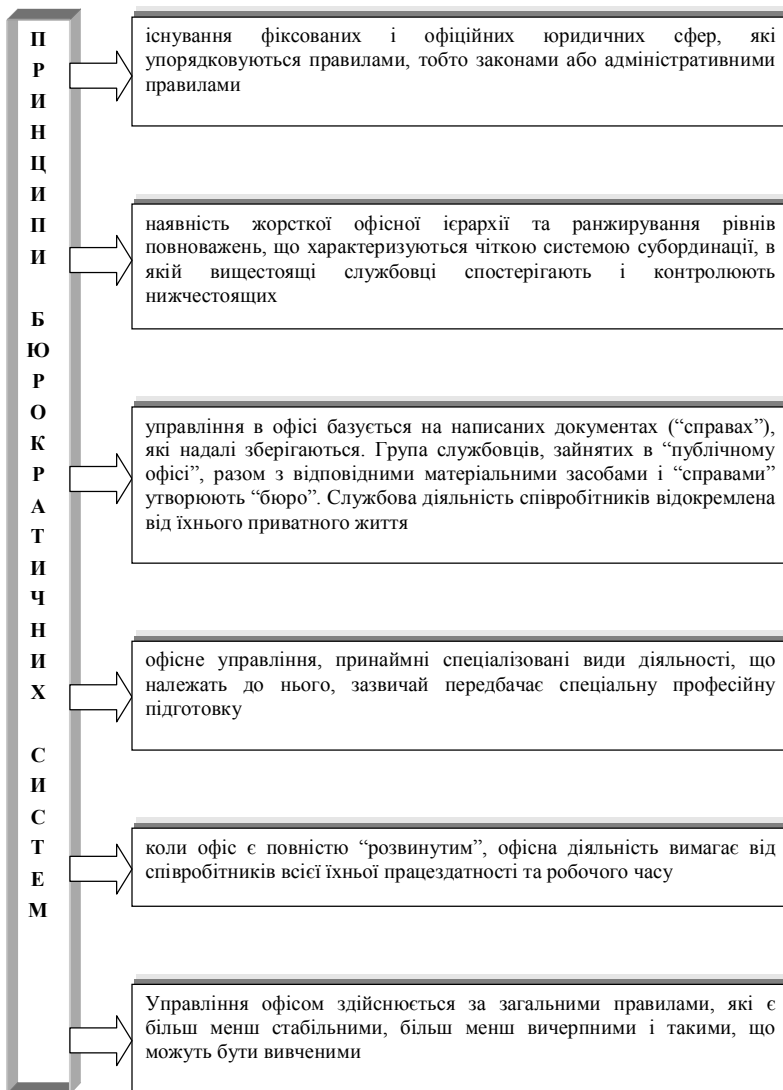


Рис. 3.2. Основні принципи бюрократичних систем

Перший з веберовських принципів означає, що владні повноваження виникають із законів і підзаконних актів. Саме така форма влади, раціональна/ легальна, є найбільш “правильною”. Другий принцип суворої ієрархії означає, що раціональні/ легальні повноваження і влада підтримуються організаційно, не якою-небудь конкретною особистістю, а позицією, що вона займає в ієрархії. Те, що деякі функції можуть бути делеговані на нижчі рівні ієрархічної структури, означає, що будь-який службовець може діяти з повноваженнями організації.

При цьому, відповідно до наступного принципу, організація відділена від приватного життя її співробітників, тобто владні повноваження, що нею реалізуються, характеризуються безособовістю. Написані документи повинні зберігатися, оскільки вони є основою життєдіяльності організації. Тільки при наявності “справ” організація може бути послідовною в застосуванні своїх правил. Багато з цих справ надалі можуть використовуватися як прецеденти.

Четвертий принцип визначає управління (адміністрування) як особливий вид діяльності, що вимагає спеціальної професійної підготовки, у зв'язку з чим їм може займатися не кожний. П'ятий принцип говорить про те, що бюрократична діяльність займає у співробітників увесь час, на відміну від раніше існуючої ситуації, коли офісна робота розглядалася в якості вторинної. Відповідно до останнього принципу в управлінні офісом слід дотримуватися певних загальних правил, що не залежать від особистості керівника.

Найбільш важливою відмінністю веберовської моделі від попередніх є заміна *персонального управління безособистісною* системою, що базується на правилах. Організація та її правила є більш важливими, ніж будь-яка особистість у ній. Бюрократична система повинна бути безособовою у своїх діях і у ставленні до своїх клієнтів. Як відзначав Вебер, зведення офісного управління до правил закладено в його природі, а теорія сучасного (звичайно, для нього) державного управління передбачає, що повноваження керувати певними справами, які були легально передані публічній владі, не надають право бюро регулювати ведення справи командами, обумовленими для кожного випадку, а тільки регулювати ведення справи абстрактно.

Це відрізняється від попередніх патримоніальних принципів управління, відповідно до яких регулюванням усіх взаємин відбувалось за допомогою індивідуальних привілеїв і прихильності. Більш ранні

моделі управління ґрунтувалися на особистісних взаємовідносинах, – лояльності до родича або покровителя, до політичного лідера або партії, – а не до системи безпосередньо. Це призводило до того, що владні структури часто демонстрували довільність і вибірковість стосовно до різних суб'єктів, виходячи з їхньої відданості або лояльності тим, кому ці структури підпорядковувалися. Позбавлена ж індивідуальності система, що базується на принципах Вебера, повністю усуває довільність, принаймні, в ідеалі. Існування справ, віра в прецедент і базування на законах та правилах означають, що *за однакових обставинах будуть ухвалені однакові рішення*. Безособовість також передбачає, що система та її правила зберігаються, коли окремі співробітники покидають організацію.

Відрізняє веберівську модель від її попередників також і визначення положення службовців в організації, пов'язаних один з одним суворою ієрархією. Це є природним наслідком базування на правилах і принципі безособовості. Служба в офісі розглядається як професійна діяльність, якій передують спеціальна підготовка і іспити. Прихід на роботу в офіс передбачає ухвалення певних зобов'язань щодо добросовісного управління в обмін на спокійне існування. Далі Вебер описує становище службовця таким чином (рис. 3.3):



Рис. 3.3. Становище службовця у веберівській моделі

1. Сучасний службовець завжди старасться для певної суспільної пошани і зазвичай одержує задоволення від неї.

2. Нормально, коли службовець займає своє положення протягом усього життя, принаймні, в публічній бюрократії.

3. Службовець одержує регулярну грошову компенсацію у вигляді фіксованої платні та гарантію забезпечення старості у вигляді пенсії. Ця платня не вимірюється подібно зарплаті в термінах виконаної роботи, а відповідно до “статусу”, тобто відповідно до функцій (“категорії”) і, крім того, можливо, відповідно до терміну служби.

4. Службовець робить кар’єру усередині ієрархії державної служби. Він підіймається з більш низьких, менш значущих і нижче оплачуваних на більш високі позиції.

Дані пункти логічно витікають з шести принципів бюрократії. Така формальна, безособистісна система, описана Вебером, передбачає оптимальну можливість для повної реалізації принципу спеціалізованого функціонування відповідно до цілком об’єктивного розгляду. Рішення можуть і повинні прийматися відповідно до “надійних правил” та “без урахування особистості”. Основними цілями є ефективність, надійність і безособовість. Принцип спеціалізації функцій покликаний підвищити ефективність, ієрархія повноважень і система правил повинні забезпечувати надійність рішень, а безособовість системи має на увазі, що при однакових обставинах будуть прийняті однакові рішення.

Таким чином, основна ідея, що прослідковується у Вебера, полягає у створенні такої системи, яка б забезпечувала максимально високий можливий рівень технічної ефективності. Вебер відзначав, що причиною, яка має вирішальне значення для розвитку бюрократії, завжди є її виняткова технічна перевага над будь-якою іншою організаційною структурою, а цілком розвинутий бюрократичний механізм порівняно з іншими організаціями – це те ж саме, що машина порівняно з немеханічними засобами виробництва. Точність, швидкість, однозначність, знання справ, безперервність, розсудливість, єдність, сувора субординація, зниження персональних витрат – все це у суворо бюрократичній організації піднято на найвищий рівень.

Другою теоретичною основою традиційної моделі є чіткий поділ політичної й управлінської сфери, відокремлення вироблення

політики від її реалізації, що було сформульовано, і на необхідності чого наполягав В. Вільсон, який писав: “Адміністрування лежить поза власне сферою політики. Адміністративні питання не є політичними питаннями. Хоча політика визначає задачі для адміністрування, це не повинно призводити до маніпулювання офісами. Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумнівом є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням” (*пер. наш*).

Вільсон вважав, що серйозні недоліки існуючої системи управління (коли адміністративні посади розподіляються серед членів партії, що перемогла на виборах) є результатом зв'язку адміністративних питань з політичними. Якщо адміністратори діють відверто на користь політичної сили, завдяки якій вони отримали посаду або продовжують посідати партійні посади, то необ'єктивність в їхніх рішеннях і діях буде присутня практично завжди. Тому слід відмежовувати політичну сферу, де виробляється політика, від адміністративної сфери, де політика реалізується.

У традиційній моделі державного управління світ політиків відокремлений від світу державних службовців. Прийшовши до влади, політики повинні управляти, державні службовці повинні виконувати їхні розпорядження. Політичні посади повинні заповнюватися шляхом конкуренції на політичній арені, бюрократичні посади повинні заповнюватися шляхом конкуренції на бюрократичній арені. Політичні посадовці повинні відбиратися на основі їхньої політичної компетенції, бюрократичні посадовці повинні відбиратися на основі їхньої бюрократичної компетенції. Політики повинні оцінюватися електоратом або їхніми політичними керівниками, службовці повинні оцінюватися їхніми політичними контролерами або їхніми бюрократичними керівниками. Політичні посади повинні мати часові обмеження і бути предметом вільних

виборів, бюрократичні посади не повинні мати часових обмежень і мають бути предметом правомірної поведінки.

Ідея подібного поділу мала широкий резонанс. Багатьма науковцями того часу вважалось, що дихотомія політики й адміністрування забезпечить розвиток особливої сфери адміністрування та її свободу дій, навіть більше того, – свободу від утручання політики. Ця дихотомія, що стала важливим інструментом прогресивних реформ, надала можливість для прийняття нового критерію публічної дії, який базується на включенні професіоналізації, експертизи й оцінок заслуг в активне державне управління. Крім того, дихотомія *дозволила державному управлінню стати самостійною сферою вивчення*, інтелектуально і інституційно відділеною від політичних наук.

Існують три основні аспекти даної дихотомії:

– ясні відносини підзвітності і відповідальності, контроль політичної сфери над адміністративною;

– можливий чіткий розподіл політичних питань, що формально є прерогативою політиків, і адміністративних питань, переданих у ведення державним службовцем;

– передбачення того, що прийняття адміністративних рішень має бути анонімним і нейтральним.

Однак хоча теорія розподілу політики й адміністрування стала однією з теоретичних основ традиційної моделі, її можна розглядати радше як міф, особливо корисний для уникнення відповідальності. У дійсності ж часто можна було спостерігати ситуацію, коли політики виконують адміністративні функції, а адміністратори беруть на себе політичні. Проте, хоча подібний розподіл і є міфом, бюрократичні структури організовувалися таким чином, начебто цей міф є реальністю.

Остаточним “штрихом”, що завершив формування традиційної моделі державного управління, послужила адаптація багатьох положень і підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. Це відбулось тому, що вони пропонували спосіб операціоналізації бюрократичної форми організації усередині державних управлінських структур. Саме представники цих управлінських шкіл були основними носіями бюрократичної моделі. Ідеї “одного найкращого шляху” і систематичного контролю добре

сполучалися зі суворою ієрархією, процесом прийняття рішень і поняттям прецеденту. Те ж саме стосується і стандартизації завдань та підбору до них працівників. Науковий менеджмент і адміністративна школа управління значно вплинули на практику державного управління й урядові дослідження, оскільки домінували в державному управлінні, починаючи з 1910 р., і допомогли викристалізуватися державному управлінню як академічній сфері.

Таким чином, традиційна модель державного управління передбачає, що існує лише “один найкращий шлях” управління і що він може бути забезпечений теорією бюрократії, розподілом політичної й адміністративної сфери та застосуванням підходів наукового менеджменту і адміністративної школи управління. А оскільки адміністратори за визначенням не відповідали за результати політики, обумовленої іншими, а тільки за дії, що здійснюються ними в рамках своїх повноважень, їм стало властивим і “односпрямоване” мислення.

3.2. Державно-управлінські трансформаційні процеси

У 1920 – 50-ті рр. ХХ ст. все більш виразно виявлялася тенденція до розширення дискусій про роль державного управління. Низка фундаментальних робіт з цієї проблематики з'явилася в 1930-ті рр. Це, перш за все, праці Дж. Муні і А. Рейлі, Л. Галіка і Л. Урвіка, що були пов'язані з бурхливим зростанням державних установ у період реформ Нового курсу Ф. Рузвельта.

Важливими стосовно розвитку теорії державного управління виявились ідеї відомого британського економіста *Дж. М. Кейнса*. Ці ідеї відіграли важливу роль не лише в удосконаленні державного регулювання економіки, але і вплинули на державне управління в цілому. На відміну від неокласиків, що використовували в основному мікроекономічний підхід, Кейнс і його прихильники взяли на озброєння макроекономічний підхід, поставивши собі за мету виявлення й аналіз різних змінних величин, що впливають на економічний розвиток країни. За такого підходу, на відміну від мікроекономічного, що вивчає окремі частини економіки – фірми, господарства, а також ринкові процеси на окремих ринках, центром уваги є економіка як цілісна система.

Головним недоліком ринкової економіки Кейнс вважав її схильність до періодичних економічних криз і безробіття. У цьому плані його заслуга полягала в тому, що він запропонував програму антикризової політики та політики повної зайнятості працездатного населення. Розвиваючи ідеї Кейнса, його послідовники в 1940-60-х рр. XX ст. створили більш-менш струнку концепцію економічної системи, регульованої як ринком, так і державою. Ключова роль у цьому плані відводилася державі, покликаний здійснювати комплекс заходів з регулювання економіки для подолання негативних наслідків ринку. Серед цих заходів важливе місце займає перерозподіл доходів на користь неіснуючих верств населення шляхом прогресивного оподаткування, розвитку безкоштовних систем освіти і охорони здоров'я для запобігання соціальних потрясінь. На основі цих і подібних постулатів кейнсіанці розробили конкретні форми і методи державного регулювання у сфері економіки, економічної політики, серед яких визначальне значення мають теорії антициклічного регулювання і економічного зростання.

Дуже важливим у даний період є виникнення і активний розвиток “школи людських відносин”, представники якої намагалися подолати один з основних недоліків школи наукового менеджменту – неврахування в управлінні повною мірою людського чинника. Хоча владні прерогативи і повноваження визначаються правовими нормами і законодавчими актами, здійснюються все ж таки вони людьми. Від їхньої волі, настрою, знань, досвіду багато в чому залежить те, як здійснюються ролі і функції, вбудовані як у державно-політичну систему в цілому, так і в систему державного управління.

Найвдаліші розробки і концепції цієї школи представлено в роботах М. Фоллета, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін. Всіх їх об'єднувало визнання того, що важливим чинником оптимізації системи державного управління, підвищення продуктивності праці працівників цієї системи та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення мотивації до максимізації трудових зусиль. Працівники розглядаються не як ізольовані, егоїстично мотивовані індивіди, а як соціальна група зі своїми нормами, цінностями, механізмами функціонування і специфічними зв'язками з навколишнім середовищем. Тому беззаперечною перевагою розробок

представників даної школи є те, що вони розглядали саме людський чинник як один з основних, що впливає на ефективність організацій, у тому числі й органів державного управління.

Черговим етапом у розвитку теорій державного управління стали 50-80-ті роки ХХ ст. Даний етап характеризується впровадженням у соціальних і гуманітарних науках, у тому числі й в теорії державного управління, системного і структурно-функціонального аналізу. Найбільший внесок у розробку цих підходів внесли американські соціологи і політологи Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томпсон, Д. Істон, Г. Алмонд та ін. Вивчаючи механізми державного управління в рамках усього суспільства, що розглядається як цілісна система, вони концентрували увагу на чинниках, які сприяють або перешкоджають інтеграції та стабільності існуючої системи державного управління.

На думку прихильників структурно-функціонального і системного підходів, в суспільстві однаковою мірою діють принципи універсалізму і партикуляризму, приватного і загального, конфлікту і консенсусу тощо. Якщо, наприклад, конфлікти відбуваються з приводу розподілу ресурсів, які має в розпорядженні дане суспільство, таких, як матеріальні блага, гроші, влада і т.п., то консенсус підтримується волею і загальними інтересами більшості членів суспільства жити сумісним життям.

Сутність *структурно-функціонального аналізу* полягає у виділенні структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, їхнього статусу та ролі в системі державного управління. Наприклад, для визначення реального внеску окремо взятого представника статево-вікової групи або професії у розв'язанні тих чи інших проблем у системі державного управління важливого значення набуває виявлення того, як вони впливають на здійснення управлінських функцій.

Прихильники *системного підходу*, розглядаючи державне управління як цілісну і єдину систему, вбачають своє головне завдання в тому, щоб виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежностей елементів, а також усієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто зі суспільством у цілому. Це, на їхню думку, дозволить розглядати взаємозв'язки в системі державного управління і між системою і суспільством як єдине ціле, для чого вони широко використовують

дані культурології, політичної антропології, соціології, соціальної психології тощо. У цьому плані їх дослідження носять міждисциплінарний характер.

У низці відомих авторів цього періоду слід відзначити і відомого представника *психологічного підходу* до проблем державного управління та політики в цілому Р. Лассвелла, який був переконаний у тому, що наука може надати неоцінимої допомоги в розв'язанні виникаючих перед суспільством проблем. У центр процесу ухвалення рішень він поставив дослідника і приділяв основну увагу окремій особі. До речі, саме Лассвелл ще в 40-ві роки пустив в оборот вираз “управлінські науки”, а з часу виходу в 1951 р. його книги “Управлінські науки”, написаної в співавторстві з Д. Лернером, цей вираз став невід'ємним елементом сучасної науки. Стосовно державного управління, на думку цих дослідників, найбільшу користь управлінські науки можуть принести при розв'язанні проблем середнього рівня, таких, як прогнозування наслідків конкретних парламентських проектів або оцінка економічної дії певних пропозицій по оподаткуванню. Лассвелл також обґрунтовував думку про те, що всі спірні питання в суспільстві повинні розв'язуватися демократичним шляхом під час обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на ухвалення рішень.

У даний період значна частина дослідників пропагує ідею оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики. Саме такого підходу дотримуються, наприклад, економісти Е. Стоукі і Р. Зекхаузер і політологи Р. Хайнман, У. Блум, С. Пітерсон і Е. Кірні.

У цей час формуються також два сучасні методологічні підходи до державного управління – соціально-інженерний і гуманітарний. У рамках першого підходу, з певними модифікаціями наукового менеджменту, що продовжує традиції, співіснує значна кількість відмінних один від одного напрямків. Але за всіх відмінностей у частковостях і конкретних питаннях їх об'єднує загальна орієнтація на пошук оптимальних моделей державного управління і раціоналістичного розв'язання виникаючих перед суспільством проблем за допомогою вдосконалення, модернізації вже існуючих механізмів.

Одним з провідних представників *соціально-інженерного підходу* вважається американський дослідник Дж. Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників. В її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток. Якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, що визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Дж. Кейден стверджує, що нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових установах.

На відміну від представників соціально-інженерного підходу, прихильники *гуманітарного підходу*, витоки якого пов'язані з теорією людських відносин, дотримуються тієї думки, що в сучасному швидко змінному світі бюрократизація владних структур, у багато разів підсилююча негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби і ухвалювати відповідні рішення.

Прихильники гуманітарного підходу одноставні в критиці існуючих форм і методів державного управління. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьби за сфери впливу, зaveliku централізації системи державного управління. За такого стану речей, згідно їхньої точки зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

Що стосується колективів працівників, зайнятих у системі державно-адміністративної системи, то в розробку цієї проблематики значний внесок зробив Р. Саймон. Він обґрунтовує

тезу про тісну залежність ефективності системи державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому. На його думку, головний інтерес для управлінської теорії представляє межа між раціональними та ірраціональними аспектами поведінки людей.

Прихильники гуманітарного підходу, критикуючи існуючу систему державного управління, виступали зовсім не за те, щоб “пустити під прес” усі відпрацьовані протягом довгого часу організаційні механізми. Вони вважають, що адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін. Проте ці дослідники наполягають на необхідності радикальних змін в існуючих організаційних структурах, наприклад, на заміні постійних організацій тимчасовими, на послабленні формальних ієрархічних чинників у відносинах між фахівцями і посиленні професійно-етичних основ цих взаємостосунків.

Особливо великою популярністю позиції гуманітарного підходу користуються в Європі. Надаючи вирішальне значення людському чиннику, європейські автори розробляють найширший спектр проблем і аспектів реформування державного управління. Так, англійські дослідники Дж. Гарретт і Р. Шелдон для вдосконалення британського державного апарату пропонували разом з децентралізацією всемірно розширити гласність і відкритість ухвалення політичних рішень, в законодавчому порядку встановити принципи інформування громадськості про дії всіх владних органів, а також передбачити конкретні санкції за порушення цих принципів. Важливе значення вони надавали також розширенню контактів між дійсними і “тіньовими” міністерствами, і підбору службовців тільки за кваліфікаційними критеріями.

Певний інтерес з даної точки зору представляють рекомендації італійського дослідника Б. Мафіолетті, який обґрунтовував тезу про необхідність делегування якомога більшого кола повноважень центральних адміністративних органів неурядовим і приватним організаціям, а також делегування регіональним властям усіх функцій з реалізації соціальних програм, незалежно від того, на якому рівні вони розробляються. Він стверджував, що це призведе до формування структур “четвертої влади”, яка доповнить

законодавчу, виконавчу і судову владу. На думку Мафіолетті, для підвищення ефективності державного управління, особливо важливе значення мають спрощення адміністративних процедур, подолання конфліктів між різними органами, рівнями і гілками влади за розширення своїх повноважень, що, у свою чергу, передбачає обмеження можливостей для втручання держави в місцеві справи.

У період, що розглядається, багато європейських дослідників аналізують проблематику сучасного державного управління під філософсько-світоглядною точкою зору. Особливо характерні в цьому відношенні позиції німецьких авторів Х. Куна, Е. Форстхоффа, Е. Хіппеля та ін. Вони схильні розглядати систему державного управління як “трансцендентальний розум” і “вічні цінності”. Обґрунтовуючи цей підхід, Х. Кун стверджував, що будь-яка теорія державного управління будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер.

Важливий внесок у розробку подібного трактування зробив відомий філософ і політолог А. Гелен. Він, зокрема, стверджував, що система державного управління є “фундаментальним антропологічним інститутом”. А. Гелен вважав, що структури і інститути державного управління предстать як ідеологічно та соціально нейтральні і використовуються політичними силами як керівний штаб нової системи для примушення своїх супротивників. А прагнення до стабільності внутрішнього і зовнішнього світу, що лежить в основі людського буття, є основою будь-якої системи державного управління.

Саме завдяки представникам гуманітарного підходу в державному управлінні в багатьох країнах в 1980-90-ті рр. починається відмова від традиційної моделі й упровадження нових моделей державного управління. Відмітною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років у галузі державного управління, є те, що його жорстка, ієрархічна форма, котра переважала протягом більшої частини двадцятого сторіччя, замінюється гнучкими, ринково орієнтовними формами. Це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві та їхніх відносин з громадянами. На зміну “традиційному” державному управлінню приходить нова парадигма.

Ця нова парадигма протистоїть деяким основам, котрі раніше для державного управління вважалися фундаментальними і

незмінними. Ієрархічні структури не обов'язково є найбільш ефективними типами організації. Бюрократія може бути ідеальною для контролю, але не обов'язково для управління; вона дає почуття впевненості, але звичайно громіздка; стандартизована робота є доброю для розуміння, але вона перешкоджає інноваціям. А схема політичного контролю створює проблеми з гарантією дійсної відповідальності.

Бюрократія перестала забезпечувати необхідну організаційну ефективність через дві причини. Перша причина полягає в тому, що завжди існувала деяка розбіжність принципів, описаних Вебером, з їхньою практичною реалізацією, особливо в системі управління персоналом, котра в дійсності була більш жорсткою, більш формальною і менш елітарною, ніж це визначено у Вебера, що знижувало її ефективність. Принцип ієрархії був реалізований занадто завзято, що вилилося у створення десятків рівнів, кожен з яких мав декілька підрівнів, наслідком чого стала поява бар'єрів між ними, які обмежують проходження інформаційних потоків і ресурсів. Принцип “довічної служби” призвів до того, що часто службовця не звільняли, навіть незважаючи на його некомпетентність, а більшість державних службовців перетворилися на людей, що “відбувають” час в очікуванні пенсії, не піклуючись при цьому про підвищення ефективності своєї роботи. Принцип просування по службі залежно від виробничого стажу був реалізований дослівно, що призводило до ситуації, коли керівництво організації могло бути менш компетентним, ніж підлеглі. А ідея про те, що ті, хто прийшов на державну службу, повинні починати її з нижчих рівнів, іноді призводила до невинуватої дискримінації стосовно до людей, які раніше не були державними службовцями, але мають високу кваліфікацію.

Друга причина полягає в появі та розвитку нових теорій організаційної поведінки, які стверджують, що формальні бюрократичні моделі більше не є ефективними порівняно з більш гнучкими формами менеджменту. Жорсткі ієрархічні структури розглядаються як такі, що потребують значних витрат і стримують творчість та інновації. Поряд з формальними враховуються і неформальні схеми спілкування та поведінки, що не передбачено в бюрократичній моделі, – існує складна сукупність неформальних

стосунків у кожній організації, і вони можуть чи не можуть бути сумісні з тим, що зображено на організаційній схемі.

Окремі бюрократи не є автоматами, які, на думку Вебера, безособово дотримуються певних правил, що підтримує високу ефективність системи. Навпаки, поведіння індивідуумів, що переслідують власні цілі в організації (наприклад, мету кар'єрного росту), знижує загальну ефективність, оскільки велика частина зусиль і часу витрачається на досягнення цих своїх цілей. Тому організаційні моделі обов'язково повинні бути доповнені визнанням і розумінням ролі людських відносин.

Поведінкові теорії організацій ілюструють те, що дійсно відбувається в бюрократіях, значно відрізняється від того, що передбачає модель раціональної/легальної влади. Бюрократична організація приймає фіксовані процедури діяльності, котрі дозволяють досягати результатів, але, як наслідок, досягнення результатів може стати менш важливим, ніж дотримання процедур і правил. Дисципліна, яка охоче інтерпретується як співзвуччя з правилами, в будь-якій ситуації стає невід'ємною цінністю в організаційному житті бюрократа. Іншими словами, суворе дотримання правил стало точкою додавання зусиль організації замість досягнення організаційних цілей.

Тому, коли бюрократизм перебільшений, його пороки можуть переважити його чесноти. Замість ретельного планування може бути поспішна імпровізація і панічне маніпулювання, перетворення порядку на хаос. Висока ефективність може змінюватися низькою ефективністю в міру того, як робота перетворюється на нудний ритуал, і винагорода за високу ефективність незначно чи зовсім не відрізняється від винагороди за низьку ефективність. Навіть коли бюрократії функціонують добре, це відбувається зазвичай в часи застою, оскільки при їх фіксованих процедурах важко мати справу зі ситуацією, що швидко змінюється.

Нові теорії організаційної поведінки відзначають, що формальна бюрократія має свої сильні боки, але вона не підходить для нерутинних видів діяльності, які вимагають творчості й інновацій для досягнення результатів у середовищі, що змінюється. Тобто формальна бюрократична модель практично ідеально відповідає *адмініструванню*, або виконанню інструкцій, але не *менеджменту*, або досягненню результатів.

Таким чином, у таких умовах бюрократія вже не є ефективною, необхідний перехід до нових моделей управління. Також не є вірним й інший основний принцип традиційної моделі державного управління – розподіл політичної й адміністративної сфери. Утім, у дійсності, цей принцип, висунутий Вільсоном, ніколи цілком не реалізовувався, тому що відносини між політиками й адміністраторами не є такими простими, як це передбачає модель Вільсона, вони не наслідують її формальній лінійній логіці. На практиці політика не може бути відділена від адміністрування, вони є взаємозалежними. Суб'єкти політики через збільшення свого рівня влади можуть значно впливати на соціальну сферу держави, де діють адміністратори. У той же час, як об'єктивно, так і суб'єктивно, сутність адміністративної системи може впливати на результати політичної системи. Адміністрування виробляє політику, хоча ця політика не завжди письмово викладена й обнародована, як ті правила, що розробляються законодавцями. Більше того, чинні правила, що розвиваються адміністраторами, можуть бути більш виразними для фактичних результатів, ніж формально проголошені правила.

Традиційна модель просто не відображає значну управлінську роль і роль у виробленні політики, властиву державній службі, особливо сучасній. Дана модель нав'язує негативну форму контролю, що підштовхує до пошуку можливостей уникнути помилок, але не забезпечує позитивними стимулами для підвищення ефективності. А спроба змусити державну службу бути “поза політикою” означає небажання визнавати її політичну значимість. Таким чином, обидва теоретичні підґрунтя традиційної моделі більше не є адекватними реальності, як і сама модель.

Трансформації в державному управлінні, які мали місце в багатьох державах, відбулися і як реакція на кілька взаємозалежних факторів (рис. 3.4).

Загальносвітові, глобальні зміни. Останні десять – п'ятнадцять років є потоком глобальних змін, що зажадали від керівників відповідного реагування і додали нових управлінських проблем до тих, що існували раніше.

Сьогоднішня глобальна ситуація є з багатьох причин мінливою, нестабільною. Одна з них полягає в тому, що кількість нестабільних національних економік перевищила кількість стабільних. Тому органи державного управління змушені пристосовуватися і мати

справу із сьогоднішнім, що постійно змінюється. Така адаптація необхідна, наприклад, для запобігання подальшому погіршенню економічної чи політичної ситуації. У той же час органи державного управління повинні бути готовими до невизначеного майбутнього. Збалансувати ці два завдання важко, оскільки те, що робиться зараз для вирішення наявних проблем, може бути нераціональним стосовно того, що варто робити для підготовки до майбутнього. Ефективні управлінські рішення стосовно нинішніх проблем можуть усунути важливі для розв'язання майбутніх проблем чинники і навіть сприяти виникненню проблем у майбутньому. Наприклад, збільшення потужностей АЕС як джерел недорогої енергії під тиском економічних потреб у сьогоднішній день може призвести в майбутньому до витрат, пов'язаних з переробкою і захованням відпрацьованого ядерного палива, що перевищують економію.

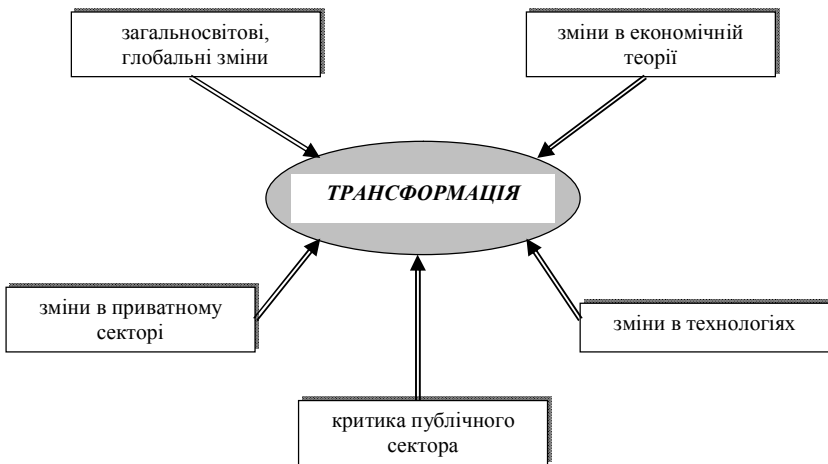


Рис. 3.4. Причини трансформаційних процесів у державному управлінні

До основних глобальних змін, що здійснюють вплив на управлінські практики, належать:

1. Розпад комуністичного блоку в центральній і східній Європі і перехід багатьох країн Африки і Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи, які викликали багато економічних і політичних змін.

2. Національні і міжнародні реакції на нові загальносвітові проблеми. Наприклад, це міжнародна реакція на погіршення стану навколишнього середовища: визнано, що сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що необхідно враховувати завжди і в усьому. Для керівників це означає прийняття до уваги екологічних аспектів під час оцінки ефективності пропонованих рішень.

3. Зміни, що виникли в результаті демографічного вибуху, масових захворювань, масового голодування, природних лих і воєн, які торкнулися значної частини світу. Ставлення до країн, в яких такі зміни відбуваються, з боку більш “благополучних” країн в умовах глобалізації також вимагає пошуку нових управлінських рішень.

4. Глобальна втрата віри в здатність міжнародних організацій, таких, як ООН, урядів окремих держав, місцевих органів влади, приватних організацій виконувати обіцянки, що даються ними.

Критика публічного сектора. Владні структури, особливо бюрократичні, завжди викликали певне невдоволення в суспільстві, яке, в той же час, завжди мало потребу в них. Але, починаючи з 1980-х рр., критика публічного сектора посилюється, причому не лише з боку громадськості, але і з боку деяких глав держав, наприклад, М. Тетчер (Великобританія) та Р. Рейгана (США), з’являються заклики не просто до реформування публічного сектора, але до концептуального перегляду його місця і ролі в суспільстві.

Було визначено три напрямки змін:

1. Скорочення кількості органів державного управління і чисельності їхніх співробітників. Це призвело до скорочення бюджетного фінансування органів державного управління у багатьох країнах, навіть у таких, як Іспанія, Італія, Німеччина і Швеція, де бюрократичний сектор був традиційно великим.

2. Зменшення сфери впливу. Унаслідок цього багато видів діяльності, якими традиційно займалися органи державного управління, були цілком чи частково передані приватному сектору. Характерним прикладом є політика кабінету Маргарет Тетчер у цій галузі, девізом якої може бути висловлення: “Варто приватизувати все, що тільки можна приватизувати”.

3. Перегляд методів управління, заснованих на бюрократичних принципах. Це призвело до широкого впровадження більш гнучких,

ринково-орієнтованих методів, до так званої “маркетизації” публічного сектора.

Зміни в економічній теорії. У 1970-х рр. було розповсюджено тезу, висунуту консервативними економістами, відносно того, що діяльність органів влади є економічною проблемою, оскільки вона обмежує економічне зростання і свободу. Економісти стверджували, що обмеження діяльності органів влади повинне привести до поліпшення суспільного добробуту завдяки підвищенню економічної ефективності.

Однак, наприкінці ХХ ст. в економічній теорії поступово починає домінувати “неокласична економіка” (або “економічний раціоналізм”), яка визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і державного управління. Ця зміна в економічному мисленні значно вплинула на останній. У державні структури приходять економісти, озброєні новими теоріями, що пропонують більше чіткості, суспільної корисності і погодженості, порівняно з невизначеними, нечіткими поняттями традиційного державного управління. “Нове економічне мислення” знаходить усе більше прихильників серед вищих ешелонів влади, у той час як економічні теорії проникають у новий публічний менеджмент. Це, наприклад, такі теорії, як суспільного вибору, принципала/агента і вартості угод.

Зміни в приватному секторі. Змінам у державному управлінні значно сприяли й зміни в приватному секторі, які відбулися трохи раніше, і усвідомлення того, що державне управління і його ефективність впливає на приватну економіку і національну конкурентоспроможність.

Зростання конкуренції як національної, так і інтернаціональної зміни в менеджменті і управлінні персоналом вплинули не лише на приватні фірми, але і на органи державного управління через установлення “нового співробітництва” між прибутковими і неприбутковими організаціями, між органами державного управління і приватним сектором. У світі глобальної економічної конкуренції діяльність урядових структур може бути важливим фактором створення національних конкурентних переваг. Існує багато напрямків державної політики, які впливають певним чином на національні конкурентні переваги. До них належать освітня політика, оподаткування, охорона здоров'я, антимонопольна політика, охорона навколишнього середовища і багато чого іншого.

Визнання важливої ролі урядових структур у забезпеченні національної конкурентоспроможності та процесі глобалізації порушує питання про їхню компетенцію. Для органів державного управління нові економічні зміни, зумовлені процесами, що відбуваються в приватному секторі, такими, як швидкі зміни розміру грошових запасів, коливання цін на готові продукти, здешевлення праці, раптова інфляція чи депресія витрат, створюють значні складності щодо довгострокового планування, ефективного розподілу ресурсів і ефективного управління соціальними програмами. Ці нові економічні зміни викликають зростання недовіри до здатності органів державного управління адекватно і швидко вирішувати проблеми, що ставить під сумнів їхню компетентність. Традиційна модель державного управління через свою велику “інерційність” дійсно не забезпечує компетенції, необхідної для періоду глибоких змін, тому потрібний перехід до більш гнучких моделей.

Зміни в технологіях. Технологічні зміни спричиняють кінець старого виду економічного зростання, оснований на розвитку великих і більш швидких інструментальних засобів та інвестуванні переважно в апаратне, а не програмне забезпечення, радше у машини, ніж в організації, радше у матеріальні продукти, ніж в комунікації.

Розвиток “економіки послуг”, що базується на нових технологіях, передбачає перегляд фундаментальних понять, наприклад таких, як економічна вигода і виробнича діяльність. Для нового типу економіки характерно те, що сервісні функції, такі як дослідження, дистрибуторство, контроль якості, логістика, фінансовий інжиніринг, контроль за станом навколишнього середовища тощо, знаходяться зараз у центрі всіх стратегічних рішень, від яких залежить оптимальне використання людських, матеріальних і фінансових ресурсів і перспективи стійкого економічного розвитку.

У міру розвитку “інформаційних надмагістралей” можна припустити, що суміжна сфера послуг, яка включає в себе комп’ютерне і програмне обслуговування, супровід, навчання і безпеку, поступово залучить близько половини тих, хто працює. Нові технології відкриють нові можливості для контролю, моніторингу й оцінки ефективності.

Технологічні зміни торкнулися і державного управління. Традиційна адміністративна модель зростала і розвивалася з

технологією ручки, а пізніше друкарської машинки, результатом їх застосування був паперовий документ, з якого (і то не завжди) робилися копії, після чого документ проходив різними рівнями ієрархії, несучи інформацію й одержуючи різні резолюції. І в певному сенсі бюрократичні організації пристосовувалися саме під таку технологію.

Тому бюрократії просто не можуть функціонувати добре в такому, що швидко змінюється, інформаційно багатому, інтенсивному з погляду знань суспільстві 1990-х років. Інформаційні технології, зокрема використання комп'ютерів, змінили не тільки управління, але і самі ієрархічні системи. Керівникам уже немає необхідності чекати, коли документ пройде по різних рівнях ієрархії, вони можуть одержати копії одразу ж після його створення. Значно зросли можливості передачі, збирання й сортування інформації, її поділу й поширення, що робить ієрархії менш жорсткими, веде до посилення децентралізації.

Одне з центральних місць у веберівській бюрократії посідає поняття “офісу”, місця, де працюють співробітники, куди приходять відвідувачі для взаємодії зі співробітниками і де зберігається документація. Усе це змінюється з приходом інформаційних технологій. Документація переводиться в електронний вигляд, тому може зберігатися в різних місцях, публічне спілкування може відбуватися за допомогою електронних засобів зв'язку, деякі співробітники можуть працювати на своїх комп'ютерах вдома, що підключилися до мережі, замість того, щоб йти до офісу.

Таким чином, існує декілька раціональних основ для заміни традиційного державного управління новими, більш гнучкими моделями.

3.3. Нові моделі державного управління

Для розв'язання проблем традиційної моделі державного управління в 1980-і та 1990-і рр. починають застосовуватися нові управлінські підходи, створюватися і впроваджуватися нові моделі державного управління, які мали кілька варіантів: “публічний менеджери́зм”, “новий публічний менеджмент”, “ринкове державне управління”, “пост-бюрократична парадигма”, “підприємницький уряд” тощо. Усі ці моделі отримали узагальнюючу назву “менеджеризм” або “новий публічний менеджмент”, що показує

їхню спільність у більшості принципових позицій, їхню однакову “ідеологію” (рис. 3.5).

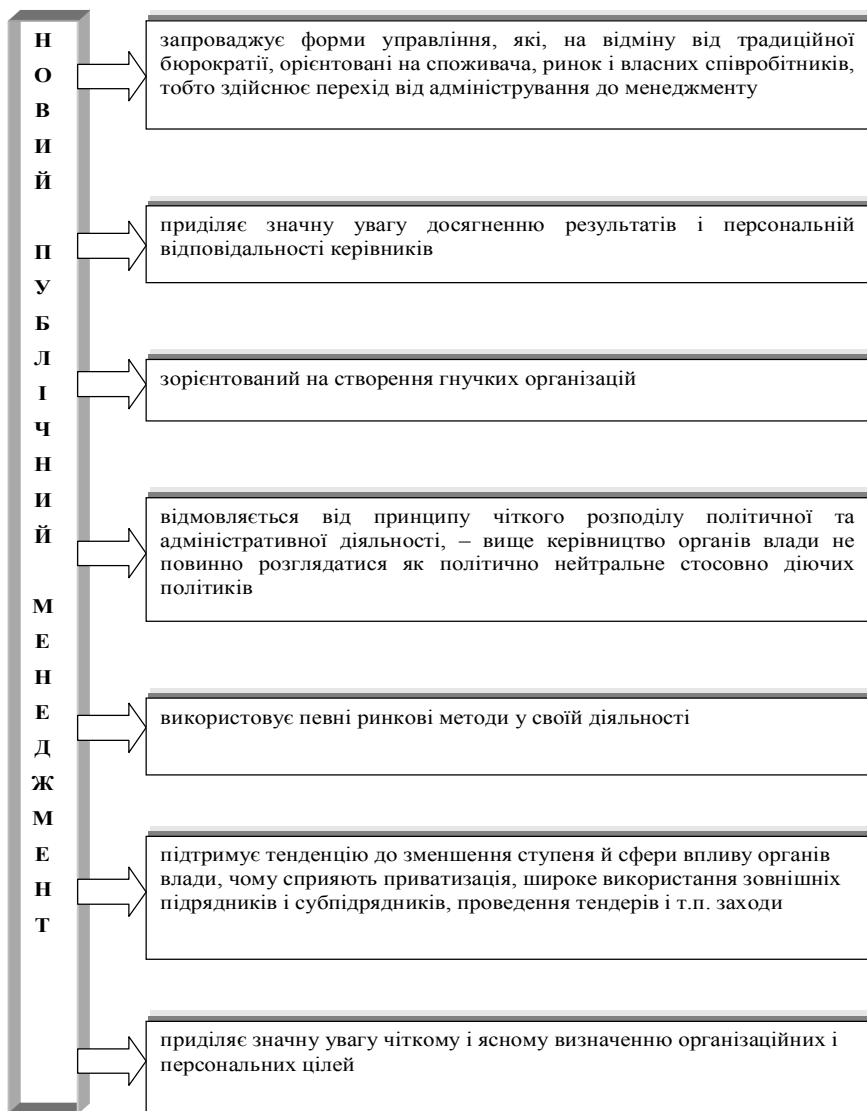


Рис. 3.5. Основні риси “нового публічного менеджменту”

По-перше, поза залежністю від назви, всі ці моделі приділяють значно більше уваги досягненню результатів і персональній відповідальності керівників порівняно з традиційною моделлю.

По-друге, у них є присутньою сильна інтенція відмовлення від класичної бюрократії, створення більш гнучких організацій. *По-третє*, у цих моделях приділяється велика увага чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей, що дозволяє встановлювати вимірювальні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями. *По-четверте*, вище керівництво органів державного управління в даних моделях не розглядається як політично нейтральне стосовно діючих політиків. *По-п'яте*, всі моделі значною мірою орієнтовані на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності. Нарешті, *по-шосте*, у цих моделях однозначно простежується тенденція до зменшення ступеню й сфери впливу органів державного управління через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо.

Наприклад, одна із зазначених моделей, – “підприємницький уряд” (США), – базується на таких десяти принципах:

- забезпечення *конкуренції* між постачальниками послуг;
- наділення значними *повноваженнями* громадян, забираючи при цьому контрольні функції від бюрократії і передаючи їх громаді;
- вимірювання ефективності агентств, фокусуючись не на витратах, а на *кінцевих результатах*;
- керування у своїй діяльності *цілями*, а не правилами і нормами;
- ставлення до своїх клієнтів як до *споживачів*, надаючи їм право вибору;
- *запобігання* проблемам заздалегідь, не чекаючи їхнього виникнення;
- спрямування зусиль на *заробляння* грошей, а не тільки на їхню витрату;
- *децентралізація* влади;
- надання переваги *ринковим*, а не бюрократичним механізмам;
- *сфокусованість* не просто на наданні громадських чи управлінських послуг, але на каталізі всіх секторів для здійснення погоджених дій з метою вирішення суспільних проблем.

Дану модель було взято за основу реформування системи державного управління США, яке базувалось на чотирьох ключових принципах: 1) перехід від системи, в якій люди відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів; 2) примат споживачів; 3) стимулювання співробітників на досягнення результатів; 4) забезпечення кращого управління за менших витрат.

Важливою спільною рисою всіх відзначених моделей є те, що вони наголошують на *переході від адміністрування до менеджменту*. Ці два поняття не є тотожними. Менеджмент є більш широким поняттям, він *містить* у собі адміністрування, але також передбачає і досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю та відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов'язково присутні в традиційній моделі державного управління, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робиться на *процесі*, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на *результатах*, що характерно для нових моделей державного управління, які ґрунтуються на менеджменті.

Для порівняння адміністрування і менеджменту в органах державного управління (або публічного адміністрування і публічного менеджменту) скористаємося наведеними функціями “загального” менеджменту (табл. 3.1).

Перша основна функція означає розробку і реалізацію організаційної стратегії. Традиційне публічне адміністрування не має потреби в цій функції, оскільки, з одного боку, має на увазі “даність” у здійсненні діяльності, дотримання інструкцій та вказівок політиків, які визначають стратегічні аспекти діяльності, з іншого – зосереджене на короткострокових організаційних цілях. А для публічного менеджменту дана функція є конче необхідною, оскільки він передбачає самостійне визначення організацією багатьох довгострокових цілей, вибудовування взаємин із зовнішнім середовищем, що змінюється, і меншу залежність від політиків у здійсненні діяльності.

Друга головна функція менеджменту полягає в управлінні внутрішніми компонентами. Дані функції значною мірою є присутньою в публічному адмініструванні – визначається структура організацій, здійснюється координація робочих процесів, набирається штат, забезпечується функціонування системи

управління персоналом, але при цьому або зовсім упускається контроль ефективності, або він присутній умовно, не забезпечуючи повною й адекватною інформацією. У той же час, публічний менеджмент у даній функції робить основний акцент саме на вимірюванні й контролі ефективності діяльності.

Таблиця 3.1

Перелік та зміст функцій “загального” менеджменту

Стратегічна	<ul style="list-style-type: none">– визначення цілей і пріоритетів організації (на підставі прогнозування зміни зовнішнього середовища й організаційних можливостей);– розробка оперативних планів для досягнення поставлених цілей.
Управління внутрішніми компонентами	<ul style="list-style-type: none">– організація діяльності і кадрове забезпечення: визначення структури і процедур для координації діяльності, а також добір “придатних” людей на ключові посади;– управління персоналом, створення системи управління персоналом, яка б забезпечувала набір, добір, адаптацію, підготовку, заохочення, покарання і звільнення співробітників, що сприяло б збільшенню можливості організації досягати поставлених цілей;– контроль ефективності за допомогою різних інформаційних і вимірювальних систем, що дозволяє визначити прогрес у досягненні поставлених цілей і допомагає в прийнятті управлінських рішень.
Управління зовнішнім середовищем	<ul style="list-style-type: none">– вибудовування і підтримка взаємин із зовнішніми суб'єктами в рамках єдиної структури;– вибудовування і підтримка взаємин з незалежними організаціями: приватними, урядовими і громадськими організаціями з інших галузей, сфер діяльності, які можуть впливати на здатність і можливість організації досягати своїх цілей;– вибудовування і підтримка взаємин із mass media і громадськістю, від яких вимагаються які-небудь дії, схвалення, підтримка чи лояльність стосовно організації.

Третя функція пов'язана з вибудовуванням взаємин організації із зовнішнім середовищем через цілеспрямований вплив на її різні компоненти. У публічному адмініструванні, що припускає реалізацію таких принципів, як анонімність послуг, які надаються

органами державного управління, і нейтральність, дана функція є прерогативою політиків, а не адміністраторів. У публічному менеджменті, що значно орієнтований на зовнішнє середовище і не підтримує принцип анонімності, ця функція розглядається як невід'ємна складова діяльності органів влади.

Таким чином, у результаті реформ публічного сектора багатьох країн у 1980-ті і 1990-ті рр., упровадження різних варіантів нової моделі державного управління всі вищевказані функції загального менеджменту почали реалізовуватися в органах державного управління, а керівники цих організацій стали в більшому ступені менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше. Однак це ніяк не означає, що не існує відмінностей в управлінні приватними організаціями й органами державного управління, це, радше, підкреслює наявність загальних функцій менеджменту, які далі за їхньої реалізації здобувають різне змістовне наповнення залежно від специфіки організації та її зовнішнього середовища.

Незважаючи на те, що новий публічний менеджмент є поняттям у деякому сенсі узагальнюючим, можна виділити сім його основних характеристичних особливостей (рис. 3.6).

Новий публічний менеджмент, як видно з його особливостей, знаменує відмовлення від бюрократичних принципів організації діяльності органів державного управління – одного зі стовпів традиційної моделі. Точно також відмовляється він і від другої теоретичної основи традиційної моделі – принципу розподілу політичної й адміністративної сфери. Оскільки однією з основних характеристик нового публічного менеджменту є те, що відповідальність за отримані результати несуть керівники органів державного управління, це означає необхідність зміни взаємин між керівниками і політиками.

У традиційній моделі відносини керівників з політичним керівництвом є “технічним”, відношенням хазяїна і слуги, того, хто видає розпорядження, і того, хто їх виконує. У новому публічному менеджменті ці відносини стають більш гнучкими і близькими. Хоча керуючий вплив політичної влади на органи державного управління продовжує бути присутнім, він здійснюється у меншому ступені. Тому в рамках публічного менеджменту керівники органів державного управління вже не є простими провідниками обумовленої зверху політики, а активно беруть участь в її формуванні.

-
- 1. **Становлення професійного менеджменту в публічному секторі.** Це означає, що керівникам надають можливість управляти самостійно, не дотримуватися лише чужих вказівок і інструкцій, а приймати власні рішення в рамках своїх повноважень, перетворюючи їх тим самим з адміністраторів у менеджерів. Публічні менеджери вже не є просто реалізаторами політики і стратегії, вироблених іншими, а мають можливість безпосередньо брати участь у їхньому формуванні.
 - 2. **Зміщення акцентів з процедур на результати, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом.** Зміщення акцентів у діяльності органів державного управління саме на *результати*, не в останню чергу пов'язане зі з'явленням професійного менеджменту, дозволило оптимізувати розподіл ресурсів з погляду на досягнення поставлених завдань, перейти до довгострокового планування і стратегічного менеджменту.
 - 3. **Наявність ясних стандартів і індикаторів ефективності.** Зміщення акцентів у діяльності органів державного управління на результати і впровадження стратегічних підходів потребує від організації ясного визначення своєї місії, цілей і завдань. Для того, щоб відслідковувати й оцінювати рух організації до їхнього досягнення, оцінювати кінцеві результати діяльності необхідні ясні і зрозумілі індикатори ефективності, що відбивають визначені стандарти.
 - 4. **Тенденція до дезагрегування організаційних одиниць.** Дана тенденція виникла багато в чому як наслідок того, що в новому публічному менеджменті діяльність організацій сфокусована навколо задач, а не функцій, навколо кінцевих результатів, а не процедур. Основна мета дезагрегування – зробити організації (чи підрозділи) більш гнучкими і, до певної міри, більш керованими, що дозволяє підвищити їхню адаптивність, реактивність і ефективність.
 - 5. **Впровадження елементів конкуренції в діяльності органів державного управління.** Звичайно, існування “повноцінної” конкуренції в публічному секторі не є можливим. Проте, деякі елементи конкуренції, а саме зовнішні підряди і тендерні процедури, широко й успішно використовуються в новому публічному менеджменті, що дозволяє як підвищити якість послуг, так і знизити витрати на їхнє забезпечення.
 - 6. **Широке запозичення й адаптація управлінських практик приватного сектора.** Причому слід зазначити, що новий публічний менеджмент підійшов досить обережно і виважено до запозичення практик із приватного сектора, з урахуванням специфіки публічного сектора і відмінностей між цими двома секторами.
 - 7. **Акцентування на більшій дисципліні й ощадливості у використанні ресурсів.** Дана риса нового публічного менеджменту з'явилася як закономірний наслідок оцінки ефективності діяльності органів державного управління, яка раніше була відсутня, переносу уваги з процедур на кінцеві результати і підвищення особистої відповідальності керівників.

Рис. 3.6. Характеристичні особливості “нового публічного менеджменту”

Відносини між публічними менеджерами і політиками можуть будуватися по-різному. У деяких випадках і на певних рівнях менеджери діють практично незалежно від політичного втручання, в інших випадках – практично цілком під політичним керівництвом, а іноді політичний вплив і самостійність знаходяться приблизно в рівних пропорціях. Іншими словами, не існує єдиної формули взаємодії публічних менеджерів з політиками, тому від перших є потрібним прояв “мистецтва взаємодії” для того, щоб вона була вигідною обом сторонам.

Традиційна модель намагалася деполітизувати те, що є політичним по суті, у той час як новий публічний менеджмент визнає політичну сутність державного управління. І хоча вирішальне слово залишається за політичним керівництвом, у новому публічному менеджменті відбулося остаточне відмовлення від нереального відділення процесу вироблення політики від процесу управління.

Новий публічний менеджмент багато ідей, методів і підходів позичив зі сфери управління приватними, комерційними організаціями. Але це не означає його повну подібність комерційному менеджменту, оскільки існують суттєві особливості органів державного управління порівняно з приватними організаціями. Розглянемо дані особливості.

Організації є соціальними конструкціями, що створені групами в суспільстві для досягнення специфічних цілей за допомогою планованої та координованої діяльності. Приватні організації створюються приватними особами, групами осіб чи юридичними особами для досягнення ринкових цілей або для отримання прибутку, вони підзвітні своїм власникам і можуть набувати різних форм, значно відрізнятись за розмірами, – від малих підприємств до транснаціональних корпорацій, – і забезпечувати найширший спектр товарів, що виробляються, і послуг, що надаються. У них є прийнятним економічний чи ринковий критерій успіху. Органи державного управління створюються державою (владними органами) переважно для досягнення політичних і/або соціальних цілей. Критерії успіху для них менш прозорі і більш важко визначні, ніж для приватних організацій.

Відмітною рисою моделі управління в приватному секторі є її значна ринкова залежність. Це означає, що те, яким чином приватні

організації управляються, відбиває ринкове середовище, в якому вони діють. Успіх, зростання, розвиток і навіть виживання приватних організацій залежать від здатності їхніх керівників ефективно управляти динамічним економічним середовищем, з яким організації мають справу. Крім того, приватні організації для збереження свого місця на ринку повинні постійно піклуватися про задоволення клієнтів. Тобто, щоб вижити в ринкових умовах, вони повинні бути як прибутковими, так і ефективними.

Кожна організація ставить перед собою цілі, що визначають її існування, послуговують керівництвом у прийнятті рішень, установлюють стандарти для оцінки успіху, конкретизують завдання для кожного підрозділу, кожного співробітника організації. Оскільки приватні організації створюються переважно для отримання прибутку, вони, порівняно з органами державного управління, тяжіють до того, щоб мати менш складні, такі, що легше формулюються, і менш дискусійні цілі, які визначаються в економічних і ринкових термінах, – збільшення прибутку, ринкова експансія, диверсифікованість продукту, лідерство в галузі тощо. Великі організації зазвичай мають так звані корпоративні плани розвитку на трьох-, п'яти- і навіть десятилітній період, де детально розписується, яким чином цілі повинні знаходити висвітлення у специфічних завданнях.

Усі організації через своє керівництво несуть відповідальність за дії, що чиняться ними для досягнення поставлених цілей і завдань, згідно із зобов'язаннями, що вони мають стосовно різних реципієнтів. У приватному секторі до таких належать: засновники, акціонери, співробітники, постачальники, клієнти і суспільство. На колективну відповідальність приватних організацій може впливати суміш ринкових, законодавчих, соціальних і моральних імперативів.

Відповідальність і підзвітність у приватних організаціях здійснюється низкою способів. У першу чергу, згідно із законодавством, вони відповідальні і підзвітні перед своїми засновниками і/або акціонерами, які мають широкі повноваження щодо визначення загальної і кадрової політики організації. Приватні організації також деякою мірою законодавчо відповідальні і перед іншими своїми реципієнтами. Для співробітників відповідальність організації визначається законодавством про працю, для клієнтів – законодавством про захист прав споживачів, зобов'язання стосовно

постачальників обумовлюються відповідними договорами. Законодавча відповідальність приватних організацій перед суспільством пов'язана з низкою заходів, що передбачають контроль над їхньою діяльністю, спрямований на недопущення шкідливих наслідків, таких, наприклад, як забруднення навколишньої природного середовища.

А останнім часом приватні організації починають визнавати і свою соціальну і моральну відповідальність за чинені дії, насамперед за лобіювання своїх інтересів, що пов'язано зі зростанням важливості таких понять, як “бізнес-репутація” і “позитивний імідж організації”. Але, зрештою, всі прибуткові організації “відповідальні” перед ринком, – якщо вони не будуть йому “задовольняти”, то збанкрутують або будуть змушені припинити діяльність.

У зв'язку з необхідністю постійно відповідати на ринкові вимоги управлінська функція приватних організацій базується на економічних, раціоналістичних і “родинних” принципах. Економічна природа менеджменту в приватному секторі відбита в ринкових цілях і домінанті економічної ефективності як критерію успіху. Це також пояснює, чому такі області функціонального менеджменту як фінанси, продукція і маркетинг мають для приватних організацій велике значення. Це ті функціональні області менеджменту, які, як вважається, є ключовими для забезпечення: прибутковості, ефективності, контролю за витратами, продуктивності, якості продукції, нової продукції, росту продажів, ринкової частки і ринкового потенціалу. А успіх чи невдача приватної організації на ринку в результаті визначаються ефективністю менеджменту і нічим більш.

Від менеджерів очікується на прийняття рішень, які гарантують, що ресурси, необхідні для досягнення цілей і вирішення завдань, витрачаються ощадливо й ефективно. За ними визнається право прийняття таких рішень, тому що в них є “право управляти” і вони володіють сукупністю управлінських знань, вмінь і навичок. Озброєні цими знаннями, вміннями і навичками, менеджери можуть визначати необхідність у відповідних організаційних структурах, технічних системах і робочих підрозділах. Вони також відповідальні за створення необхідних комунікацій, що координують і контролюють системи, забезпечення вимірювання ефективності.

Порівняно з приватним, державний сектор є більш неоднорідним з погляду організацій, що його складають, тому важко робити узагальнення щодо їхніх конкретних цілей, структур і стилів управління. Загальним для них є їхнє призначення – тим чи іншим способом реалізовувати державну політику в різних сферах і різні соціальні програми.

Відмінність управління в органах влади від управління в приватному секторі пов'язана, в першу чергу, з тим, що цілі тут мають переважно політичний, а не ринковий характер і, відповідно, критерії успіху не можуть виражатися в термінах прибутку чи збитку. Цілі органів державного управління тяжіють до того, щоб бути комплексними, неявними, найчастіше такими, що конфліктують, та іноді недосяжними.

У демократичному суспільстві перед державними керівниками і політиками стоїть завдання намагатися задовольнити безліч різних інтересів і інтегрувати їх у види діяльності і програми, здійснювані органами державного управління. А оскільки політична ситуація змінюється досить часто, особливо в суспільстві, що трансформується, керівники в органах державного управління, на відміну від приватних менеджерів, мають справу з цілями, що часто змінюються.

Багатофункціональна природа органів державного управління визначає і складність їхніх структур, що включають, окрім різних підрозділів, ще і множинні канали комунікації, управління якими має не лише технічний, але також і політичний характер.

Поділ відповідальності між органами державного управління також має, радше, політичний характер, а не є наслідком логічних, економічних чи організаційних принципів. Звичайною практикою є те, що організації більш високого рівня визначають політику, а організації нижчого підпорядкування її реалізують, зазнаючи при цьому й основної відповідальності, хоча, у той же час, завдяки такому “розриву” часто послаблюється контроль тих, хто розробляє політику, над тими, хто її реалізує. Звідси виникають владнозалежні взаємини, за яких майстерність в експлуатаванні політичного ресурсу замінює раціональний процес прийняття рішень або пряму форму контролю.

За своєю природою органи державного управління повинні бути відповідальні, підзвітні перед громадськістю. Громадськість у

відносинах з органами державного управління виступає одночасно як громадяни держави, клієнти і платники податків, і в цій якості безпосередньо зацікавлена у високій ефективності органів державного управління, якості послуг, що надаються ними, і виваженості рішень, що приймаються в них (рис. 3.7).

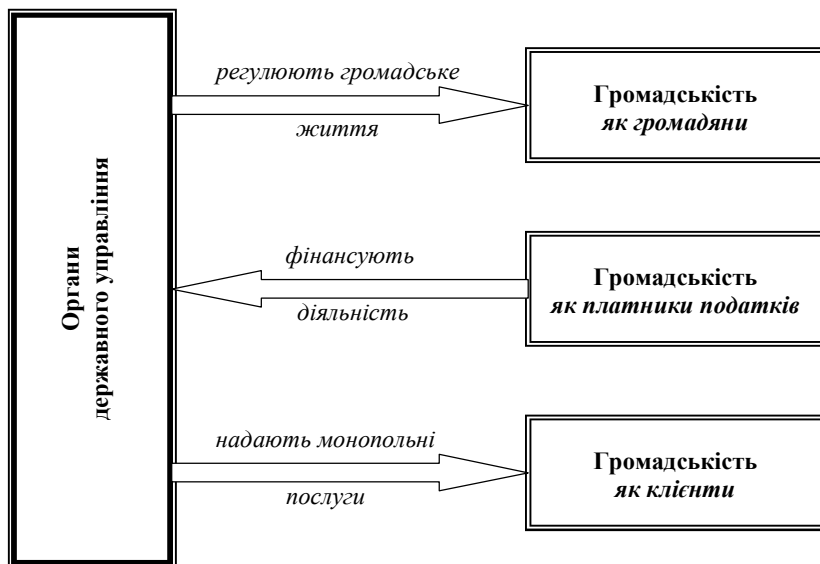


Рис. 3.7. Відносини органів державного управління і громадськості

Досить проблематично визначити які-небудь загальні механізми суспільної відповідальності і підзвітності для всіх органів державного управління, а її форми повинні варіюватися залежно від рівня і типу організації та її специфічних функцій. На практиці можна виділити три форми такої відповідальності та підзвітності: юридичну, політичну, і відповідальність перед клієнтами.

Усі органи державного управління діють у чітких юридичних рамках, при цьому на відміну від приватних організацій, які можуть робити все, що не заборонено законом, вони можуть робити тільки те, що закон дозволяє і визначає для них. Це юридичне правило, відоме як *ultra vires*, означає, що всі дії органів державного

управління та їхніх співробітників повинні відповідати вимогам, обумовленим законодавством, і в цьому полягає їхня юридична відповідальність перед громадськістю.

Політична відповідальність для органів державного управління означає те, що особи, які обираються або призначаються на керівні посади і отримують при цьому певну політичну владу, відповідають за дії підлеглих їм організацій, підрозділів і людей. Органи державного управління відповідальні також і перед своїми клієнтами (громадянами), які в разі незадоволеності діями організацій чи якістю одержуваних послуг можуть порушувати процедуру оскарження в установленому законодавством порядку.

Управлінські функції в більшості органів державного управління тяжіють до того, щоб бути не тільки бюрократичними, але також інкременталістськими і партикуляристськими. *Бюрократичне* управління через його спеціалізацію, ієрархічність, безособовість і суворо визначену компетенцію, призводить до спеціалізованого, ієрархічного і горизонтального розподілу праці. Співробітники мають обмежену свободу дій, їхні функції визначаються і регламентуються інструкціями, розпорядженнями і правилами, а керівники не можуть використовувати ресурси на власний розсуд, врозріз заздалегідь визначеній процедурі. Рішення зазвичай приймаються чи затверджуються на найвищому рівні в організації, що часто веде до зайвої централізації. Усі ці особливості зумовлюють повільне прийняття рішень і затримку в реагуванні, в тому числі й на вимоги громадськості, що викликає невдоволення останньої, формуючи негативний образ органів державного управління. А бюрократична безособовість хоча і покликана забезпечувати неупередженість і однакове ставлення до всіх, однак позбавляє організацію гнучкості в діях, необхідної для швидкого реагування на нестандартні ситуації.

Інкременталістська природа управління в органах державного управління відбиває необхідність для керівників під час планування діяльності мати справу з невеликими часовими проміжками, що пов'язане з річним бюджетним циклом і з відсутністю традицій стратегічного планування та стратегічного управління. *Партикуляристським* управлінням в органах влади є в тому сенсі, що в ньому традиційно відсутні деякі аспекти, які є обов'язковими в

управлінні приватними організаціями, – фінансовий і ресурсний менеджмент.

Отже, в управлінні органами державного управління і приватними організаціями існує як відмінність, так і певна подібність. Це дозволяє запозичати й успішно адаптувати управлінський досвід, управлінські практики приватного сектора в публічному, що і було продемонстровано в нових моделях державного управління, новому публічному менеджменті.

Новий публічний менеджмент, піднімаючи питання ефективності і результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює систему і органи державного управління, але й їхню роль у державі та суспільстві. В Україні, в якій відбуваються глобальні трансформаційні процеси, в тому числі й у системі державного управління, тільки починає формуватися і впроваджуватися нова модель державного управління. Цьому багато в чому сприяє адміністративна реформа, що проводиться, основна мета якої полягає в переході органів державного управління від здійснення функцій контролю, нагляду і примуса до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на *результати*. Тому, хоча кінцева модель, що буде реалізована, напевно і буде відмінною від моделей, успішно реалізованих в інших країнах, внаслідок особливої специфіки кожної держави, але, безсумнівно, щоб бути успішною вона повинна мати ті загальні характерні риси, властиві новому публічному менеджменту, що були відзначені вище.

3.4. Упровадження нових технологій у діяльність органів державного управління

До найбільш розповсюджених сучасних технологій, що дозволяють значно і стало підвищити ефективність діяльності організацій, у тому числі й органів державного управління належать суцільно-якісне управління, реінжиніринг і маркетинг.

Суцільно-якісне управління являє собою водночас як філософію, так і низку принципів, які організація може використовувати для постійного вдосконалювання та підвищення якості своєї діяльності. Суцільно-якісне управління є постійним додаванням кількісних

методів і людських ресурсів для поліпшення товарів і послуг, що виробляються (надаються) організацією, внутрішньоорганізаційних процесів і для урахування потреб клієнтів. Воно інтегрує основні управлінські техніки, що існують в організації, зусилля з підвищення ефективності та інструментальні засоби в рамках єдиного підходу, сфокусованого на постійному удосконалюванні діяльності, підвищенні її ефективності.

Основними аспектами в суцільно-якісному управлінні, що необхідні для здійснення змін основних робочих процесів і підтримки цих змін у часі, є виміри і партнерство, які розглядаються через внутрішній і зовнішній фокус діяльності для того, щоб зв'язати те, *що* робить організація, як і *для кого* вона це робить. Тому основними елементами суцільно-якісного управління є:

1. *Виміри, що мають внутрішній фокус*, використовуються організацією для оцінки окремих робочих процесів і ефективності діяльності організації в цілому. Для виміру робочих процесів у суцільно-якісному управлінні зазвичай використовуються різні статистичні методи, що дозволяють відслідковувати динаміку зміни.

2. *Виміри, що мають зовнішній фокус*, покликані через зворотний зв'язок визначити очікування клієнтів та інших зовнішніх реципієнтів щодо організації та їхню задоволеність її діяльністю. Сюди також часто включається еталонне тестування.

3. *Спільні зусилля підрозділів і робочих груп* у середині організації з поліпшення якості роботи, впровадження інновацій, знаходження нестандартних розв'язань проблем тощо.

4. *Співробітництво організації з основними зовнішніми реципієнтами* з метою підвищення ефективності діяльності організації, вигідного для обох сторін.

Основна мета співробітництва полягає в залученні всіх учасників процесу створення кінцевого продукту (у вигляді товару чи послуги) до здійснення організаційних змін, спрямованих більшою мірою на задоволення потреб клієнтів організації, а не на забезпечення її функціонування.

Відзначені вище чотири елементи суцільно-якісного управління є взаємозалежними та однаково важливими, тому не можна надавати більшого значення одному чи декільком з них на шкоду іншим. Крім того, при впровадженні суцільно-якісного управління в організації на його успішність впливають три стратегічних фактори.

Першим з цих факторів є *управління через планування*. Багато організацій почали використовувати суцільно-якісне управління як прямий результат організаційної кризи, коли не виникало сумнівів у необхідності підвищення ефективності діяльності чи конкурентоспроможності. Однак їхній досвід показав, що недостатньо використовувати суцільно-якісне управління для розв'язання існуючих проблем, воно повинно бути інтегроване у процес стратегічного менеджменту, частиною якого є планування. Це означає необхідність перегляду (переформулювання) стратегічних цілей і розробки такої стратегії організації, яка б поступово зробила поняття “якість” пріоритетом діяльності всіх підрозділів і кожного співробітника.

Зазначене уможливорює і створює передумови для другого фактора – *організаційної реструктуризації*. Постійні локальні зміни, як правило, здійснюються в будь-якій організації, змінюються, поліпшуються ті чи інші робочі процеси, реструктуризуються різні підрозділи тощо. Однак упровадження суцільно-якісного управління вимагає іншого, стратегічного, підходу, що передбачає широкомасштабні зміни, реструктуризацію всієї організації, перегляд усіх організаційних процесів з єдиною метою, – забезпечити максимальне задоволення потреб клієнтів.

Третім стратегічним фактором є *зміна політики в управлінні трудовими ресурсами* таким чином, щоб зорієнтувати кожного співробітника організації на реальне використання у своїй повсякденній діяльності нових стандартів якості, які дозволяють домагатися постійного підвищення якості діяльності всієї організації. Вирішення цього завдання займає багато часу і вимагає здійснення низки заходів: доведення до співробітників нових стандартів якості, пояснення необхідності їхнього дотримання для діяльності організації в цілому; вироблення вимірювальних індикаторів, що дозволяють оцінювати діяльність кожного співробітника відповідно до стандартів якості; перегляду системи заохочень і покарань, мотивації співробітників; організації професійного навчання і підвищення кваліфікації для співробітників. Кінцевою метою всього цього повинна стати інтеграція встановлених стандартів якості в організаційну культуру.

Будучи значною мірою управлінською філософією, суцільно-якісне управління при його впровадженні в конкретній організації,

особливо в органі державного управління, часто викликає труднощі, оскільки необхідно адаптувати концепцію суцільно-якісного управління до специфіки кожної організації, органічно "вживити" його в організаційну культуру. Проте з погляду практики можна виділити шість основних складових процесу впровадження суцільно-якісного управління в організацію:

1. *Участь співробітників.* Безпосередня активна участь співробітників є основою успішного впровадження суцільно-якісного управління в організацію, запорукою використання нових стандартів якості в її повсякденній діяльності на всіх її рівнях. Для цього кожний співробітник повинен розуміти сутність змін, що відбуваються в організації, свою роль і місце в цих змінах, для чого доцільно навчити співробітників деяким простим аналітичним і статистичним методам, таким, наприклад, як використання схем послідовності дій.

2. *Постійне навчання співробітників.* Суцільно-якісне управління передбачає організацію системи постійного навчання співробітників, яка б забезпечувала їхнє безперервне професійне вдосконалення, без чого неможливо успішно перейти до нових стандартів якості в діяльності, що сприяють підвищенню її ефективності.

3. *Взаємодія із зовнішніми реципієнтами.* Аналіз робочих процесів не повинний здійснюватися у відриві від зовнішнього середовища, яке значною мірою формують зовнішні реципієнти організації. З одного боку – це постачальники, які забезпечують організацію матеріальними і нематеріальними ресурсами, з іншого – це клієнти, що споживають результати діяльності організації, і для більш повного задоволення потреб яких повинні здійснюватися зміни, спрямовані на підвищення ефективності.

4. *Реалізація спочатку локальних проектів.* Слід починати здійснення організаційних змін, які супроводжують впровадження суцільно-якісного управління, не з глобальних проектів, що охоплюють усю організацію, а з локальних, що стосуються одного чи декількох підрозділів. Подібний підхід дозволяє: по-перше, за допомогою даного пілотажу адаптувати суцільно-якісне управління до специфіки конкретної організації; по-друге, показати його переваги на прикладі одного чи декількох підрозділів співробітникам інших підрозділів; по-третє, здійснювати поступове

“звикання” співробітників до нових стандартів якості в їхній діяльності, входження цих стандартів в організаційну культуру.

5. *Використання як основи існуючих процедур і структур.* Суцільно-якісне управління має “вплітатися” в уже існуючі організаційні структури і процедури. Процес його впровадження є, радше, поступовою тонкою корекцією, яка згодом перетворить організацію, ніж грубою швидкою перебудовою, що ламає старе і зводить на його уламках нове.

6. *Кінцева непомітність.* Коли суцільно-якісне управління стає невід’ємною частиною організаційної культури, воно стає як би *непомітним*, і саме це свідчить про успішність його впровадження в організацію.

Для реалізації безпосередніх проектів з підвищення якості в межах суцільно-якісного управління слід скласти контрольний лист, що містить питання, на які варто відповісти перш, ніж приступати до здійснення проекту. Можна виділити чотирнадцять основних подібних питань:

1. На поліпшення якого виду (яких видів) діяльності спрямований проект? У відповіді на дане запитання варто максимально конкретизувати вид діяльності, що поліпшується, уникаючи загальних формулювань.

2. Хто реалізовуватиме даний проект? Найкращим є підхід, за якого для реалізації проекту створюється спеціальна команда, котра може складатися як зі співробітників організації, так і із зовнішніх експертів, а також представників основних зовнішніх реципієнтів, що мають знання, вміння та навички, необхідні для здійснення проекту. При цьому бажано, щоб до команди входив співробітник, зайнятий у тому виді діяльності, який передбачається поліпшити.

3. Який специфічний робочий процес поліпшуватиметься? Подібна постановка питання ще більше дозволяє конкретизувати завдання, спрямувати зусилля на досягнення конкретних результатів.

4. Яким чином зараз реалізується даний процес? Перш, ніж поліпшувати який-небудь процес, необхідно зрозуміти, яким чином він реалізується зараз. Щонайкраще для цього підходить розробка послідовної покрокової схеми процесу, на якій відбите хто і коли здійснює той чи інший крок, і що *в дійсності* відбувається на кожному кроці. Метою такої схеми є не встановити правильно чи

неправильно виконуються різні види роботи, а описати різні способи виконання однієї і тієї ж роботи, оскільки її можуть виконувати різні люди.

5. Який нинішній рівень ефективності даного процесу? Поліпшення процесу повинне призводити до підвищення його ефективності, тому варто знати нинішній рівень ефективності, щоб потім мати можливість порівнювати його з отриманим у результаті реалізації проекту.

6. Яким чином виміряється зараз рівень ефективності? Це запитання, безпосередньо пов'язане з попереднім, спрямоване на аналіз системи виміру ефективності, що існує в організації, на оцінку вимірювальних індикаторів і на недопущення ситуації, коли оцінка ефективності з боку керівництва чи співробітників є інтуїтивною.

7. Яка додаткова інформація необхідна для того, щоб точніше вимірити нинішній рівень ефективності розглянутого процесу? Дане запитання спрямоване на визначення того, яка взагалі інформація необхідна для оцінки ефективності процесу і наскільки вона є наявною.

8. Яким чином планується одержати цю інформацію? Після визначення того, яка інформація необхідна для оцінки ефективності, слід визначити методи її одержання, які можуть бути різноманітними, – починаючи від заповнення співробітниками стандартизованих форм, закінчуючи суцільним опитуванням співробітників.

9. Яким чином дана інформація аналізуватиметься після її одержання? Завжди варто пам'ятати, що збирання інформації є трудомістким і часто дорогим заходом. Тому відповідь на дане запитання дозволить визначити обсяг інформації, дійсно необхідний на даний момент часу для виміру і підвищення ефективності.

10. Які існують найбільш серйозні перешкоди для поліпшення розглянутого робочого процесу? Докладний опис процесу та оцінка його нинішньої ефективності дозволяють ідентифікувати те, що перешкоджає його поліпшенню. Методи, що використовуються для цього, також можуть бути найрізноманітнішими, починаючи від “мозкового штурму”, закінчуючи аналізом часових витрат на кожному кроці процесу.

11. Яким чином передбачається переборювати дані перешкоди? По суті, з відповіді саме на це запитання починається вироблення рекомендацій зі здійснення організаційних змін, оскільки для розв'язання визначених проблем цілком імовірно може знадобитися ліквідація одних і додавання інших кроків до робочого процесу, зміна шляхів здійснення процесу в цілому чи на окремих його кроках, зміна ставлення співробітників до роботи, що ними виконується, адаптація досвіду інших організацій тощо.

12. Як і де здійснюватиметься пілотний проект? Перш ніж реалізовувати проект у масштабах всієї організації, доцільно зробити це спочатку в одному підрозділі, що дозволить при малих витратах виявити й усунути всі його недоліки.

13. Наскільки здійснення пілотного проекту підвищить ефективність діяльності підрозділу, у якому реалізовуватиметься проект? Яким чином вимірити дане підвищення? Підвищення ефективності окремого підрозділу є метою реалізації пілотного проекту тим, що дозволить констатувати його успішність, а вироблення чітких вимірювальних індикаторів дозволить ідентифікувати це підвищення.

14. Як перенести реалізацію проекту на всю організацію? Нарешті, відповідь на останнє запитання передбачає розуміння того, яким чином перейти від пілотного проекту, за випадку його удачі, до реалізації проекту в масштабах всієї організації, оскільки кінцевою метою є підвищення ефективності всієї організації, а не лише окремих її підрозділів.

У підсумку зробленого короткого розгляду суцільно-якісного управління необхідно визнати, що при всіх його очевидних позитивних боках спроби його впровадження не завжди давали позитивний результат, багато організацій зазнали в цьому невдачі або не одержали цілком очікуваних результатів, і це за умови того, що для організації природно прагнути підвищення якості своєї діяльності. Тому є дві основні причини. По-перше, це неготовність до дійсно широкомасштабних змін в організації, а лише їхнє декларування. По-друге, це небажання відмовлення від адміністрування, властивого бюрократичним формам управління, і переходу до більш гнучких форм управління.

Reінжиніринг схожий із суцільно-якісним управлінням у тому, що спрямованість цієї технології полягає в підвищенні якості

діяльності організації, її ефективності. Але реінжиніринг має більшу стратегічну спрямованість, його кінцева мета – досягти того, щоб усі види діяльності мали “значення, що додається”, а всі робочі процеси “здійснювали правильні речі”. І хоча суцільно-якісне управління та реінжиніринг є двома самостійними технологіями, що дозволяють змінити організацію, реінжиніринг буде більш успішним у тій організації, де попередньо впроваджене суцільно-якісне управління.

Реінжиніринг визначається як перегляд фундаментальних основ, на яких будується організація, шляхом радикального переконструювання її процесів, систем і структур навколо бажаних результатів.

Розглянемо основні принципи реінжиніринга (рис. 3.2), враховуючи при цьому, що реалізація цих принципів призводить до зміни певних принципів діяльності організації.

Реінжиніринг являє собою систему перепроєктування організації, націлену на ідентифікацію найбільш критичних внутрішніх робочих процесів за допомогою фокусування на тому, як вони враховують і впливають на вимоги та очікування клієнтів, і потім на реструктуризацію та інновацію продукції, послуг, технологічного забезпечення і управління. У результаті організація перетерплює три основних типи змін:

1. *Зміни в робочих процесах.* Кожний крок робочих процесів і кожний вид діяльності оцінюється в термінах того, хто є клієнтом для них, яка їхня вартість і яке значення вони “додають” організації з погляду клієнтів. Якщо робота виконується для внутрішніх клієнтів (інших підрозділів усередині організації), то або здійснюється оцінка витрат і вигод, або оцінка ризиків. Для зовнішніх клієнтів робиться додатковий акцент на тому, як робочі процеси і види діяльності поліпшують контакт із клієнтами і фокусуються на їхніх потребах і очікуваннях.

Для зниження часових витрат реінжиніринг перебудовує робочі процеси так, щоб вони виконувалися паралельно і намагається мінімізувати види діяльності, призначені для “внутрішнього користування”. Для зниження витрат і підвищення рівня якості реінжиніринг пропонує доступність інформації, створення технологічних мереж і переміщення прийняття рішень у джерела виникнення проблем.

Основні принципи реінжиніринга та їх вплив на принципи діяльності організації

<i>Принципи реінжиніринга</i>	<i>Старі принципи діяльності</i>	<i>Нові принципи діяльності</i>
Організація діяльності навколо результатів, а не функцій	Ті, хто виконують однакові функції, повинні працювати разом. Оскільки не можна контролювати результати, то не існує і відповідальності за них, є лише відповідальність за те, як реалізуються різні функції.	Ті, хто задіяні в одному процесі, повинні працювати разом. Організація навколо визначених результатів дозволяє їх контролювати.
Встановлення паралелей у послідовному багатетапному процесі	Для забезпечення контролю якості і відповідальності діяльність повинна здійснюватися послідовно, поетапно	Сучасні споживачі не хочуть чекати тривалого послідовного здійснення різних програм і надання послуг. У той же час висококваліфіковані співробітники, що підтримуються відповідними технологіями, можуть успішно реалізовувати багато програм (надавати послуг) паралельно.
Перетворення спадної інформації у висхідну	Інформація повинна отримуватися в необхідний спеціально визначений час і в необхідний спеціально визначений кількість.	Доступ до інформації можна одержати в будь-який час, у будь-якому місці й у будь-якій кількості, необхідній для прийняття рішень.
Одержання інформації відразу, з її джерела	Інформація проходить і отримується послідовно.	Інформація отримується відразу з джерела її появи.
Забезпечення, по можливості, однієї точки контакту для клієнтів	Діяльність повинна бути організована навколо функцій для зручності роботи підрозділів; клієнти повинні мати справу в організації з різними фахівцями залежно від приватних потреб.	Діяльність повинна бути організована навколо результатів для зручності клієнтів, які повинні мати справу в організації з одним співробітником, що уявляє весь процес.
Забезпечення безперервності здійснення основних видів діяльності	Усі види діяльності в організації є однаково важливими, їм усім необхідно приділяти однакову увагу.	Оскільки основні результати діяльності організації безпосередньо пов'язані із забезпеченням потреб клієнтів, більшу увагу слід приділяти тим видам діяльності, що дозволяють домогтися цього в більшому ступені.
Спочатку реінжиніринг і тільки потім автоматизація	Зміна робочих процедур призводить до істотних змін діяльності в цілому.	Зміна принципів діяльності призводить до її істотних змін.

2. *Зміни в управлінні організацією.* Підвищення організаційної ефективності багато в чому забезпечується завдяки зсуву управлінського фокуса з високоспеціалізованих вертикально орієнтованих функцій на управління горизонтально орієнтованими видами діяльності, що включають проектування, розвиток, виробництво товарів (надання послуг), дистриб'юторство, сервіс, освіту тощо. Роль управління змінюється з віддання вказівок і контролю на комунікації і надання допомоги, з регулювання і перевірки – на підтримку і передачу повноважень.

3. *Зміни характеру зусиль з організаційної зміни.* Реінжиніринг рефокусує організаційний інноваційний цикл від інкременталістського вдосконалення і модернізації (“робіть це краще” чи “робіть це з меншими витратами”) до стратегічних моделей (“як це повинно бути зроблене”).

Для безпосереднього здійснення реінжиніринга реалізуються так звані “проекти реінжиніринга”, що складаються з чотирьох основних кроків:

1. Створення “карти” процесу діяльності в його нинішньому стані.
2. Визначення кінцевої мети і повернення назад.
3. Установлення “перебільшених” цілей.
4. Починання діяльності з “чистого листа”.

При цьому, другий, третій і четвертий крок можуть здійснюватися не лише послідовно, але і паралельно. Розглянемо дані кроки.

Створення “карти” процесу діяльності в його нинішньому стані. Існує кілька переваг у тому, щоб починати проект зі складання карти процесу “так-як-він-є”. Подібна карта показує основні складові процеси, що дозволяє оцінити їхні вузькі місця і позитивні боки, їхні недоліки чи надмірність. Спроба розуміння існуючого процесу веде до кращого розуміння того, як різні організаційні компоненти повинні взаємодіяти між собою з метою підвищення ефективності діяльності. Така карта також допомагає визначити необхідні часові цикли, шляхи зниження витрат і вимірювальні індикатори.

Серед методів картографії процесів найбільш розповсюдженим є використання блок-схем різної складності. Для одержання більш повних результатів іноді до складання блок-схем залучають не

тільки спеціальних експертів, але і співробітників організації та її клієнтів. Наприклад, це передбачено при використанні так званих “живих блок-схем”, коли в спеціально відведеній кімнаті кожна складова розглянутого процесу представлена окремим фліп-чартом, на якому кожний, хто входить у кімнату (співробітник чи клієнт організації), пише свою думку щодо даної складової, необхідності її зміни, про її недоліки і шляхи поліпшення, кінцеві результати тощо.

Визначення кінцевої мети і повернення назад. Подібно до першого принципу реінжиніринга, – організація діяльності навколо результатів, – даний крок наголошує на кінцевих результатах. Почати з кінця (із задоволення потреб і очікувань клієнтів) і йти назад – це часто застосовуваний метод вибору, який називається “зворотна побудова ланцюжка”, що забезпечує врахування інтересів клієнтів на кожному етапі всіх робочих процесів.

Реалізація даного кроку для органів державного управління не настільки проста, як для приватних організацій, причиною чому слугує ускладнення у визначенні потреб і очікувань клієнтів, але все-таки можлива, завдяки впровадженню маркетингових підходів.

Установлення “перебільшених” цілей. Установлення і використання в діяльності перебільшених цілей (тобто тих, які на перший погляд можуть показатися нереальними, недосяжними) створює виклик, цілком аналогічний першій умові, необхідній для реінжиніринга – наявність хворобливих відчуттів чи передбачення їх у найближчому майбутньому. Коли організація дійсно зазнає “хворобливих відчуттів”, у ній створюється *напруга*, котра спонукує до перегляду принципів, на яких будується її діяльність.

Перебільшені цілі дозволяють згуртувати для їхнього досягнення всі підрозділи і всіх співробітників організації, оскільки ті зусилля, яких вони вимагають, не залишають місця для наявних усередині розбіжностей, змушують забути про них, принаймні на час, що є вкрай важливим в періоди здійснення змін в організації.

Починання діяльності з “чистого листа”. Реінжиніринг не буде успішним без докорінного перегляду змісту і процедур діяльності, погодженого з кінцевою метою і спрямованого також на досягнення перебільшених цілей. Однак це не означає, що необхідно “закреслити” все, що було раніше, оскільки в реальності неможливо представити організацію, яка б *цілком* відкинула все, що в неї було і стала б *абсолютно* іншою. Починання з “чистого листа”, будучи в

деякому сенсі ідеальним принципом, є дуже важливим, тому що наділяє відчуттям новизни і того, що “відкриті всі обрії”, а це значно сприяє розвитку креативних підходів і впровадженню інновацій в організації, без яких неможливі дійсно широкомасштабні зміни.

Маркетингові підходи. Аргумент на користь застосування маркетингу в діяльності органів влади досить простий: якщо маркетинг дозволяє виробникам якоїсь продукції досягти комерційних цілей через краще розуміння потреб клієнтів, то маркетинг також може допомогти виробникам громадських (управлінських) послуг, якими є органи влади, досягти своїх цілей, пов'язаних із задоволенням потреб клієнтів. Звичайно, що має відбутися певна адаптація.

Те, наскільки маркетинг є придатним до застосування в органах державного управління, залежить від розуміння даного поняття. Якщо маркетинг розглядати як множину спеціальних методів і технік, тоді він цілком може допомогти підвищити ефективність діяльності цих організацій. Якщо ж маркетинг розуміти як інтегровану множину ідей, засновану на поняттях обміну, прибутку і конкуренції, то в цьому випадку його використання в органах державного управління є неможливим, навіть за умови корекції відзначених понять.

Маркетинг – це організаційний процес, покликаний зрозуміти потреби клієнтів для того, щоб надалі їх задовольнити, котрий звичайно відбувається на тлі конкуренції з іншими постачальниками товарів і послуг (хоча для органів влади це і не є вірним) та пов'язаний з досягненням цілей організації. Останнє є важливим, тому що, незважаючи на те, що в комерційних організаціях цілі, як правило, пов'язані з одержанням прибутку, а цілі органів влади зазвичай формулюються в інших термінах, вони виступають своєрідними рамками даного процесу.

Однією з найважливіших маркетингових проблем є ідентифікація клієнта. Іноді в комерційних організаціях процес переходу від орієнтації діяльності на продукцію до орієнтації на клієнта може бути тривалим і не дуже простим, але ідентифікація клієнтів у приватному секторі дуже рідко викликає ускладнення. Це відбувається тоді, коли організація має справу не тільки з кінцевими споживачами, а і з різного роду посередниками. Але навіть за цього випадку завжди можна визначити “адресатів” діяльності.

Значно сутужніше визначити клієнтів органів державного управління. Проте стандартні маркетингові підходи добре зарекомендували себе й за цього випадку, хоча їхня реалізація вимагає “постійного діалогу” з населенням. Необхідно відмовитися від відстороненого визначення потреб своїх клієнтів і встановити для цього з ними діалог, використовуючи при цьому не тільки формальні засоби, але і налагодивши прямий постійний контакт.

Визначення клієнтів та їхніх потреб є невід'ємною частиною вироблення маркетингової стратегії, яка пов'язана з одержанням відповідей на такі основні запитання: якими видами діяльності зайнята організація в даний момент, і якими новими вона повинна чи може зайнятися; хто є клієнтами на ринках, на яких діє організація, і які їхні потреби; хто є конкурентом на зазначених ринках; яким чином організація може конкурувати на ринках, з огляду на потреби клієнтів, сильні і слабкі боки конкурентів?

Як видно, і процес вироблення маркетингової стратегії необхідно адаптувати до особливостей органів державного управління: по-перше, лише окремі з них мають конкурентів на ринку послуг, що надаються ними; по-друге, дуже рідко дані організації можуть самостійно вибирати ринки послуг, на яких вони хотіли б чи могли здійснювати свою діяльність.

Ще одним ключовим елементом маркетингу, поряд з ідентифікацією клієнтів і виробленням маркетингової стратегії, є сегментація ринку. Ідея сегментації виникла в комерційному маркетингу завдяки усвідомленню важливості розуміння специфічних потреб підгруп клієнтів (або сегментів ринку) для більш повного задоволення цих потреб порівняно з іншими постачальниками товарів і послуг, що дозволяє тим самим зміцнювати ринкові позиції.

Сегментацію ринків можна здійснювати за декількома ознаками. Найбільш розповсюдженими типами сегментації, що застосовуються в комерційному маркетингу, є такі:

- географічна сегментація, що використовується за випадку значного розходження потреб залежно від місця проживання клієнтів;
- демографічна сегментація, що враховує особливості потреб залежно від віку, статі, сімейного становища, розміру сім'ї, національності тощо;
- психографічна сегментація (або сегментація залежно від

стилю життя), за якої клієнти поділяються на підгрупи залежно від способу життя і життєвих цінностей;

– поведінкова сегментація, в основі якої лежить розподіл клієнтів залежно від їхніх стереотипів поведінки.

Вибір відповідної ознаки сегментації (чи одночасно декількох ознак) залежить від особливостей і властивостей ринку, можливостей організації задовольняти специфічні потреби різних підгруп і конкуренції на даному ринку. Сегментація корисна не лише для комерційних організацій, але і для органів державного управління – вона допомагає краще зрозуміти потреби клієнтів, а, отже, підвищити якість послуг, що надаються їм.

Із сегментацією безпосередньо пов'язана ідея “цілеспрямованості” діяльності, реалізувати яку в органах державного управління значно складніше, ніж у приватному секторі. Приватні організації можуть вибирати залежно від своїх інтересів, чи діяти їм у певному сегменті ринку чи ні, тобто здійснювати цілеспрямований вплив на ті чи інші сегменти. Органи державного управління, навпаки, повинні забезпечувати широке або універсальне покриття ринку, не обходячи увагою ні одну з підгруп клієнтів. Тому для них цілеспрямованість означає не вибір сегментів, в яких організація передбачає здійснювати діяльність, а виділення окремих підгруп клієнтів, що вимагають особливого, специфічного, підходу і найбільшої уваги (до таких можуть належати найбільш незахищені прошарки населення, – інваліди, пенсіонери, багатодітні сім'ї тощо).

Серед різних концепцій маркетингу найбільш корисною для органів державного управління є концепція “родинного маркетингу”, що одержала значне поширення в останнє десятиріччя. При традиційному маркетингу перевага віддається періодичним транзакціям, коли безпосередні “зіткнення” організації з конкретними клієнтами, а не масовим анонімним ринком, відбуваються лише час від часу. Навпаки, “родинний маркетинг” наголошує на встановленні довірливих постійних довгострокових відносин із клієнтами, що є особливо важливим у такій специфічній сфері діяльності як надання громадських і управлінських послуг, де: 1) у більшості випадків є необхідним персоніфікований підхід до клієнтів; 2) як правило, людина є клієнтом однієї і тієї ж організації протягом тривалого часу.

Одним із ключових елементів маркетингу є аналіз поведінки споживачів товарів чи послуг, спрямований на розуміння того, як вони здійснюють вибір, роблять покупки, чому віддають перевагу тому чи іншому товару, тій чи іншій послугі. Поведінка споживача часто розуміється як процес проблемного рішення, під час якого споживач шукає інформацію про можливість задоволення власних потреб і далі оцінює дану інформацію відповідно до наявних в нього критеріїв (бажань, можливостей й обмежень), після чого робить вибір, який може бути або результатом відповідності очікуванням, або незадоволеності.

Аналіз поведінки клієнта може бути корисним стосовно і органів державного управління. Для організацій, що здійснюють госпрозрахункову діяльність, корисність такого аналізу, як такого, що дозволяє залучити до себе більшу кількість клієнтів, очевидна. Але й у загальному випадку, уявлення споживачів послуг органів державного управління (які переважно надаються безкоштовно) як покупців цих послуг і спроба уявити і проаналізувати їхню поведінку в даній якості, буде дуже корисним для ефективної організації процесу надання послуг.

Однак і в першому, і в другому випадку слід обов'язково враховувати відмінності між органами державного управління та іншими організаціями, які за даного випадку полягають у такому:

- при одержанні послуги в органах влади споживач не може обирати за власним бажанням організацію, яка надає дану послугу (що пов'язано зі суворою територіальністю діяльності цих організацій);

- споживач послуг органів влади дуже рідко є покупцем через безкоштовність їх надання;

- деякі органи державного управління не розглядають як споживачів своїх послуг окремих індивідів, віддаючи перевагу певним соціальним групам чи населенню певної території в цілому.

Відзначені особливості не знижують цінності аналізу поведінки споживача як допоміжного засобу для того, щоб зробити діяльність організацій більш орієнтованою на клієнта, а якість послуг, що надаються, більш високою.

Важливим аспектом маркетингу є ідея “маркетингової суміші”, відповідно до якої успішний маркетинг є результатом координації безпосередньо товарної політики (політики у сфері надання послуг),

ціноутворення, просування і способів поширення товару, так, щоб він був оцінений і куплений споживачем. Таким чином, “суміш” складається з таких елементів: продукт (товар чи послуга), ціна, просування і поширення, кожний з яких повинний: а) бути розробленим так, щоб задовольняти характеристикам цільового ринку; б) гармоніювати з іншими елементами. Розглянемо кожний із зазначених елементів.

Продукт. Поняття “продукту” в маркетинговій суміші необхідно розуміти не лише як фізичний об’єкт, але й розглядаючи його разом з такими “доповненнями”, як консультаційні і післяпродажні послуги. Крім того, в сучасній економіці набули великого значення трансакції, які включають одні тільки послуги без фізичного об’єкта, що потребувало спеціальну адаптацію маркетингових концепцій до ринку послуг. Переважна кількість трансакцій в органах влади також включають “чисті” послуги й у цьому відношенні надання послуг у публічному секторі є аналогічним за суттю банківським послугам, прокату автомобілів чи веденню готельного господарства.

Специфічними особливостями послуг (на відміну від товару), які необхідно враховувати при розробці будь-якої маркетингової програми, є такі:

- *невідчутність*, яка означає, що послуги не можна побачити, поторкати чи спробувати до того, як вони отримані;
- *залежність від споживача*, яка означає, що оцінити якість послуг неможливо до того, як споживачі їх одержать;
- *значна гнучкість послуг* порівняно з товарами, яка означає можливість адаптації послуг до індивідуальних вимог (однак, при цьому важливо не відступати від прийнятих стандартів якості);
- *неможливість “складування” послуг*, “виготовлення” їх загодя “про запас”, яка вимагає від постачальників послуг необхідності пошуку таких шляхів розподілу, щоб при постійному коливанні рівня вимог на одержання тих чи інших послуг якість залишалася постійно високою і споживачі були задоволені;
- *нерозривність процесів надання й одержання послуг*, що також пов’язано з неможливістю завчасного “виготовлення” послуг.

Те, що організація бачить як продукт своїх зусиль, може значно відрізнитися від того, що споживач бачить як вигоду від придбання даного продукту. Тому необхідно враховувати, що іноді клієнти

можуть наголошувати на тих аспектах продукту, які виробнику товару чи постачальнику послуг здаються несуттєвими або тривіальними, такими, що не заслуговують уваги. Більше того, на цих аспектах організація може “добре зіграти”, підвищивши задоволеність своїх клієнтів, і це особливо справедливо для ринків послуг.

Ціна і ціноутворення. Даний елемент маркетингової суміші стосовно органів влади вимагає обережного й особливого підходу, оскільки більшість послуг, що надаються в даному секторі, є безкоштовними за визначенням, тому поняття “ціна” застосовне лише до невеликої частини платних послуг. Також, якщо в приватному секторі цінова політика використовується як дієвий інструмент для підвищення попиту на послуги, то в органах влади такий інструмент до безкоштовних послуг, з одного боку, є незастосовуваним, а з іншого – власне і немає необхідності в підвищенні попиту.

Питання ціни і ціноутворення в публічному секторі найбільш тісно пов'язане з “політичною волею”, соціальною політикою держави в цілому, аніж будь-який інший елемент маркетингової суміші. Пропозиції щодо введення чи збільшення цін на ті чи інші послуги неминуче супроводжуються запереченнями з боку різних політичних діячів і/або сил (особливо лівої спрямованості), що прагнуть у такий спосіб заробити додаткову популярність. Відповідно, роль організації у вирішенні даного питання є мінімальною.

Просування. Просування (або маркетингові комунікації) може і повинне застосовуватися щодо будь-якої послуги, хоча б тому, що це досить ефективний шлях передачі й одержання інформації.

Просування в органах влади слід застосовувати, в основному, для інформування споживачів про доступність чи можливість одержання послуг, для повідомлення про зміни, що стосуються окремих послуг і для поширення важливих соціальних ідей. Останнє є “соціальним маркетингом”: розробка, впровадження і контроль програм, що впливають на прийнятність певних соціальних ідей. Цим ідеям доводиться часто змагатися як із комерційною рекламою, що переслідує протилежні цілі, так і з неуцтвом та небажанням приймати дані ідеї, часто розповсюдженими серед цільової аудиторії.

Поширення. Це той елемент маркетингової суміші, що легше за все безпосередньо транспонувати в органах влади. Часто буває корисним проаналізувати те, яким чином послуги стають доступними, для того, щоб перевірити наскільки добре задовольняються потреби споживачів. Таке дослідження варто проводити регулярно, оскільки згодом змінюються характеристики споживачів і можуть виникати можливості для збільшення кількості і/або підвищення якості послуг.

Таким чином, за умов належної адаптації всі розглянуті в цьому розділі технології можуть застосовуватися в органах державного управління, що дозволить підвищити ефективність їхньої діяльності.



КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. Які етапи розвитку теорії державного управління до 20-х рр. XX ст. можна виділити? Охарактеризуйте їх.
2. Праці яких науковців і мислителів було покладено в основу сучасної теорії державного управління?
3. Чи можна вважати праці науковців епохи Просвітництва, про яких йдеться у розділі, працями саме з державного управління?
4. Якими були основні ідеї школи наукового менеджменту?
5. Які з принципів управління А. Файоля є актуальними і до сьогодні, а які – ні?
6. Як слід розуміти розгляд держави як “нічного сторожа”?
7. Чи згодні Ви з таким висловом В. Вільсона: “Наука адміністрування шукатиме способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, приведе в порядок організацію управління”, якщо розглядати його з позицій сучасних реалій?
8. Що таке традиційна модель державного управління? Охарактеризуйте її.
9. Що є теоретичним підґрунтям традиційної моделі державного управління?
10. Що було “запозиченим” традиційною моделлю державного управління з наукового менеджменту та адміністративної школи управління?
11. Якими є основні принципи бюрократії? Як вплинула теорія бюрократії на формування традиційної моделі державного управління?
12. Яким чином вплинули ідеї Дж. Кейнса на державне управління в цілому?
13. У чому полягала основна ідея представників “школи людських відносин”?
14. Яка сутність структурно-функціонального аналізу?
15. У чому полягає застосування системного підходу до державного управління?
16. Дайте визначення соціально-інженерного, гуманітарного та психологічного підходів у державному управлінні. Який з них, на Вашу думку, має застосовуватися в Україні?
17. Що стало основною причиною відмовлення від традиційної моделі державного управління?
18. Чи згодні Ви з думкою про те, що адаптаційні можливості бюрократичної організації поки не цілком вичерпані, а сама сучасна бюрократія – це сила, діюча не лише на користь стабільності, але також і змін?
19. Які фактори сприяли пошуку та опрацюванню нових моделей державного управління? Охарактеризуйте дані фактори.
20. На що, насамперед, спрямовані нові моделі державного управління?

21. Які основні риси нового публічного менеджменту?
22. Чи можна дійсно вважати “новий публічний менеджмент” саме менеджментом?
23. Чим відрізняється публічний менеджмент від публічного адміністрування?
24. Чому в новому публічному менеджменті відбулось відмовлення від принципу розподілу політичної й адміністративної сфери?
25. Чи є можливим запровадження нового публічного менеджменту в сучасній Україні?
26. Яким чином реалізуються функції “загального” менеджменту в нових моделях державного управління?
27. Що зі зазначених функцій “загального” менеджменту реалізується в органах влади в Україні, а що – ні?
28. Чим відрізняються цілі діяльності органів державного управління та приватних організацій?
29. Що є критеріями успіху в діяльності органів державного управління і приватних організацій?
30. Що є подібного, а що відмінного у відповідальності та підзвітності органів державного управління і приватних організацій?
31. Чи існують на практиці “непереборні бар’єри” між приватними та публічними організаціями?
32. Чи можна виокремити сфери послуг, які мають надаватися виключно організаціями приватного або публічного сектору?
33. Охарактеризуйте ситуацію стосовно запозичення та адаптації управлінських практик приватного сектору в органах державного управління в Україні.
34. На що спрямовані нові технології в діяльності органів державного управління, розглянуті у розділі? Яким чином вони це забезпечують?
35. Які основні складові процесу впровадження суцільно-якісного управління в організації?
36. За яких умов суцільно-якісне управління може насправді підвищити ефективність діяльності органів державного управління?
37. Які головні принципи реінжинірингу?
38. Чи згодні Ви з тим, що в органах влади в Україні існують необхідні підстави для впровадження в них реінжинірингу?
39. Що входить до “маркетингової суміші”?
40. Як Ви вважаєте, чи є доцільним використання підходів “родинного маркетингу” в органах державного управління?

Практичні завдання до розділу:

1. Здійсніть порівняльний аналіз традиційної моделі державного управління та моделей нового публічного менеджменту. Визначте переваги та недоліки цих моделей залежно від різних чинників (стан зовнішнього середовища, загальна політична та економічна ситуація, наявність та стійкість національних традицій тощо).

2. Виходячи з основних характеристик моделей нового публічного менеджменту, визначте, якою має бути нова модель державного управління в Україні. Обґрунтуйте свою думку.

3. Покажіть на прикладах складність або, навпаки, легкість запровадження принципів нового публічного менеджменту в органах державного управління в Україні.

Проблемна ситуація:

Н-ська райдержадміністрація М-ської області розташована в сільськогосподарському районі. Свого часу на території району було декілька колгоспів-мільйонерів, тому і район був багатим, і районне начальство було “на коні”. Тепер колгоспи розвалилися, район знаходиться на одному з останніх місць за соціально-економічними показниками, але районне начальство значною мірою залишилося колишнім. Перш за все, це стосується голови адміністрації Сидоренко, колишнього комсомольського функціонера, родича попереднього глави облдержадміністрації і доброго товариша нинішнього міністра транспорту. Але з нинішнім головою обласної адміністрації відносини в нього натягнуті, оскільки той не вважає його “своєю людиною” і найближчим часом спробує добитися його зняття з посади.

На території району немає великих підприємств-донорів бюджету, на відміну від сусіднього, де останнім часом з'явилися декілька великих комплексних приватних сільгоспідприємств, що дозволило значно поліпшити соціально-економічну ситуацію (відзначимо, що з головою райдержадміністрації цього району у Сидоренка добрі відносини). Але на території Н-ського району є велика автобаза, директор якої начебто не проти надавати посильну допомогу, але він і сам постійно “зводить кінці з кінцями”. Також на території району знаходиться чудова курортна зона, в якій раніше було декілька санаторіїв і будинків відпочинку, але нині через неправильне управління вони занепали і практично не функціонують.

Безпосередньо про Н-ську райдержадміністрацію відомо таке: Загальна кількість працівників – 101 особа, з них (у % до загальної кількості): керівники старшого рівня – 4; керівники середнього рівня – 8; керівники нижчого рівня – 28; рядові працівники – 61. 82 % співробітників мають вищу освіту, 5 осіб пройшли навчання в НАДУ. Має свою специфіку вікова структура: 45 % співробітників – це люди у віці до 35 років. Місію своєї організації 39 % працівників вбачають у наданні соціальних послуг населенню, 25 % – у забезпеченні потреб населення на відповідній території, 19 % – в проведенні державної політики на місцях. Райдержадміністрація має добру будівлю, обладнану сучасною оргтехнікою і комп'ютерами, які, проте, використовуються не на повну силу.

Оскільки останнім часом значно посилюється тиск на Сидоренка з боку обласного керівництва, яке вимагає від нього вжити термінових заходів по зміні діяльності і по поліпшенню ситуації в районі, Сидоренко вирішив запровадити у своїй райдержадміністрації нову модель управління, що базувалась би на останніх досягненнях у галузі державного управління. Для цього він запросив фахівця, добре обізаного в новому публічному менеджменті. Уявіть, що цим фахівцем є Ви. Що і як Ви стали б робити у цьому випадку?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основні джерела:

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [уклад. Г. Райт та ін.; пер. В. Івашка]. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2011. – 525 с.
3. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : [учеб. пособие] / Г. В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
5. Веснин В. Р. Основы менеджмента: учебник / В. Р. Веснин. – М. : Т. Д. Элит, 2001. – 440 с.
6. Воронько О. А. Керівничі кадри: державна політика та система управління: навч. посіб. [для студентів, слухачів із спец. “Державне управління”, “Державна служба”] / О. А. Воронько. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
7. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] / [под ред. В.А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
8. Державне управління : Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
9. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у таблицях і схемах] / [Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.]; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2002. – 492 с.
10. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, Ю. П. Сурмін та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 820 с. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/books/2010/esdu/index.html>.
12. Киричук В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. В. Киричук, В. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.

13. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – Вид. 3-тє, переробл. та доповн. – К. : АТІКА, 2009. – 608 с.

14. Нариси історії державної служби в Україні / [О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 536. – Режим доступу : www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=1036.

15. Орленко В. І. Історія державного управління в Україні : [навч. посіб.] / В. І. Орленко. – К. : Вид-во КНТЕУ, 2001. – 268 с.

Додаткові джерела

16. Алексєєв Ю. М. Україна на зламі історичних епох : (Державотворчий процес 1985 – 1999 рр.): навч. посіб. / Ю. М. Алексєєв, С. В. Кульчицький, А. Г. Слюсаренко. – К. : Експрес-об'ява, 2000. – 296 с.

17. Гай-Нижник П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917 – 1920 рр.) / П. Гай-Нижник. – К. : Цифра-друк, 2010. – 304 с.

18. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Режим доступу : <http://212.111.196.8:8081/ndi/encyclopedia/default.aspx>.

19. Історія державного управління : навч.-метод. вид. для семінар. занять та самост. роботи : в 3 т. / С. М. Коник (кер. авт. кол.), Р. Б. Воробей, В. А. Грабовський та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2007.

20. Історія державного управління України: термінологічний словник, збірник документів та матеріалів (XII-XX ст.), таблиці, схеми та інтернет-довідник : навч. метод. вид. з навч. дисципліни “Теорія та історія держ. упр.” : посіб. для практ. занять та навч. / [авт.-уклад. : С. М. Коник, Л. В. Покрова, Р. Б. Воробей, І. І. Тіщенко] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник ; НАДУ при Президентові України. – К. : ВД “Максімус”, 2005. – 719 с.

21. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/publikaciyi-centru/istoriya-derzhavnoyi-sluzhbi-v-ukrayini.html>.

22. Карташова Л. В. Поведение в организации: учебник / Л. В. Карташова, Т. В. Никонова, Т. О. Соломанидина. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 220 с.

23. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВІПІ Міннауки України, 1998. – 62 с.
24. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури : пер. с англ. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
25. Музыченко П. П. История государства и права Украины : учеб. пособие. – 6-е изд., испр. и доп. / П. П. Музыченко. – К. : Знання, 2008. – 588 с.
26. Незалежність України: етапи державницького шляху та пріоритетні напрями розвитку Української суверенної держави : Офіційні матеріали / НАДУ при Президентові України, 2012. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/news/news_2012/doc/pdf/news_2012_08_5_1.pdf.
27. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
28. Нікітін В. В. Держава і суспільство в українській громадсько-політичній та історичній традиції / В. В. Нікітін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4 (19). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”. – 2007. – С. 3–11.
29. Одінцова Г. С. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.]. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
30. Папакін Г. Історія державних установ України: Урядуючі інституції та державні установи IX – початку XX ст. / Г. Папакін ; НАН України ; Ін-т історії України ; Національна академія керівних кадрів культури і мистецтва. – К. : Інститут історії України, 2010. – 243 с. – Режим доступу : <http://histans.com/LiberUA/978-966-02-5939-3/978-966-02-5939-3.pdf>.
31. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / гол. ред. В.М. Литвин; авт. кол.: О.Г. Аркуша, С.О. Біла, В.Ф. Верстюк та ін. ; НАН України. Ін-т історії України ; Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 988 с. – Режим доступу : <http://www.history.org.ua/?litera&kat=5&id=25>.
32. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. д.філос.н. проф. В.В.Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 256 с.
33. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
34. Румянцева З.П. Менеджмент организации : [учеб. пособие] / [З. П. Румянцева, Н. А. Саломатин, Р. З. Акбердин и др.]. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 432 с.
35. Тимцуник В. Реформування системи влади та державного управління в УРСР (1953 – 1964 рр.) / В.І. Тимцуник ; НАДУ при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 399 с.

36. Україна в Європі: Пошуки спільного майбутнього / кер. авт. кол. і наук. ред. А. І. Кудряченко ; НАН України ; Ін-т європейських досліджень. – К. : ФЕНІКС, 2009. – 544 с. – Режим доступу : <http://ivinas.gov.ua/node/19>
37. Україна: утвердження незалежної держави (до 20-ї річниці Незалежності України) Бібліографічний покажчик ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2011. – Режим доступу : http://library.znu.edu.ua/bibliofraf/pokazhchik_nezalezhn_st.pdf.
38. Українська державність у ХХ столітті: Історико-політичний аналіз : науч. изд. / О. Дергачов, Є. Бистрицький, І. Бураковський. – К. : Політична думка, 1996. – 448 с. – <http://litopys.org.ua/ukrxx/zmist.htm>.
39. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
40. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин ; Ин-т государства и права РАН. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 606 с.
41. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. – К. : Ун-т держ. упр. і самовряд. – Основи, 1993. – 143 с.
42. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в соціо-технічних системах і в місцевому самоврядуванні / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – 88 с.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	5
1.1. Державне управління як системне суспільне явище	5
1.2. Державна влада та державне управління	18
1.3. Закони, принципи та основні поняття державного управління ...	32
1.4. Функції державного управління	47
1.5. Форми та методи управління	58
<i>Контрольні питання</i>	68
Розділ 2. ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ЕВОЛЮЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	69
2.1. Осмислення історичного досвіду державного управління в Україні	69
2.2. Становлення системи державного управління у Київській та Галицько-Волинській державах (IX – сер. XIV ст.)	78
2.3. Державне управління на українських землях у складі Литви та Польщі (сер. XIV – сер. XVII ст.)	89
2.4. Управління в самоврядній Україні (сер. XVII ст. – сер. XVIII ст.) та в період занепаду Козацької державності	98
2.5. Українські землі в складі Російської та Австро-Угорської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.)	110
2.6. Проблеми державного управління в умовах революційних перетворень 1917 – 1920 років	127
2.7. Практика державно-управлінської діяльності в Українській Радянській Соціалістичній республіці (УРСР)	145
2.8. Особливості, проблеми та перспективи державноуправлінської діяльності в незалежній Україні	159
<i>Контрольні питання</i>	181
<i>Література</i>	183
Розділ 3. РОЗВИТОК СВІТОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДУМКИ	185
3.1. Від зародження наукових ідей до формування традиційної моделі державного управління	185
3.2. Державно-управлінські трансформаційні процеси	199
3.3. Нові моделі державного управління	213
3.4. Упровадження нових технологій к діяльність органів державного управління	226
<i>Контрольні питання</i>	244
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	247

Навчальне видання

ОДІНЦОВА Галина Сергіївна,
ДЗЮНДЗЮК Вячеслав Борисович,
МЕЛЬТЮХОВА Надія Миколаївна,
МИРОНОВА Надія Степанівна,
НІКІТІН Володимир Валерійович

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

За загальною редакцією
д.е.н., проф. О. Ю. Амосова;
к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової

Редактор *Т. В. Кузнякова*
Коректор *Т. В. Кузнякова*
Комп'ютерна верстка *Л. О. Петренко*

Підписано до друку 12.12.2012. Формат 60x84^{1/16}. Папір офсет. Друк офсет.
Умов. друк. арк. 14,65. Обл.-вид. арк. 16,5. Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
“Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55, 732-51-40
електронна адреса: наука@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.