

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського
“Харківський авіаційний інститут”

Г.Ю. Каніщев, О.В. Малишев

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Харків “ХАІ” 2008

ББК 67 99 (2) 1.я 73
С 24

Державне управління / Г.Ю. Каніщев, О.В. Малишев. – Навч. посібник. –
Харків: Нац. аерокосм. ун-т “Харк. авіац. ін-т”, 2008. – 73 с.

Розглянуто питання теорії, практики та історії державного управління в Україні на всіх етапах її розвитку. Розкрито характер, сутність протиріч, ступінь ефективності й конкретні результати функціонування кожної з систем державного управління, що існували в Україні.

Для студентів гуманітарного факультету при вивченні курсу «Державне управління», а також засвоєнні курсів політології, історії, права.

Бібліогр.: 25 назв

Рецензенти: д-р іст. наук, проф. В.В. Лантух,
канд. іст. наук, проф. С.М. Куделко

ЗМІСТ

Держава в житті суспільства (замість вступу).....	4
Розділ I. Принципи державного управління	9
Тема 1. Субординація як принцип державного управління	9
Тема 2. Єдиноначальність як принцип державного управління.....	14
Тема 3. Відомчість як принцип державного управління	19
Тема 4. Колегіальність як принцип державного управління	23
Тема 5. Координація як принцип державного управління.....	29
Тема 6. Корпоративність як принцип державного управління.....	33
Розділ II. Державне управління в інформаційному суспільстві	38
Тема 1. Інформаційне суспільство як парадигма сучасного розвитку людуства	38
Тема 2. Функції держави	41
Тема 3. Держава і демократія.....	45
Тема 4. Еволюція державного управління в Україні	49
Тема 5. Трансформація існуючих органів державного управління.....	54
Тема 6. Інформаційна діяльність у державному управлінні	59
Запитання для самостійної роботи	64
Методичні рекомендації для самостійної роботи	65
Список літератури для самостійної роботи	70
Запитання до іспиту з курсу «Державне управління»	72

*Що є держава без справедливості?
Банда розбійників.
Августин Аврелій (V століття)*

Держава в житті суспільства (замість вступу)

1. Державне управління як соціальне явище.
2. Історична еволюція держави.

Важливим елементом політичного розвитку будь-якої країни є держава. **Держава – основний інститут політичної організації суспільства. Вона існує з метою організації, впорядкування життя людей, вирішення конфліктних ситуацій у суспільстві, забезпечення його стабільності, цілісності й безпеки [1, с. 41].** Для того, щоб держава могла виконувати всі ці функції, вона повинна активно впливати на суспільство, використовуючи при цьому свої законні повноваження. **Державне управління – це діяльність держави, спрямована на здійснення організуючого впливу на суспільство. Суть державного управління – розпорядницька діяльність, спрямована на виконання правових норм у суспільстві [1, с. 47].** Щоб здійснювати управлінську діяльність, державі потрібна відповідальна організація. Така організація виникла з появою самої держави в далеку давнину. З XVIII століття вона одержала назву «бюрократія» (букв. – «влада канцелярії»). **Бюрократія – природна й необхідна форма організації державного управління. Вона має такі ознаки: а) регламентованість управлінських процедур; б) ієрархічна система службової залежності; в) професіоналізм службової діяльності; г) функціональний поділ праці; д) чітко визначена компетенція; е) сувора службова дисципліна й контроль [1, с. 22].**

Тривалий час саме бюрократичне управління вважалося запорукою ефективної діяльності держави. Згодом, однак, з'ясувалося, що бюрократія не є стовідсотково ефективною. Ось чому зараз у світі активно триває пошук нових методів державного управління.

Особливого значення ця проблема набула для України. Наша країна знаходиться на перехресті впливу трьох цивілізацій - західноєвропейської, євразійської (російської) й ісламської. Це гостро порушує питання про її територіальну цілісність. Поки Україна була в складі Російської імперії, а потім Радянського Союзу, ці держави своєю міццю забезпечували вирішення даного завдання. Після досягнення незалежності в 1991 р. почалися претензії (поки неофіційні) сусідніх держав на різні частини української території. Стан справ ускладнився соціально-економічною кризою в самій Україні, помітним ослабленням господарських і культурних зв'язків між окремими регіонами України.

Що може об'єднати Україну? Донедавна такою універсальною об'єднуючою силою вважалося централізоване бюрократичне управління державою. Але зараз зрозуміло, що цього замало. Наша країна має потребу в істотному перетворенні державного управління.

Яким має бути це перетворення? Відповісти на це запитання неможливо без ретельного вивчення вітчизняного управлінського досвіду. Саме він, на нашу думку, дає орієнтир на майбутнє в справі проведення політичних реформ у нашій країні. Оволодіння історичним досвідом державного управління України, освоєння методів і способів, за допомогою яких держава управляє людьми, що проживають на її території, допоможе глибше зрозуміти сучасні управлінські проблеми, почати наукову розробку сучасної української державності.

Держава сучасного типу сформувалася в Європі (і зокрема в Україні) приблизно в XVIII столітті. Тому під історичною еволюцією держави варто розуміти весь той шлях, що вона пройшла до XVIII століття, наближаючись до сучасних управлінських зразків. Схема історії вітчизняної державності традиційно включає дані, що стосуються держав: Київська Русь, Галицько-Волинське князівство, Велике Князівство Литовське, Річ Посполита, українське козацтво XVI – XVII ст. (Запорізька Січ, Гетьманщина, Слобожанщина) [2].

На нашу думку, ця схема має ряд недоліків. По-перше, вона враховує досвід розвитку державності переважно Центральної й Західної України. Для Південного Сходу нашої країни цей досвід актуальний лише частково. По-друге, досвід вищезгаданих державних утворень не зовсім актуальний для сучасного й майбутнього розвитку української державності через незначну наявність у їхньому управлінні централізованого бюрократичного начала. Особливо це стосується козацтва. Можна сказати, що тут відчутно позначилися архаїчні, додержавні форми організації суспільства. По-третє, якщо навіть уважати, що Україна має оригінальні традиції державності, ґрунтовані на демократії й самоврядуванні (як, наприклад, у Запорізькій Січі), то все одно не можна не зважати на таку обставину. Принципи демократії й самоврядування в Україні, починаючи з XVII – XVIII століть, систематично витіснялися принципом централізованої бюрократичної держави. І саме досвід еволюції останньої, на наш погляд, має для сучасної й майбутньої України найбільшу цінність (хоча б для того, щоб знати, як реформувати наше державне управління в майбутньому).

Одним із прикладів досвіду еволюції держави від архаїчних до сучасних зразків управління є, на наш погляд, Золота Орда - держава, що утворилася в результаті завойовницьких походів монголо-татар в XIII столітті й проіснувала до початку XV століття на величезній території – від Дунаю до Обі й Іртиша, від середньої течії Волги до Кавказу.

Чим актуальний для української державності досвід Золотої Орди? Насамперед він показує, як можна зберігати державну єдність в умовах помітних природно-географічних, етнічних і релігійних розходжень. Адже саме такі розходження в сучасній Україні є джерелом постійної внутрішньополітичної напруженості, що загрожує розірвати нашу державу на частини. Крім того, досвід Золотої Орди свідчить про те, що незважаючи на значну часову віддаленість її існування від нашої епохи, в ній існували елементи сучасної держави, які аж ніяк не втратили значення й зараз.

Золота Орда займала величезну територію в центрі Євразії. Вона розташувалась в основному в зонах степу й лісостепу, де проживали кочові

народи. Цю територію можна вважати ядром цієї держави. На північ і південь від неї розташовувалися території з осілим населенням, які перебували в різних формах залежності від золотоординських правителів: Русь, Волзька Болгарія, Західний Сибір, Гірський Крим, Північний Кавказ, Хорезм. Таким чином, Золота Орда була конгломератом різних народів і культур. На території країни конкурували між собою дві світові релігії – християнство й іслам. Особливою етнічною й культурною строкатістю відрізнялася столиця країни – місто Сарай (тюрк. – «палац») у нижній течії Волги. Тут жили тюрки, монголи, черкеси, русичі, перси, греки, італійці. Кожний народ мав свій квартал із храмами, цвинтарями, базарами [3, с. 16 – 19].

Як вдавалося в такій ситуації підтримувати громадський порядок і територіальну цілісність країни? З одного боку, це досягалося способами, типовими для багатьох середньовічних держав. Країна вважалася власністю правлячої династії Чингізідів, що вела своє походження від Чингізхана. Правитель Орди носив титул «хан». На Русі з другої половини XIII ст. золотоординський хан іменувався царем, що додатково підкреслювало його могутність [4, с. 45 – 46]. Хан мав всю повноту цивільної й військової влади. Окремі феодалі отримували від хана частини країни із зобов'язанням нести військову службу. Умовно володіли своїми землями й залежні від Орди руські правителі. Так, російські князі з 40-х рр. XIII ст. зобов'язані були підтверджувати свої власницькі права спеціальними ханськими грамотами - ярликами [5, с. 19]. Поширеним способом утримання під владою хана залежних територій стала організація військових походів, які були, по суті, каральними експедиціями [5, с. 27]. Ці факти дали у свій час підставу радянським історикам уважати Золоту Орду агресивною військово-феодалною державою, що існувала за рахунок жорстокого насильства й пограбування скорених народів [3, с. 12].

Усе це так. Разом з тим хочемо звернути увагу на таку обставину: якби ординська влада трималася тільки на насильстві, ця держава ніколи не змогла б настільки довго контролювати величезні території Східної Європи, а головне – залишити помітний слід у їхньому державному управлінні. Тому слід навести й інші факти. Вони стали об'єктом наукових досліджень порівняно недавно. Так, влада хана аж ніяк не була деспотичною. Вона обмежувалася курултаєм – зборами найвпливовіших феодалів. Тут вирішувалися найважливіші питання внутрішньої й зовнішньої політики. Запорукою того, що хан буде зважати на рішення курултаю, була його виборність цим органом [6, с. 131]. Виборність глави держави - риса сучасного державного управління, актуальна для будь-якої держави донині.

Слід зазначити, що обраний глава держави в Золотій Орді аж ніяк не був маріонеткою в руках політичної еліти, як це мало місце пізніше в Речі Посполитій і почасти в Гетьманщині. Запорукою сильної ханської влади був ієрархічно організований, розгалужений державний апарат, підпорядкований главі держави. Від місцевих феодалів він не залежав.

На вершині управлінської піраміди держави знаходився візир. Середньовічний арабський автор Аль-Омари так описує його повноваження: «Візир вирішує справу без них (великих феодалів – Г. К., О. М.), віддає

накази намісникам...Візир справжній султан, єдиновладно розпоряджається грошовою частиною, управлінням...у найважливіших справах...» [4, с. 90].

У місцевому управлінні головною фігурою був даруга. Це намісник хана на певній території – міській або сільській. Його головною функцією було збирання податків. На територіях, заселених осілим населенням (наприклад на Русі), даруги здійснювали нагляд за діяльністю місцевих правителів, організовували будівництво шляхів сполучення для швидкого зв'язку зі столицею, займалися мобілізацією місцевих військових контингентів для участі у війнах Золотої Орди [4, с. 90 - 91]. Наявність даруг поруч із місцевими правителями було, на нашу думку, запорукою збереження територіальної цілісності золотоординської держави, ефективності її управлінської діяльності. Сліди цієї діяльності довго зберігалися на Русі у вигляді шляхів сполучення, названих словом «дорога», а також розташованих на них поштових станцій – ямів, призначених для зміни коней і відпочинку проїжджих (звідси російське слово «ямщик»).

Крім візира й даруги державний апарат Золотої Орди включав цілий ряд чиновників нижчих рангів. В історичних джерелах збереглися згадування одинадцяти державних посад, пов'язаних зі збором податків, торговельних зборів і мит, поштовою службою, охороною громадського порядку [4, с. 95 - 100].

Така складна державна організація не могла обійтися без письмового діловодства. Так, серед ординських державних службовців згадуються переписувачі, а також «секретарі в палатах» (начальники канцелярій) [4, с. 94]. При цьому «палату» (канцелярію) слід вважати групою переписувачів при певному чиновнику. Тут уже простежується прообраз державної установи сучасного типу. Адже Золота Орда, так само як і інші держави, створені монголо-татарами, запозичила управлінський досвід Китаю – країни з розвинутою системою державної бюрократії.

Ефективність державного управління в Золотій Орді тривалий час забезпечувалася продуманою «кадровою політикою». Так, для заняття управлінських посад не існувало обмежень, пов'язаних із віросповіданням. Християни, мусульмани, язичники широко залучалися на державну службу. Цей факт варто пояснювати наявністю оригінальної державної ідеології – «чингісизму». Суть її полягала у визнанні всіма підданими божественності походження ханської династії, а отже, її законності. За наявності цієї умови релігійна й етнічна належність самих підданих мала для влади другорядне значення [3, с. 17 - 18]. Ця обставина, без сумніву, сприяла зміцненню державної єдності Орди.

Здійснюючи твердий контроль за ситуацією на залежних окраїнних територіях, Орда залишала їм відому внутрішню автономію й тим самим сильніше прив'язувала їх до себе. Так, князь Данило Галицький у середині XIII ст. у боротьбі проти золотоординців зіткнувся на Подніпров'ї не тільки з татарами, але й з місцевим східнослов'янським населенням. Це населення, зневажливо назване руським літописцем «людьми татарськими», віддавало перевагу номінальній владі ханів над реальною владою «своїх» князів і бояр, які взаємними міжусобицями нерідко доводили народ до більшого руйнування, ніж ординці [7, с. 83].

Вищенаведені факти свідчать про те, що в управлінні Золотою Ордою були присутні елементи як архаїчної, добюрократичної організації держави, так і елементи сучасної державної бюрократії. Саме завдяки цій останній Золота Орда своєю могутністю перевершувала й Русь, і країни Західної Європи. Ця обставина робить історію державного управління Золотої Орди актуальною для сучасного (і майбутнього) державного будівництва в Україні.

Золота Орда залишила глибокий слід у функціонуванні інших державних утворень, що згодом сформувалися на її території. У першу чергу це стосується її безпосереднього спадкоємця – Кримського ханства. Частково риси ординської цивілізації запозичило українське козацтво, особливо запорожці [8, с. 211]. Але, мабуть, найважливішим стало запозичення системи державного управління Золотої Орди Росією. Саме Росія розвила цю систему далі й заклала основи сучасної державності цілого ряду народів Європи й Азії, зокрема українського. Держава сучасного типу буде предметом розгляду в наступних наших темах.

Контрольні запитання

1. Що слід розуміти під історичною еволюцією держави?
2. Яку загальну рису мало управління в державах, що існували на території Центральної й Західної України до XVIII століття?
3. Охарактеризуйте систему державного управління Золотої Орди. Що наближало її до сучасної держави?

Література

1. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
2. Історія держави і права України: В 2 ч.: Підручник / Рогожин А.Й., Страхов М.М., Гончаренко В.Д. та ін. – Х.: Основа, 1993. – Ч. 1. – 432 с.
3. Измайлов И.Л. Улус Джучи (Золотая Орда): средневековая евразийская империя // Преподавание истории в школе. – 2000. – № 2. – С.11 – 20.
4. Федоров-Давыдов Г.А. Общественный строй Золотой Орды. – М.: Изд-во МГУ, 1973. – 180 с.
5. История Украинской ССР. – К.: Наук. думка, 1982. – Т.2. – 592 с.
6. Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века (теория, история, практика). – М.: ПРИОР, 1999. – 272 с.
7. Ефименко А.Я. История украинского народа. – К.: Либідь, 1990. – 512 с.
8. Мальгин А.В. Украина: Соборность и регионализм. – Симферополь: СОНАТ, 2005. – 280 с.

Розділ І. Принципи державного управління

Тема 1. Субординація як принцип державного управління

1. Регіональні особливості державного управління в Україні.
2. Державні управлінські установи XVIII століття.

У XVII – XVIII ст. наша країна переходить до державного управління в його сучасному розумінні. Важливою особливістю цього процесу в Україні було те, що він мав чітко виражене регіональне забарвлення. Тобто сучасна державність набувала різного виду в різних регіонах України залежно від того, до складу якої країни цей регіон входив. Саме відтоді сформувалися політичні розходження між різними частинами України. Ми будемо розглядати особливості державного управління в Харківському регіоні (Слобожанщині). І для цього нам необхідно на історичному матеріалі з'ясувати, як він формувався.

Насамперед, слід зазначити, що територія сучасної Харківської області (точніше її північно-західна частина разом із територією сучасного Харкова) хоча частково й входила до складу Київської Русі, разом з тим була її далекою окраїною. Це означало, що державна організація Київської Русі була тут представлена досить слабко, на прикладі головним чином військового, а не цивільного управління. У результаті навали монголо-татар у XIII ст. край втратив значну частину свого населення в результаті його міграції на захід і північ. Нове заселення краю, головним чином українцями, відбувається в XVI – XVIII ст. з таких причин:

1. Необхідність розширення оброблюваних площ в умовах екстенсивного землеробства.
2. Політична боротьба українців проти Речі Посполитої, їхні поразки й необхідність переселення на території, вільні від польської влади.

Різке зростання числа переселенців у цей регіон припадає на часи Хмельниччини. Саме тоді хвилі переселенців (що пересувалися групами на чолі з «осадчими») буквально накривають територію Харківщини, засновуючи безліч населених пунктів (Богодухів, Краснокутськ, Куп'янськ, Ізюм, Валки тощо). Одна з таких переселенських груп приблизно на початку 50-х років XVII ст. прийшла на чолі зі своїм осадчим І. Каркачем на місце злиття двох рік – Харкова і Лопані. Засновано це місце було, у першу чергу, з метою оборони, яку забезпечував своєрідний «трикутник». Двома його кутами були вищезгадані ріки, а третьою – густий ліс із джерелами питної води. Так виникло і почало свій історичний шлях місто Харків.

Говорячи про формування Слобожанщини як історичного регіону України, слід зазначити й роль російського фактора в цьому. Росію ця територія цікавила як у військовому, так і в економічних відношеннях, як найкоротший шлях із Центральної Росії до Чорного моря. От чому Росія прагнула закріпити цю територію за собою. Юридично це було оформлено в 1638 – 1639 р. шляхом розмежування прикордонних територій між Росією й Польщею.

Ця обставина (державна належність Слобожанщини до Росії) не могла не відобразитись на політичній психології місцевого населення. Насамперед, саме через це слобожани (навіть незважаючи на свою українську національність) не могли ставитися до Росії як до чужої держави.

Але для нас вагомішою уявляється така обставина. Не маючи державницьких традицій, що йдуть від Київської Русі, українське населення Слобожанщини сприймало «у готовому вигляді» державну традицію Росії. Таким чином, для слобожан російська державність стала своєю. І перехід до сучасної держави на Слобожанщині відбувався саме в її рамках. Саме про цей процес мова йтиме далі.

Першою ознакою формування держави сучасного типу в Україні, у тому числі на Слобожанщині, було витіснення звичаєвого права державними правовими нормами. Так, на території Слобідської України при розгляді судами незначних справ і суперечок використовувалися норми звичаєвого права, але поступово основним джерелом права стало законодавство Росії (з 1714 по 1766 рр. було прийнято 40 законодавчих актів з різних питань) [1, с. 274].

Можна навести такі приклади поширення російського законодавства.

В галузі цивільного права звичай займанщини (можливість першому зайняти й обробляти вільну ділянку землі) поступався праву власності, купівлі й продажу на підставі письмових документів.

У галузі кримінального права поширення державних правових норм вело, по-перше, до нових видів кримінально-карних діянь. Це були: зазіхання на життя й здоров'я царя і його родини, образа царя, осуд його дій, непокоря адміністрації, фальшивомонетство, підробка документів і печаток [1, с. 284].

По-друге, змінювався сам судовий процес. Він ставав: а) закритим; б) письмовим (вівся протокол і оформлявся на папері вирок); в) становим (для кожного стану створювалися окремі суди) [1, с. 290 – 291]. По-третє, посилювалися покарання, особливо за злочини проти держави. Запроваджувалися: колесування, четвертування, повішення, таврування, посилення на каторгу до Сибіру [1, с. 287].

Основне значення поширення державних правових норм полягало в тому, що населення привчалось дивитися на державну владу як на єдине джерело врегулювання відносин у суспільстві.

Другою ознакою формування держави сучасного типу стало створення бюрократичного апарату - спеціальних установ і їхніх службовців, що здійснювали управління.

За яким принципом був організований цей апарат? **Відповідь на це запитання дає поняття «субординація», тобто державне управління, ґрунтоване на ієрархічній залежності службовців нижчого рангу від вищих посадових осіб [2, с. 204].**

Першим вітчизняним досвідом функціонування державних управлінських установ за принципом субординації були колегії. Це органи державного управління, створені при Петрі I (1682 – 1725) за західноєвропейським зразком у 1717 р. Вони здійснювали на центральному

державному рівні управління економікою, фінансами, іноземними й військовими справами [3, с. 79]. Інформацію про устрій колегій дає Генеральний регламент, що визначав порядок їхньої роботи (1720 р.) [4].

Як свідчить цей документ, кожна колегія складалася із двох частин: яка приймає рішення (присутність) і «інформаційної» (канцелярія). Канцелярії присвячена спеціальна глава «Регламенту» – «Про канцелярії» [4, с. 117]. Тут перелічувались посадові особи, що здійснювали колезьке діловодство: секретар (начальник канцелярії – відповідав за ведення всіх справ), нотаріус (протоколіст – вів протоколи засідань присутності), реєстратор (вів облік вхідних і вихідних документів), актуаріус (архівіст – зберігач документів), переписувачі [4, с. 81].

Таким чином, у колегіях існував поділ праці. Це потребувало визначення відносин різних посадових осіб в управлінській ієрархії. Таке завдання вирішував складений у 1722 р. «Табель про ранги» – спеціальний документ, що мав характер державного законодавчого акта й визначав проходження цивільної й військової служби.

Табель про ранги

Класи	Військові	Статські
1	Генерал-фельдмаршал	Канцлер
2	Генерали	Дійсні таємні радники
3	Генерал-лейтенанти	Генерал-прокурор
4	Генерал-майори	Президенти від колегій і штатс-контори. Таємні радники. Обер-прокурор
5	Бригадири	Герольдмейстер. Генерал – рикетмейстер. Обер-церемоніймейстер. Обер-вальдмейстер. Віце-президенти від колегій
6	Полковники	Прокурори в колегіях статських. Президенти в надвірних судах. Канцелярії таємні радники іноземної колегії. Обер-секретар Сенату. Радники в колегіях
7	Підполковники	Віце-президенти в надвірних судах, військових, адміралтейських, іноземної колегії. Обер-секретарі. Прокурори при надвірних судах
8	Майори	Унтер-штатгалтер у резиденції. Обер-директор над митами й акцизами
9	Капітани	Обер-комісари в колегіях. Асесори в колегіях. Секретарі в Сенаті. Воєводи

Класи	Військові	Статські
10	Капітани-лейтенанти	Титулярний радник військових двох, іноземної колегії. Секретарі. Бургомістри від магістрату. Професори при академіях, доктори всіляких факультетів
11	Секретарі корабельні	–
12.	Лейтенанти	Секретарі в надвірних судах і канцеляріях і губерніях. Камерір при колегіях. Ратмани в резиденції
13	Унтер-лейтенанти	Секретарі в провінціях. Механік. Поштмейстери в Санкт-Петербурзі й Ризі. Колезькі перекладачі. Протоколісти
14	Фендрики	Комісари при колегіях. Фіскали при надвірних судах і губерніях. Камерири в провінціях. Земські комісари. Асесори в провінційних судах. Реєстратор і бухгалтери при колегіях. Колегії юнкери

Згідно із «Табелем...» усі посади в державі поділялись на 14 класів. Кожний службовець зобов'язаний був пройти їх знизу доверху. Це забезпечувало, по-перше, заміщення всіх вакансій, а по-друге – професійну підготовку просування по службі. У зв'язку з цим важливим був і принцип просування – відповідно до здатностей і заслуг [3, с. 83].

Слід зазначити, що «Табель...» визначав ієрархію тільки адміністративних посад. Посади ж, пов'язані з діловодством в державних установах, уважалися допоміжними й «Табелем» не визначалися [5, с. 222]. На практиці ж саме канцелярія ставала осередком управління, тому що саме тут циркулювала необхідна для управління інформація [6, с. 93].

Інформація ця містилася, насамперед, у письмових документах. Порядок ведення письмового діловодства визначався вже згаданим раніше Генеральним регламентом. Так, тут відзначалося, що справи, розглянуті в колегіях, слід оформляти в писемній формі, а «ніякі словесні укази ніколи відправленню не підлягають» [4, с. 113]. Глава Регламенту «Про прийняття й розпечатання листів» визначала одноособове право керівника колегії (президента) на ознайомлення із вхідними розпорядженнями Верховної влади, а його заступників – з іншою документацією [4, с. 116]. Глава «Про печатку» вимагала наявності в кожній колегії гербової печатки, відповідальним за зберігання й використання якої був колезький секретар [4, с. 116]. Заборонялося зберігати державні документи вдома [4, с. 116]. Глава «Про призначені до сидіння дні й години» регламентувала розпорядок роботи державних службовців [4, с. 114].

Створивши бюрократію, держава змушена була зайнятися й проблемою її матеріального забезпечення. У 1714 р. для державних

службовців уперше була уведена грошова платня як єдина винагорода за службу [5, с. 229]. Із цього часу прибуток службовців «від справ», поза державним забезпеченням, став розглядатися як хабарництво й підлягав покаранню. Але із цього ж часу саме корупція стала тим мастилом, що надавало руху колесу державної управлінської машини [3, с. 82].

Причинами корупції були:

1) «усеохопленість» державою різних сфер суспільної діяльності. Зв'язок керуючих і керованих саме за принципом субординації став підмінювати собою всі інші суспільні зв'язки. Тому «обійти» державного чиновника було неможливо;

2) відповідальність чиновника тільки перед його начальством робила хабар «спонукальним» мотивом, що змушував чиновника діяти також і в інтересах людини;

3) низька оплата праці більшості службовців через дорожнечу розгалуженого бюрократичного апарату [3, с. 82].

Так був запущений у нашій країні «вічний двигун» бюрократії – незалежно від того, якою була влада і як змінювалося суспільство [3, с. 87]. Субординація стала, в остаточному підсумку, визначати характер суспільних зв'язків у Росії. «Тут все залежить від чину... Не запитують, що знає такий-то, а який у нього чин» – зазначав один із іноземних мандрівників наприкінці XVIII ст.

Це явище призводило до формування таких рис суспільної психології: по-перше, до почуття переваги державних службовців над іншими людьми [6, с. 93]; по-друге, – до кар'єризму як способу самоствердження [7, с. 56].

Контрольні запитання

1. Яке значення російської державності для державного управління України?
2. Значення «Табелю про ранги» 1722 р. для управління за принципом субординації.
3. Чому канцелярія стала головною структурною ланкою всіх колегій?

Література

1. Історія держави і права України: В 2 ч. Підручник для юридич. вищих навч. закладів і фак. / А.Й. Рогожин та ін. – Х.: Основа, 1993. – Ч.1. – 432 с.
2. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
3. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 3-е, перераб. и доп. / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. – М.: РАГС, 2003. – 400 с.
4. Генеральный регламент коллегий. 1720, 27 февраля // История государственного управления в России (X – XXI вв.): Хрестоматия / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. – М.: РАГС, 2003. – С. 113 – 117.

5. Демидова Н.Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII – XVIII вв. / Абсолютизм в России (XVII – XVIII вв.). // Сб. статей. – М.: Наука, 1964. – С. 206 – 242.

6. Архипова Т.Г. Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России XVIII – XX века: Учеб. пособие. – М.: РГГУ, 2000. – 230 с.

7. Томсинов В.А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М. Сперанского. – М.: Молодая гвардия, 1991. – 336 с.

Тема 2. Єдиноначальність як принцип державного управління

1. Державне управління на межі XVIII – XIX ст.
2. Створення міністерств.

Виникнення в нашій країні бюрократії порушувало питання про формування централізованої бюрократичної організації. Саме на це була спрямована державна політика епохи Павла I (1796 – 1801). Цю епоху небезпідставно назвали «межею століть» [1]. Саме тоді формувалися основні принципи бюрократичного управління, що збереглися до нашого часу. Їхнє формування має відбиток особистості Павла I. Тому варто зупинитися на ній.

На формування особистості цього монарха, безумовно, вплинуло поведження його матері – імператриці Катерини II: погляд її на Павла як на суперника у владі (набагато більше легітимного, ніж вона сама), ізоляція Павла від державних справ і, нарешті, бажання позбавити його престолу. Однак ці «особисті» мотиви тісно перепліталися з мотивами політичними, оскільки політичні погляди Павла багато в чому суперечили політиці Катерини. У цілому Павло, як і Катерина, прагнув зміцнити й піднести принцип самодержавства. Його основними кроками в цьому напрямку були:

1. Визначення порядку престолоспадкування від батька до старшого сина (акт 5 квітня 1797 р.), що гарантує престол від випадкової узурпації.
2. Обмеження дворянських привілеїв, прав і пільг, зменшення впливу дворян на державне управління.
3. Прагнення опертися на бюрократію, збільшення кількості чиновників у центральному й місцевому апараті, проведення ряду заходів щодо зміцнення службової дисципліни.

Характерною рисою самодержавної «ідеології» Павла є перетворення «хаосу» (під яким малося на увазі екатерининське правління) на «порядок», що полягав у найсуворішому й неухильному дотриманні кожним відведеної йому ролі, перетворенні життя суспільства на безперерійно працюючий годинниковий механізм [2, с. 199]. Такий порядок, зрозуміло, потребував наявності «двигуна» у цьому механізмі. І таким двигуном, на думку Павла, повинна була стати влада монарха у вигляді необмеженого самодержавства. Так, в «Наказі», складеному Павлом I у 1788 р., що являв собою своєрідний виклад програми державних перетворень, є така фраза: «Немає кращого

образу як самодержавний, тому що він з'єднує в собі силу законів і швидкість влади одного» [3, с. 138].

Ці погляди почали втілюватися в життя після вступу Павла на престол й передбачали такий комплекс заходів:

1. *Посилення значення особистої канцелярії імператора.* Це було неминучим за умов бюрократизації управління. Канцелярія при монарху була й до цього, але не мала настільки важливого значення в механізмі управління державою. Імператорська канцелярія за правління Павла I збирала відомості про діяльність державних установ та інформувала про це монарха, а також складала від його імені документи щодо керування країною, у першу чергу укази [4, с. 137 – 138].

Найважливіший документ, що містить інформацію в області державного управління, – це указ. Уже в самій назві відбитий його зміст: це обов'язкова вказівка влади про необхідність здійснення підлеглими конкретних дій. Саме управління країною за допомогою указів і характеризує російську монархію як самодержавну. Саме за допомогою указів приводилися в дію всі частини державного управління [5, с. 110]. Укази видавалися монархом щодо найбільш істотних питань державного значення й були адресовані конкретним державним установам і вищим посадовим особам. Указом 1714 р. вимагалось, щоб укази розсилалися обов'язково в друкованому вигляді. Це скорочувало роботу зі створення численних рукописних копій і, що особливо важливо, перешкоджало перекручуванню тексту. З метою запобігання перекручуванню змісту указів і виникненню неправдивих чуток пропонувалося продавати тексти указів населенню [6, с. 78].

2. *Реформування державних установ.* Точне й своєчасне виконання указів верховної влади було можливим у випадку, якби державні установи відповідали цьому. Але колегії мали такі недоліки, як безвідповідальність і повільність у виконанні справ. Ці недоліки виявилися вже в 60-і роки XVIII ст. [7, с. 95].

За Павла I було вжито заходи для зміни цієї ситуації. Тут потрібно, насамперед, відзначити особисте відвідування імператором столичних установ. Внаслідок цього в «присутніх місцях» («присутствія») стало менше тяганини: чиновники стали раніше з'являтися на роботу, багато справ, що не вирішувалися роками, були завершені [2, с. 199].

Однак цього було замало (тим більше, що імператор не міг перевіряти роботу колегій постійно). Наступним заходом щодо поліпшення управління державою стала поява над колегіями «надбудови» у вигляді «директорів». Функціями директорів були:

1. Вироблення рішень у конкретній управлінській сфері й винесення їх на обговорення колегії. Якщо остання не погоджувалася з думкою «директора», він мав право довести її імператорові разом із думкою колегії.

2. Особиста доповідь монархові щодо справ колегії й оголошення її царських велінь [3, с. 153; 4, с. 203].

Як видно із цього заходу, колегіальність у державному управлінні доповнювалася єдиноначальністю «директорів», що діяли за допомогою своїх канцелярій. Підготувати рішення й взагалі бути компетентним у «своїй» галузі «директор» міг саме через канцелярію. Тобто стиль управління самого імператора переносився «рівнем нижче» державного управління.

Так виник такий принцип державного управління, як єдиноначальність. Він означає, що керівництво державною управлінською установою здійснюється однією посадовою особою. Ця посадова особа наділяється значними управлінськими правами й несе персональну відповідальність за діяльність установи в цілому [8, с. 62].

У момент свого виникнення при Павлі I єдиноначальність лише доповнювала колегіальність. «Директори» були змушені зважати на думку членів колегії й наявність колезького діловодства [4, с. 206].

Нарешті, третім кроком реформування державного управління мало послужити законодавче оформлення цих змін. Про те, що таке оформлення готувалося, свідчить записка Павла I із пропозицією перейменування «директорів» у міністрів, що очолювали департаменти у галузях державного управління. Кожний департамент включав від однієї до декількох колегій. Усіх міністрів повинен був призначати монарх. Вони мали доповідати йому раз на тиждень про стан справ у своїх департаментах [3, с. 170 – 172].

Таким чином, реформи Павла I мали за мету покращити роботу колегіального управління, доповнивши його єдиноначальністю. Наміри імператора зустрічали в російському суспільстві розуміння [2, с. 200]. Однак незабаром у суспільстві почалося невдоволення павлівською політикою, продиктоване не стільки суттю реформ, скільки методами їхнього проведення.

Необхідно сказати, що раціоналізація державного управління, проведена Павлом, мала ефект лише до певної межі. Можна було поліпшити управління, але перетворити все суспільство на чітко працюючий механізм, чого прагнув Павло, було неможливо. Спроби імператора «вирівняти» всі соціальні стани перед державою зустрічали опір насамперед з боку еліти, дворянства.

Викликали невдоволення й різкі, суворі заходи Павла при здійсненні реформ, їхня квапливість і непослідовність. Даючи волю почуттю ненависті до епохи Катерини II, що нагромадилася в ньому за довгі роки відчуження від справ, Павло віддавав розпорядження про звільнення чиновників, які служили його матері, не беручи до уваги їхніх заслуг.

Розпорядження імператора щодо державного управління, часто незабаром відмінялися, замінювалися іншими. Внаслідок цього бюрократична машина давала збої, змушена була діяти в протилежних напрямках.

Але найголовніше полягало в тому, що раціоналізація управління за допомогою посилення його бюрократизації мала своїм зворотним боком зростання бюрократичної сваволі. Ніхто в державі не міг бути захищеним від деспотизму імператора, що плавно переходив у деспотизм призначених ним чиновників.

Внаслідок цього Павло I втрачав популярність в усіх прошарках суспільства. Проти нього виникла змова, що завершилася царевбивством 11 березня 1801 року. Але оскільки розпочате ним реформування державного управління відповідало потребам суспільства, то було продовжено після нього.

Найважливішим заходом щодо здійснення реформування державного управління в XIX ст. стало заснування в 1802 р. восьми міністерств. Колегії розподілялися між ними. Міністри не втручалися в поточні справи колегій. Вони лише координували їхню діяльність [4, с. 208; 7, с. 126].

Згодом виявилось, що співіснування колегіальності та єдиноначальності породжує повільність у вирішенні справ і плутанину діловодства [4, с. 209]. Позбавитись цих недоліків допомогла «Загальна установа міністерств» від 25 червня 1811 р. Вона ліквідувала колегії, запроваджуючи у кожному міністерстві однаковий устрій [4, с. 212].

Дію цього нового урядового механізму ми розглянемо на прикладі Міністерства внутрішніх справ. Маніфест про заснування міністерств 1802 р. визначав сферу його компетенції як турботу про «повсюдний добробут народу, спокій, тишу й благоустрій усієї імперії» [9, с. 182]. Це означало підпорядкування міністерству всієї цивільної адміністрації на місцях разом із органами поліції [7, с. 127]. Таким чином, МВС можна вважати міністерством охорони громадського порядку й місцевого державного управління.

Згідно із «Загальною установою міністерств» на чолі МВС стояв міністр, що мав «товариша» (заступника). При міністрі була канцелярія. Міністерство поділялося на департаменти, відділення й столи [4, с. 212].

В основу організації міністерства був покладений принцип єдиноначальності. Як відзначав ще в 1803 р. перший у вітчизняній історії міністр внутрішніх справ граф В. П. Кочубей, «ніяк не можна вживати до такої справи дві або три особи там, де може завершити одна з таким же успіхом... Кожний повинен мати своє відділення, ним управляти й за нього відповідати» [10, с. 129]. На чолі стола був столоначальник, на чолі відділення – начальник відділення, на чолі департаменту – директор. Так усувався перший недолік колегіального управління – безвідповідальність.

У кожному з підрозділів міністерства присутствіє зливалося з канцелярією. В. П. Кочубей справедливо відзначав, що справи поточні є повністю канцелярськими [10, с. 129]. Тим самим усувався другий недолік колегіального управління – повільність. Кожний «виконавець» (канцелярський працівник) на певному рівні ставав «розпорядником». Тим самим авторитет канцелярії зростає. Вона перестала бути суто допоміжною установою [7, с. 143; 10, с. 130].

Цей стан добре видно на прикладі циркуляції інформаційних потоків у міністерстві. Згідно із «Загальною установою міністерств», вони визначалися як вищі виконавчі установи [7, с. 127 – 128]. Указ надходив у канцелярію міністра. Для його виконання міністерству необхідний був додатковий масив інформації. Для її збору на «нижні поверхи» міністерського управління

направлялися *притиси* міністра. Усі відомості збиралися в столах, звідки надходили для подальшої обробки «наверх» у відділення й департаменти у вигляді *подань*. Таким чином, обробка інформації в міністерстві нагадувала конвеєр [7, с. 143; 10, с. 130]. Настільки складний рух інформації мав як результат стандартизацію змісту документів. Виникає формуляр як певний стандарт, що містить набір необхідних відомостей. Метою появи формулярів було дисциплінувати діловодство, щоб, за словами В. П. Кочубея, «не терпіти у формі діловодства нічого зайвого... При великому напливі справ потрібно, щоб кожний документ мав усі ознаки, за якими можна з першого ж погляду визначити належність його... до справи» [10, с. 129].

За наслідками міністерської діяльності складався наказ. Він був орієнтиром для підпорядкованих міністерству установ і посадових осіб [7, с. 143].

Таким чином, саме в цей час відбувається «злиття» управлінської діяльності з діяльністю інформаційною. Остання була відображена в письмовому діловодстві. Причому ускладнення й збільшення інформаційних потоків усередині державної управлінської машини призводило до явища, коли кожний документ «народжував» кілька нових.

На відміну від західних урядів, очолюваних самостійними головами (прем'єр-міністрами), російські міністерства не утворювали єдиний орган (Кабінет). Спадкоємці Павла I боялися появи відносно самостійного щодо них глави уряду. Російський імператор сам виступав у ролі прем'єр-міністра. Він одноосібно призначав, звільняв, контролював міністрів, направляв і поєднував їхні дії, приймав їхні індивідуальні доповіді, здійснював верховний нагляд за державним апаратом.

Контрольні запитання

1. Роль Павла I у реформуванні державного управління в Росії.
2. У чому полягала відмінність міністерств від колегій?
3. Опишіть рух управлінської інформації в міністерстві. Які різновиди діловодної документації використалися при цьому?

Література

1. Эйдельман Н.Я. Грань веков. – М.: Наука, 1982. – 360 с.
2. Христофоров И. Русский Гамлет // Вокруг света. – 2006. – №3. – С. 194 – 201.
3. Парусов А.И. Из истории аппарата управления России второй половины девяностых годов XVIII в. // Учен. записки Горьк. ун-та. – 1963. – Вып. 58. – С. 113 – 174.
4. Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века). – М.: Мысль, 1981. – 252 с.
5. Казанский П.Е. Власть всероссийского императора. – М.: Москва, 1999. – 512 с.

6. Голиков А.Г., Круглова Т.А. Источниковедение отечественной истории / Под. общ. ред. проф. А.Г. Голикова. – М.: РОССПЭН, 2000. – 440 с.

7. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 3-е, пере раб. и доп. / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. – М.: РАГС, 2003. – 400 с.

8. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.

9. Именной манифест Александра I об учреждении министерств. 1802, 8 сентября // История государственного управления в России (X – XXI вв.): Хрестоматия / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. – М.: РАГС, 2003. – С. 180 – 184.

10. Литвак Б.Г. Очерки источниковедения массовой документации XIX – начала XX в. – М.: Наука, 1979. – 295 с.

Тема 3. Відомчість як принцип державного управління

1. Управлінські органи губернії.
2. Управа благочиння.

Ми з'ясували, що державне управління в Російській імперії еволюціонувало на початку XIX ст. у бік єдиноначальності у формі міністерств. Така управлінська система могла успішно функціонувати лише за умови створення міністерських підрозділів на місцях.

Розкриваючи це питання, вважаємо за необхідне почати з адміністративних реформ XVIII ст. Вони поклали початок такому поняттю, як губернія. Губернії вперше з'явилися в Росії в 1708 р. і позначали території, необхідні для утримання армії населенням. Таким чином, губернії із самого початку були адміністративно-територіальними одиницями, створеними державою в державних інтересах. До кінця XVIII ст. під губернією розумілася адміністративно-територіальна одиниця для фіскального й поліцейського контролю за населенням імперії [1, с. 112]. В основу їхньої будови був покладений демографічний принцип – чисельність місцевого населення. У кожній губернії проживало від 300 до 400 тис. ревізьких душ [1, с. 112].

У другій половині XVIII ст. губернський устрій поширюється на територію українських земель у складі Росії. І першою губернією тут стала Слобідсько-Українська (утворена в 1765 р., в 1835 р. перейменована на Харківську). Харків став губернським центром, а Суми, Ахтирка, Куп'янськ, Старобельськ – повітовими містами. Губернія мала свій герб (герб губернського міста), що був в основі гербів повітових міст (герб Харкова – угорі, герб повітового центру – унизу).

Щодо устрою місцевого губернського управління, треба насамперед згадати «Установлення для управління губерній Всеросійської імперії» 1775 р. як перший у вітчизняній історії державний законодавчий акт, що всебічно регламентував устрій урядових закладів на місцевому рівні. З'явившись в епоху існування колезької управлінської системи, він зберіг її

сліди у вигляді визначення вищого органу губернської влади. Ним ставала колегіальна установа – губернське правління [1, с. 113]. Обов'язки й устрій правління в XIX ст. деталізувалися. Так, згідно з імператорським указом «Установлення губернських правлінь» 1850 р., правління було «вищим у губернії місцем, що управляє оною... ім'ям Імператорської величності» [2, с. 206]. Суть управління полягала в підтримці громадського порядку, благоустрої, сприянні всім управлінням у виконанні законів і спонуці підлеглих осіб до виконання обов'язків [2, с. 206 – 207].

Після створення міністерств губернські правління стали місцевими органами міністерства внутрішніх справ. **Так у вітчизняному державному управлінні виникла відомчість – об'єднання однієї управлінської галузі в рамках відповідного міністерства і його місцевих органів.**

Ця обставина призвела до посилення в устрої губернських правлінь єдиноначальності на шкоду колегіальності. І тут варто сказати про посаду губернатора. Вона (у перекладі з латині – «правитель») з'явилася в Росії разом із заснуванням губерній на початку XVIII ст. Згідно «Установленням про управління губерніями Всеросійської імперії» 1775 р. губернатор був головою губернського правління. Фактично ж уже тоді його влада була одноособовою [1, с. 113]. Це було закономірним наслідком формування державного управління на основі субординації. Остання, у свою чергу, не могла обійтися без єдиноначальності. Ось чому в XIX ст. функції губернського правління як колегіального управлінського органу фактично перейшли до губернатора.

Таке твердження ілюструє «Загальний наказ цивільним губернаторам» 1837 р. У цьому документі визначені обов'язки губернатора, пов'язані з обігом управлінської інформації. Так, губернаторові ставилося в обов'язок піклуватися про «негайне й повсюдне» оприлюднення в губернії імператорських указів і розпоряджень інших органів центральної урядової влади, а також доведення змісту вищезгаданих документів до безпосередніх виконавців [3, с. 197]. Губернатор зобов'язаний був стежити за точним дотриманням розпоряджень, що надходили «зверху». Для цього на нього поклали деякі повноваження щодо організації чиновницького апарату губернії: нагляд за режимом роботи установ, «класти край відхиленням від запропонованих форм і правил, або ж зволікань і повільності у виробництві справ» [3, с. 198]. Головуючи на засіданнях губернського правління, губернатор повинен був до або після засідання, «зважаючи на зручність», перевіряти роботу канцелярії правління [3, с. 198].

Таким чином, губернаторові відводилась роль генератора інформаційної діяльності, що забезпечувала безперебійну роботу місцевого державного апарату. Разом з тим, з огляду на колосальний обсяг інформації, губернатор не міг справлятися із цією роллю самотійно. Тому при ньому існувала канцелярія. Саме тут проводилася вся виконавча робота з управління губернією [4, с. 95]. У 1824 р. була визначена стандартна структура канцелярії, що складалася з чотирьох відділень. Найважливішим із них можна вважати перше відділення, де зосереджувалась робота з

оприлюднення законів та інших розпоряджень уряду, контроль виконання справ іншими установами, а також підбір управлінських кадрів [4, с.95].

Оскільки основне завдання управлінської діяльності на місцях полягало у виконанні урядових розпоряджень, необхідний був документ, що містив інформацію про таке виконання. Таким документом, що готувався в канцелярії губернського правління, був річний звіт губернатора про ситуацію в довіреній йому губернії. Виникнення цього виду діловодної документації пов'язане зі створенням міністерської (відомчої) управлінської системи. Вимога про надання щорічних звітів про стан губернії вперше була сформульована в циркулярі МВС від 4 листопада 1804 р., але до 30-х років XIX ст. поняття «річний звіт» не визначалось [5, с. 144 – 145]. Поступово, у другій половині XIX ст., створюється формуляр цього документа, який містив кілька розділів щодо природних ресурсів і продуктивних сил губернії, сплати податків і відпрацьовування повинностей, благоустрою, охорони здоров'я тощо [6, с. 76]. Особлива увага у звіті приділялась стану місцевої державної адміністрації та її діловодства. Звіт закінчувався загальними висновками й пропозиціями губернатора щодо поліпшення стану справ у губернії [6, с. 76].

Як видно з вищенаведеного матеріалу, формальна (відбита в законодавстві) «піраміда» елементів місцевої урядової адміністрації (губернське правління – губернатор – канцелярія) була фактично «переверненою» через особливості руху інформації в ній.

Головним елементом цієї піраміди була канцелярія губернського правління, куди надходили розпорядження зі столиці. Звідси інформаційний потік йшов до губернатора. Губернське ж правління, як фактично лише дорадчий орган при губернаторі, перебувало аж унизу піраміди. Так забезпечувалося верховенство канцелярських чиновників в управлінському механізмі на місцевому рівні.

Говорячи про державне управління місцевого рівня, варто розглянути відносини його органів з населенням. Адже саме на місцевому рівні контакт народу й влади був найбільш тісний.

Губернське правління, як формально вищий орган місцевого державного управління, керувало населенням через безліч різних установ, що поділялися за функціями на адміністративно-судові й фінансово-економічні [1, с. 113]. Для цих установ (особливо адміністративно-судових) правління було вищою управлінською інстанцією [2, с. 207].

Серед цих установ розглянемо діяльність управи благочиння. Коментуючи її назву, зазначимо, що «управа» означала «державну установу, що має взагалі високі повноваження» (співзвучно слову «управляти»). Слово «благочиння» ж перекладається на сучасну російську мову як «гарний (правильний) учинок (дія)». Отже, що ж це за «управління правильними діями»? Відповідь на це запитання дає «Устав благочиння» 1782 р., що був істотним доповненням до «Установ для управління губерніями Всеросійської імперії» [1, с. 115].

Згідно з цим документом управи благочиння, створені в столиці, губернських і повітових містах, повинні були:

1) сприяти виконанню населенням законів і розпоряджень губернського правління й судів;

2) наглядати за дотриманням громадського порядку, припиняючи «незаконні збіговиська»;

3) стежити за моральним станом людей, «щоб молоді шанували старих, а слуги – хазяїв, щоб всяк добував на прожиття чесно й подібно узаконенню»;

4) контролювати рух населення за допомогою обліку тих, що приїзять і виїжджають;

5) піклуватися про «належний рівень життя населення» (як би ми тепер сказали) шляхом нагляду за торгівлею («щоб ніхто забороненим не торгував у місті й не возив забороненого») і контролю за цінами на продукти, а також за станом мір і ваг [7, с. 69 – 70].

Для виконання всіх цих функцій управа мала відповідний устрій. Начальником управи в губернському місті був поліцмейстер (у повітовому – городничий). До складу управи входили також два пристави з карних і з цивільних справ, які здійснювали суд щодо відповідних дрібних провин (бійки, крадіжки тощо). У своїй діяльності управа спиралася на приватних приставів і квартальних наглядачів. Вони здійснювали нагляд за населенням у межах відповідної частини міста (від 200 до 700 дворів) і міського кварталу (від 50 до 100 дворів) [1, с. 115; 7, с. 68]. У розпорядженні управи знаходилася й «штатна рота» із солдатів. Вона «охороняла арештантів і казначейство, використовувалась для різних поліцейських потреб» [8, т.1, с. 184].

Таким чином, можна сказати, що управа благочиння – орган всебічної опіки влади над населенням. Це було практичне втілення ідеї «регулярної держави», де влада в інтересах «загального добра» контролює кожний крок підданих [1, с. 115; 7, с. 7]. При цьому слід зазначити прагнення влади залучити до цієї діяльності саме населення. Влада швидко усвідомила труднощі «загального нагляду». Так, до складу управи благочиння крім згадуваних державних чиновників мали входити два ратмани (виборні представники від міського торговельно-ремісничого населення), а квартальні наглядачі спиралися на вибраних населенням десяцьких і соцьких [8, т. 1, с. 186].

Підбиваючи підсумок лекції, слід зазначити вплив такого державного управління на менталітет жителів Слобожанщини:

1. Завдяки жорстко централізованому управлінню, що ігнорувало місцеві особливості, у населення Слобожанщини вироблялося почуття належності до великої імперії (цьому сприяла й географічна близькість Слобожанщини до Росії й наявність тут значного російського населення, зокрема чиновників) [8, т. 2, с. 130].

2. Завдяки наявності державних управлінських установ, і зокрема управи благочиння, населення позбувалося «анархічної» ментальності часів козацтва й звикало до загальної державної регламентації й опіки.

Контрольні запитання

1. Що таке губернія?
2. Поняття відомчості.
3. Значення посади губернатора в місцевому державному управлінні.
4. Як населення залучалося до управлінської діяльності на місцевому рівні?

Література

1. История государственного управления в России: Учебник / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. – М.: РАГС, 2003. – 400 с.
2. Именной указ Николая I «Учреждение губернских правлений» 1850, 2 января // История государственного управления в России (X – XXI вв.): Хрестоматия / Под общ. ред. Р.Г. Пихои – М.: РАГС, 2003. – С. 206 – 210.
3. Именной указ Николая I «Общий наказ гражданским губернаторам» 1837, 3 июня // История государственного управления в России (X – XXI вв.): Хрестоматия / Под общ. ред. Р.Г. Пихои – М.: РАГС, 2003. – С. 195 – 199.
4. Киричук В.В. Тимошук В.І. Історія державного управління в Україні: Навч. посібник. – К.: УАДУ, 2001. – 244 с.
5. Литвак Б.Г. Почерки источниковедения массовой документации XIX – начала XX в. – М.: Наука, 1979. – 256 с.
6. Грицак В.М. Губернатор в державному механізмі Російської імперії в другій половині XIX ст. (на матеріалах Харківської губернії): Монографія / За наук. ред. проф. О.Н. Ярмиша. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 160 с.
7. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: Учеб. пособие. – М.: Изд-во «Щит - М», 1998. – 200 с.
8. Багалеї Д.І., Миллер Д.П. История города Харькова за 250 лет его существования (1655 – 1905). Ист. монография. – В. 2-х т., Т.1 – Репринт. изд. – Х., 1993. – 572 с.; Т.2. – Репринт. изд. – Х., 1993 – 982 с.

Тема 4. Колегіальність як принцип державного управління

1. М. С. Грушевський про державне управління.
2. Конституція УНР 1918 р.
3. Комуністична партія й управління Радянською державою.

Державне управління, про яке йшла мова в матеріалі трьох попередніх тем, до кінця XIX ст. стало давати свої плоди в сфері добробуту народу (підвищення рівня життя, поліпшення стану освіти, охорони здоров'я тощо). На цьому тлі стала змінюватися суспільна думка. Коли народ починає жити

краще, він починає замислюватися про своє цивільне достоїнство й політичні права. Таким чином, централізоване бюрократичне управління Російської імперії зробило свою справу. Тому постало питання про його реформування.

Питання це ставилося насамперед інтелігенцією, що вийшла з народу. Одним із найяскравіших її представників, який своєю творчістю мав глибокий вплив на долю України в ХХ ст., був М. С. Грушевський (1866 – 1934). Його доля є яскравим прикладом формування народної інтелігенції. Походив він з родини священика. Закінчивши Київський університет, М. С. Грушевський у 1894 р. переїхав до Львова. Тут він очолив у Львівському університеті кафедру всесвітньої історії з ухилом в історію Східної Європи. Саме із цього часу розцвітає його талант історика. Саме історики, як засвідчить згодом сам М. С. Грушевський, були для українського народу й ідеологами. Вони «давали напрямок і тон не тільки історичній, але й суспільній і політичній свідомості нашого суспільства» [1, с. 20].

Зупинимося на суспільно-політичних ідеях М. С. Грушевського стосовно державного управління. М. С. Грушевський відзначав, що державний устрій плідний переважно тим, наскільки він впливає на стан народу, наскільки сам підпадає під вплив суспільства і відповідає його настроям і зусиллям [2, с. 28]. На перший погляд, М. С. Грушевський не сказав тут нічого нового. За всіх часів державний устрій залежав від стану суспільства. Справа, однак, в новій розстановці акцентів. Можна стверджувати, що М. С. Грушевський бажав підкреслити ініціативу народу (а не держави) у процесі функціонування суспільства.

Погляд М. С. Грушевського на народ як на джерело функціонування держави знаходив доказ в історії України. У своїх історичних працях, зокрема у багатотомній «Історії України-Русі» (1898 – 1936), М. С. Грушевський приділяв велику увагу аналізу політичного устрою козацької України XVI – XVIII ст. Тут і участь народних мас в управлінні через козацькі ради, і виборність, і колегіальність адміністрації, і її підзвітність народу. Демократичний політичний устрій козацької України в такий спосіб протиставлявся централізованому бюрократичному устрою Російської імперії [3, с. 131 – 132].

Ці погляди М. С. Грушевського падали на благодатний ґрунт, пов'язаний із революційними потрясіннями початку ХХ ст. Так, у програмі однієї з українських політичних партій (1906 р.) містилася думка про те, що імперії, побудовані на насильницькому об'єднанні народів, повинні поступитися вільним демократичним союзам національних держав [4, с. 51].

Але справжній шанс реалізувати ідеї національної демократичної держави, в основу якої покладене народовладдя, випав українському національному руху в результаті Першої світової війни 1914 – 1918 р. Саме тоді, не витримавши небувалих досі військових тягот, розвалилися три найбільші імперії Європи – Австро-Угорська, Російська й Германська. На їхніх руїнах стали виникати нові національні держави, зокрема Українська Народна Республіка, проголошена в листопаді 1917 р., яка об'єднувала

дев'ять губерній Російської імперії, населених українцями, у тому числі й Харківську [5, с. 74].

Уявлення про те, яким має бути державне управління в УНР, дає її Конституція, прийнята Центральною Радою 29 квітня 1918 року. Згідно з цим документом суверенітет у республіці належав народу, тобто всім разом узятим громадянам УНР. Відповідно й вся влада в державі мала своїм джерелом народ [5, с. 79 – 80]. З огляду на фізичну неможливість усіх громадян одночасно здійснювати управління країною, Конституція проголошувала принцип представницької демократії, коли народ здійснює свої суверенні управлінські права через демократично вибраних представників. Так, у ст. 3 Конституції було сказано, що це своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України (парламент). Всенародні Збори повинні були бути верховним органом державного управління в республіці. Це виражалося в тому, що законодавча влада мала здійснюватися Зборами безпосередньо, а виконавча й судова влади – через формування відповідних установ – уряду й Верховного («Генерального») Суду [5, с. 79 – 80].

Таким чином, перед нами приклад зовсім нового державного устрою України, що відрізняється від устрою Російської імперії:

1. Державне управління має опис у Конституції (уперше в ХХ ст. з'являється такий документ).
2. Джерелом влади є народ, а не спадкоємний монарх.
3. Вищі органи влади – парламент, уряд, верховний суд – колегіальні й виборні.

Так, уперше в ХХ столітті було заявлено про намір впровадити в державне управління Україною принцип колегіальності. При цьому державне керівництво здійснюється колегією – групою осіб, які мають рівні права й обов'язки у вирішенні питань управління [6, с. 88]. Спроби впровадити в державне управління колегіальність робилися й раніше (див. матеріал теми 1). Але тоді колегіальність була лише додатком до сильної самодержавної влади монарха й тому не могла мати тривких підстав в управлінській діяльності. Зараз же (в ХХІ столітті) колегіальність проголошується основою управління державою.

Що ж перешкодило втіленню цього устрою в життя? Тут насамперед слід зазначити, що М. С. Грушевський і його соратники, що стояли біля колиски нової української державності, були послідовними демократами й вірили в політичну свідомість народу. Тим часом така свідомість (у значенні самостійної політичної творчості народу) взагалі навряд чи можлива. Тим паче після 200-літнього управління Російської імперії на українських землях. Історичний досвід України 1917 – 1920 рр. показав, що катастрофа імперії призвела не до демократії, а до анархії. Це добре видно на прикладі махновського руху на півдні України з його гаслами анархізму й «містечковою» демократією.

У результаті реалізація ідеї народовладдя опинилася в руках іншої політичної сили.

Бурхливі революційні події початку ХХ ст. і особливо 1917 – 1920 рр. гостро порушили питання про політичну силу, здатну просувати країну далі шляхом поступального розвитку, особливо в області управління державою. Ця сила повинна була сполучати революційну енергію народу з державною дисципліною.

Такою силою стала РСДРП(б) (з 1919 р. РКП (б)). Висвітлюючи внесок цієї партії у розвиток державного управління, зосередимося на трьох моментах. По-перше, з'ясуємо партійну ідеологію щодо державного управління. Для прикладу наведемо статтю В. І. Леніна «Чергові завдання Радянської влади» (квітень 1918 р.). У цій роботі, порушуючи питання переходу від капіталізму до соціалізму, В. І. Ленін підкреслює необхідність диктатури. Диктатура, на його думку, необхідна з двох причин. По-перше, для придушення опору експлуататорських класів. По-друге, для подолання розрухи й анархії, якими неминуче супроводжуються внутрішні потрясіння [7, с. 27].

«Усі елементи розкладу старого суспільства, неминуче досить численні,... не можуть не «показати себе» при такому глибокому повороті. А «показати себе» декласовані елементи не можуть інакше, як збільшенням злочинів, хуліганства, підкупу, спекуляцій, неподобств усякого роду. Щоб подолати це, потрібна залізна рука», – писав В. І. Ленін.

Коментуючи цей уривок, хочемо підкреслити: ніякі перетворення суспільства, ніяка демократія неможливі без твердої влади, без добре налагодженого управління країною. І заслуга партії більшовиків, особисто В. І. Леніна, насамперед, у тім, що вони (на відміну від українських соціалістичних партій) усвідомили це. А усвідомивши, взялися за державне будівництво. Основні принципи організації й діяльності державного апарату, розроблені Леніним:

- 1) партійне керівництво;
- 2) участь працюючих мас у державному управлінні;
- 3) рівноправність національностей;
- 4) єдиноначальність і колегіальність;
- 5) контроль і перевірка виконання;
- 6) соціалістичне планування;
- 7) соціалістична законність;
- 9) постійне вдосконалювання державного апарату;
- 10) зростання ролі науки в управлінні суспільними процесами.

З'ясуємо, як більшовицька партія використала державний апарат, що дістався їй у спадщину від старого режиму. Тут варто сказати про народних комісарів. Це були представники революційної влади, наділені великими повноваженнями для здійснення перетворень у різних сферах громадського життя. З листопада 1917 р. народними комісарами називали представників партії, яких направляли для керівництва центральними державними установами – міністерствами [8, с. 21].

Зупинимось на становищі в Міністерстві внутрішніх справ, що, як ми вже з'ясували, було «нервом» державного управління. У листопаді 1917 р. народним комісаром у це міністерство з ініціативи В. І. Леніна був

призначений Григорій Іванович Петровський (1878 – 1958). З кінця ХІХ ст. він брав участь у революційній боротьбі, був депутатом від робочої курії в Державній Думі (1912 – 1915) і добре знав устрій державного апарату імператорської Росії [8, с. 342 – 345]. На прикладі діяльності Г. І. Петровського в Міністерстві внутрішніх справ (1917 – 1919) розглянемо процес оволодіння більшовиками державною машиною тепер уже колишньої імперії.

Насамперед відзначимо розпорядження Г. І. Петровського від 20 листопада 1917 року директорам міністерських департаментів здати справи, ключі й касу [8, с. 346]. Звернемо увагу на неможливість Г. І. Петровського як народного комісара вести роботу зі старими, до того ж вороже налаштованими кадрами. Натомість у міністерстві була утворена колегія з більшовиків. Інші чиновники міністерства були поставлені перед вибором: або перейти на службу до нової влади, або звільнитися [8, с. 346]. І як свідчить проведений у 1918 р. перепис службовців центральних відомств РРФСР, 46% службовців Міністерства внутрішніх справ продовжували служити й за Радянської влади. Таким чином, у 1917 – 1918 рр. відпрацьовувалася нова модель взаємин керівників відомств – партійних висуванців і державної бюрократії. Партійні висуванці керували, посідаючи ключові державні пости у відомствах, а чиновництво виконувало їхні розпорядження.

Іншим напрямком державної діяльності більшовицької партії (на прикладі МВС) було налагодження ефективної роботи державного апарату шляхом залучення керівників місцевих установ до вироблення рішень на центральному рівні. Так, у 1918 р. у Москві пройшов І з'їзд голів губернських Рад і завідувачів відділів управління губернських виконкомів. На з'їзді з доповіддю про роботу міністерства виступив Г. І. Петровський, який підкреслив необхідність того, щоб «...постанови центральної влади провадилися в життя так, щоб вороги не могли вказувати на безладність» [8, с. 347]. Таким чином, партія більшовиків, опанувавши державну управлінську машину, вносила в її функціонування нові риси, що відповідали революційній епосі. Наприклад, проведення з'їздів місцевих керівників МВС не зовсім відповідали принципам субординації та єдиноначальності. Разом із тим такі заходи сприяли підвищенню ефективності роботи цього відомства через створення в низових керівників відчуття причетності до вироблення рішень керівництва міністерства.

Розглядаючи питання про нововведення, привнесені більшовицькою партією в державне управління, зупинимось ще на одному моменті – створенні й роботі уряду (Ради Народних Комісарів). Тут необхідно відзначити, що в Російській імперії не було уряду як єдиної владної установи. Кожний із міністрів окремо був підлеглий імператорові. Тому уряд як єдина владна структура фактично виникає у вітчизняному державному управлінні саме в результаті революції 1917 р. Тоді в Петрограді була утворена Рада Народних Комісарів (РНК) на чолі з В.І. Леніним [9, с. 4]. Утворення цього

владного органу можна пояснити необхідністю координації роботи народних комісарів.

Зупинимося на організації роботи РНК. Тут потрібно відзначити, що він складався з людей, що не мали досвіду державної діяльності. Багато хто з них намагалися перенести в практику роботи РНК і міністерств методи агітаційно-масової роботи, партійних дискусій. Результатом цього були такі негативні явища, як перевантаженість уряду другорядними питаннями, недостатньо ретельна підготовка порядку денного тощо [9, с. 78].

В. І. Леніну й іншим народним комісарам довелося долати ці недоліки таким чином:

1) підготовка В. І. Леніним у грудні 1917 р. інструкції про порядок внесення питань до порядку денного засідання РНК (відомство, що вносить питання до порядку денного, повинно було попередньо надіслати письмову заяву із вказівкою: у чому полягає питання? Чого хоче той, хто вносить питання? Чи зачіпає це інтереси інших відомств);

2) боротьба із запізненнями на засідання РНК (сам В. І. Ленін приходив на засідання на 10 – 15 хв. раніше);

3) колективне вироблення рішень [9, с. 79 – 80].

Усе вищесказане свідчить про наступне:

1. Перехід країни від авторитаризму до демократії може бути успішний тільки за наявності ефективного державного управління.

2. Запорукою ефективності за таких умов є: оволодіння партією ключовими постами в управлінні при збереженні великої кількості професійних чиновників-виконавців; привнесення в управління елементів колегіальності й зменшення бюрократизму.

Партія більшовиків виконала всі ці завдання й тому перемогла в запеклій боротьбі за владу. Тепер треба було виконувати інше завдання: розширити соціальну базу нової влади. Про це – у матеріалі наступної теми нашого курсу.

Контрольні запитання

1. Як змінилися погляди на відносини між суспільством і державою до початку ХХ століття?

2. Що таке колегіальність? Як вона виявилася в Конституції УНР 1918 р.?

3. Яких заходів вжило керівництво РКП(б) на чолі з В.І. Леніним для налагодження ефективного управління державою?

Література

1. Масненко В. Етнополітична функція української історичної думки у концепції Михайла Грушевського // Михайло Грушевський – науковець і політик у контексті сучасності (Зб. наук. праць). – К., 2002. – С. 16 – 24.

2. Тельвак В. Проблеми становлення української історіографії у працях Михайла Грушевського // Михайло Грушевський – науковець і політик у контексті сучасності (Зб. наук. праць). – К., 2002. – С. 25 – 35.
3. Шевченко В. Ідея української державності в творах і політичній діяльності М.С. Грушевського // Михайло Грушевський – науковець і політик у контексті сучасності (Зб. наук. праць). – К., 2002. – С. 131 - 137.
4. Програма Української Народної Партії // Самостійна Україна: Збірник програм політичних партій початку ХХ століття. – Тернопіль: Редакційно-видавничій відділ управління по пресі. – 1991. – С. 20 –53.
5. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – К.: Т-во “Знання” України, 1993. – 192 с.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
7. Ленин В.И. Очередные задачи Советской власти. – М.: Политиздат, 1973. – 144 с.
8. Первое Советское Правительство, октябрь 1917 – июль 1918: Совет Народных Комиссаров: Сборник / Науч. ред. А.П. Ненароков. – М.: Политиздат, 1991. – 461 с.
9. Клопов Э. Кореневская Е. Правительство, рожденное Октябрем. – М.: Политиздат, 1974. – 111 с.

Тема 5. Координація як принцип державного управління

1. Виникнення соціальної держави.
2. ВКП(б) у механізмі державного управління.

У матеріалі попередньої теми ми почали з'ясовувати питання про те, що нового почала вносити Комуністична партія в державне управління. Досліджувати цю проблему стосовно історичного періоду 20 – 30-х рр. ХХ ст. неможливо без розгляду питання про внесок І. В. Сталіна в радянське державне будівництво. Як приклад цього внеску вважаємо за необхідне навести звітну доповідь І. В. Сталіна на XVIII з'їзді партії про роботу ЦК ВКП(б) (1939 р.). Серед інших питань І. В. Сталін ставить тут питання про функції держави в новому суспільстві. Ми виділяємо таку фразу: «Тепер основне завдання нашої держави усередині країни полягає в...господарсько-організаційній і культурно-виховній роботі...» [1, с. 606]. Ця фраза свідчить про істотне доповнення функцій держави в ХХ ст., у період розвитку індустріального суспільства. Якщо раніше основними завданнями держави було визначення норм громадського життя й охорона громадського порядку, то тепер, як видно з вищенаведеної цитати, об'єктом державного управління стали й економіка, і соціальні відносини, і культурно-освітня сфера. Таким чином, у 20 – 30-і рр. ХХ ст. в Україні (як складовій частині СРСР) формується соціальна держава, що регулює величезну розмаїтість проявів людської діяльності.

Який був результат такого державного регулювання? Це - виникнення підприємств, установ державної форми власності й супутньої їм соціальної інфраструктури (житла, установ освіти, культури й побуту). Розглянемо це на прикладі м. Харкова. Тенденція до перетворення нашого міста на великий промисловий центр, що визначилася наприкінці ХІХ ст., у 20 – 30-і рр. ХХ ст, мала своє продовження. Це видно на прикладі розвитку авіаційної галузі. У 1926 р. на базі майстерень аеродрому в Сокольниках почав свою роботу Харківський авіаційний завод, очолюваний видатним авіаконструктором К. О. Калініним. Необхідність забезпечення цього заводу інженерними кадрами спричинила утворення в 1930 р. Харківського авіаційного інституту в складі двох факультетів (літакобудування й моторобудування). Це привело до будівництва в північній частині м. Харкова житлового району (гуртожитку ХАІ тощо). Таким чином, на цьому прикладі видно, як державна політика щодо розвитку авіаційної галузі змінювала вигляд нашого міста.

Поява безлічі нових об'єктів державного управління порушувала питання про новий адміністративно-територіальний поділ. Тут необхідно сказати про утворення Харківської області. Утворена в 1932 р., вона спочатку об'єднала майже всю Лівобережну Україну. Через появу нових об'єктів державного управління протягом 1930-х рр. виникла необхідність її поділу. В 1937 р. з Харківської області виділилася Полтавська, а в 1939 р. – Сумська. Харківська ж область у 1939 р. набула сучасних обрисів своїх кордонів.

Таким чином, найважливішою зміною в державному управлінні Україною в 20 – 30-х рр. ХХ століття стало формування соціальної держави. Така зміна спричинила виникнення безлічі нових об'єктів управління й появу супутньої їм соціальної інфраструктури. Це, у свою чергу, привело до зміни адміністративно-територіального поділу, його пристосуванню до потреб індустріального суспільства.

Розвиток соціальної держави потребував нових управлінських установ. Адже в міру збільшення кількості промислових підприємств, що встають до ладу, та інших індустріальних об'єктів, а також поширення установ науки, освіти, соціальної сфери, ускладнювалися функції управління виробництвом і соціальними процесами. Державний же апарат, що успадкував вади традиційної російської бюрократії (тяганина, корумпованість тощо), не відповідав таким цілям. Тому функції безпосереднього управління взяла на себе правляча партія [2, с.58].

І тут варто звернутися до особистості І. В. Сталіна. Тому що саме він як Генеральний секретар ЦК ВКП(б) усіляко сприяв посиленню влади партії і її управлінського апарату. Усе почалося ще в 1920-і роки. Тоді І. В. Сталін як глава секретаріату ЦК партії почав добір не тільки суто партійних, але й державних управлінських кадрів. Керівні кадри загальнодержавного масштабу затверджувалися безпосередньо ЦК ВКП(б), республіканськими й місцевими відповідними комітетами партії. Так виникло поняття «номенклатури» (буквально – «список імен»), тобто переліку посад, які повинні були заміщатися за пропозицією партійних органів [2, с. 56].

Причому процедура призначення або обрання на цю посаду була суто формальною [2, с. 57].

Отже, першим проявом партійного управління державою можна вважати добір і розміщення державних управлінських кадрів. Другим таким проявом стало «одержавлення» самої партії. У результаті реформи партійного апарату, проведеної в першій половині 30-х – початку 40-х рр., у всіх партійних комітетах з'явилися відділи по галузях промисловості, транспорту, зв'язку тощо [3, с. 296]. Керівники територіальних партійних комітетів усіх рівнів поряд із керівниками державних установ і підприємств несли пряму відповідальність за стан справ на відповідній території [2, с. 58].

Третій аспект партійного керівництва державою полягає у взаємодії партійних і державних органів. Вони утворювали своєрідну «піраміду» установ. На обласному рівні ця піраміда мала таку структуру. Вищою управлінською установою в області (наприклад Харківській) був обласний комітет (обком) партії. Главою обкому був його перший секретар, а членами – крім партійних керівників (секретарів, завідувачів відділів), були також керівники місцевих державних установ (директори заводів, ректори вузів тощо). Такий склад обкому забезпечував координацію роботи всього управлінського апарату [2, с. 57].

Так у вітчизняне державне управління вносився принцип координації. Він полягав у тому, що діяльність усіх управлінських об'єктів – підприємств, вузів тощо – підлеглих союзним, республіканським і місцевим відомствам, на обласному рівні об'єднувалася обкомом партії з метою комплексного розвитку цієї території.

Найважливіші політичні й управлінські рішення приймалися в партійному порядку й тільки потім оформлялися у вигляді актів органів державної влади. Тому партійні рішення фактично мали обов'язковий характер і підлягали виконанню всіма органами державної влади й управління, господарськими установами й громадянами й мали практично більшу юридичну чинність, ніж нормативні акти офіційних органів влади [2, с. 57].

Усе це вело до подальшого злиття партійного й державного апарату й трансформації самої держави у своєрідну «партійну» державу [2, с. 58 – 59]. Партійний апарат був центром цього державного механізму, що знайшло відбиття в Конституції СРСР 1936 р. У ній була стаття, в якій говорилось про те, що найбільш активні громадяни об'єднуються у ВКП(б) – керівне ядро всіх організацій трудящих, як суспільних, так і державних [4, с. 243]. Незважаючи на неясність цього формулювання («керівне ядро»), на практиці воно розумілося як конституційне закріплення керівного положення ВКП(б) і її монополії на політичну владу. Відповідно до Уставу партії, прийнятому XVIII з'їздом ВКП(б) у 1939 р., в установах, на підприємствах, у колгоспах тощо існували партійні комітети (парткоми). Їм надавалося право контролю за діяльністю адміністрації [2, с. 57 – 58].

Виконання партійним апаратом завдань щодо державного управління порушувало питання про наявність у ньому відповідних кадрів. Не старі більшовики (здебільшого професійні політики і журналісти), а професіонали-виконавці (головним чином інженери й господарники) тепер потрібні були І. В. Сталіну для управління країною [2, с. 59]. Звідси й масові «чищення» партії, що проводилися протягом 1930-х рр.

Прагнення І. В. Сталіна замінити старих більшовиків молодими кадрами із числа нової, уже радянської науково-технічної інтелігенції дало свої плоди. За даними перепису 1939 р., у державному керівництві особи 30 – 39 років становили 45%, близько 25% – молодь (20 – 29 років), а особи віком від 50 років – 6,5% [2, с. 60].

Уливання «свіжої крові» у партію сприяло виробленню державної ідеології – комплексу поглядів людей, що офіційно пропагувалися державою, насамперед на політичний розвиток країни й світу. Можна відзначити зв'язок державної ідеології й соціальної держави. Коли держава охоплює своєю діяльністю всі сфери життя суспільства, зростає її потреба в людях, що думають відповідно до державних інтересів. Для формування таких людей була створена відповідна система освіти. Розглянемо її на прикладі ХАІ. З весняного семестру 1938/1939 навчального року в інституті читався (на першому курсі) предмет «Основи марксизму-ленінізму» [5, с. 31]. Основою його став «Короткий курс історії ВКП(б)», що формував у слухачів сталінський погляд на історію партії і її місце в тодішньому радянському суспільстві [6]. Крім цього, в інституті було 40 шкіл партійно-комсомольської освіти, у яких займалися 900 викладачів, співробітників і студентів (1934 р.). Тут читалися (у позанавчальний час) лекції на історичні, політичні теми, а також з питань науки, техніки, літератури, музики [5, с. 31]. Так відбувалося формування громадянина нової держави.

Підбиваючи загальний підсумок, слід зазначити суперечливість результатів державотворення. З одного боку, це сприяло швидкому розвитку країни, її перетворенню на світову державу. Держава мала можливість взяти на себе турботу про рівень життя населення. Так, при розробці проекту Конституції СРСР 1936 р. висловлювалися пропозиції про введення гарантованого державою права на працю з оплатою відповідно до праці, що покладало на державу обов'язок забезпечити роботою всіх своїх громадян, не допускаючи безробіття [2, с. 73]. Включені були також статті про право на відпочинок, безкоштовну освіту й соціальне забезпечення [2, с. 74]. Ці пропозиції були враховані в тексті Конституції [4]. Причому всі ці права в СРСР набули реальності. Їхнє здійснення забезпечувалося державою [2, с. 88].

Але у соціальної держави була і своя «зворотня сторона». Держава не могла існувати без постійного втручання в різні сфери суспільного й навіть особистого життя громадян. Людина в такій державі була позбавлена індивідуальної свободи. Адже її реалізація негайно призвела б до руйнування налагодженого механізму державного управління, де люди просто зобов'язані бути «гвинтиками» (інакше цей механізм буде давати збій).

Контрольні запитання

1. Дайте визначення соціальної держави.
2. Який внесок І. В. Сталіна в розвиток радянського державного управління?
3. Що таке координація в державному управлінні? Яка була роль партії в координації радянського державного управління?

Література

1. Сталин И.В. Вопросы ленинизма. – М.: Госполитиздат, 1947. – 612 с.
2. Курицын В.М. История государства и права России. 1929 – 1940 гг.: Учеб. пособие. – М.: Международные отношения, 1998. – 232 с.
3. О создании промышленных отделов в ЦК компартий союзных республик, крайкомах, обкомах и горкомах партии. Из постановления Политбюро ЦК ВКП(б) 29 ноября 1939 г. // В.И. Ленин, КПСС о работе партийного и государственного аппарата. – 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1980. – С. 296.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Съезды Советов в документах: В V т. – Т. III. 1917 – 1936. – С. 228 – 245.
5. Харьковский авиационный институт (1930 – 1990): Очерк истории / Н.А. Быстров, А.С. Набатов, Н.П. Артеменко и др. – Х.: Основа, 1990. – 190 с.: ил.
6. История Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков). Краткий курс. – М.: Госполитиздат, 1945. – 352 с.

Тема 6. Корпоративність як принцип державного управління

1. Удосконалення соціальної держави в другій половині ХХ століття.
 2. Трудовий колектив як одиниця державного управління.
- Великий вплив на розвиток державного управління в Україні мала Велика Вітчизняна війна 1941 – 1945 рр. Її найважливішим політичним підсумком стало прагнення суспільства наблизити соціальну державу до інтересів людей.

Такі настрої чітко простежуються в оточенні І. В. Сталіна у перші повоєнні роки. І пов'язані вони були з діяльністю «ленінградської групи» – групи вищих партійно-державних працівників, вихідців із Ленінграда (А. О. Жданов, М. А. Кузнецов, М. А. Вознесенський, О. М. Косигін та ін.), висунутих І. В. Сталіним на вищі посади в керівництві країною в другій половині 1940-х рр. [1, с. 224 – 229].

У 1946 – 1948 рр. ленінградською командою пропонувалися рішення значних питань соціально-економічного, ідеологічного характеру, що

зачіпали функціонування всього суспільного організму і визначали шляхи модернізації країни [1, с. 230]. Нас цікавлять ті пропозиції лєнінградської групи, які стосуються державного управління. Найбільш повне відбиття вони знайшли в проекті нової програми партії, розробленому в 1947 р. спеціальною комісією, де провідну роль відігравали А. О. Жданов і М. А. Вознесенський.

«У своїй роботі комісія прагнула визначити основні завдання розвитку країни на найближчі 30 – 40 років... Відзначною рисою програми, що готувалася, була її соціальна спрямованість... Так, висувалося завдання ліквідувати житловий нестаток, розгорнути у більших масштабах житлове будівництво з метою забезпечити кожній родині окрему квартиру, перейшовши згодом до безкоштовних комунальних послуг. У цьому ж контексті звучали ідеї безкоштовного постачання населенню продуктів харчування..., а також підготовка до безкоштовного обслуговування громадян... їдальнями, пральними й іншими культурно-побутовими установами» [1, с. 236]. Таким чином, у цьому документі найбільш повно виражалися функції соціальної держави.

Такими функціями обумовлювався і механізм роботи держави. Оскільки держава існує для максимально повного задоволення потреб громадян, то вона не може функціонувати без їхньої активної участі. Для розкриття цього питання розглянемо розділ документа, присвячений безпосередньо державному управлінню. Його основні положення:

1. Залучення до управління всього населення.
2. Скорочення заходів примусу в діяльності державних управлінських органів і збільшення заходів переконання через вплив суспільної думки.
3. З'єднання виробничої діяльності з участю в управлінні державою.
4. Обрання керівників – «у проекті програми ВКП(б) ставилося завдання поступово здійснювати принцип обрання всіх посадових осіб державного апарату» [1, с. 238].

5. Введення прямого народного законодавства – проведення народних голосувань з більшої частини найважливіших питань державного життя. Передбачалося широке запровадження народної законодавчої ініціативи шляхом надання громадським організаціям права вносити у Верховну Раду СРСР пропозиції про нові законопроекти. Планувалося також затвердити право громадських організацій і окремих громадян вносити до Верховної Ради СРСР запити щодо діяльності держави з найважливіших напрямків внутрішньої й зовнішньої політики [1, с. 238].

Яким було значення цього документа? Насамперед потрібно відзначити, що його втілення в життя, нехай навіть поступове, об'єктивно сприяло б «розмиванню» влади Комуністичної партії та її управлінського апарату. Але важливіше за все навіть не це. Названі вище заходи у випадку втілення їх у життя могли призвести до істотної зміни характеру державного управління. Бюрократичне управління призначених державою чиновників повинно було поступово змінитися громадським самоврядуванням громадян

на основі обрання й максимально широкої політичної участі людей у державних справах. Нам видається, що саме через цей розмах ця програма (проголошена пізніше, в 1961 р. XXII з'їздом КПРС) так і не була повністю виконана. Та й самі її ідеологічні натхненники незабаром, у процесі боротьби за владу, були репресовані [1, с. 242 – 252]. Але не все задумане пропало. Вже після смерті І. В. Сталіна, в іншій політичній обстановці, частина цього грандіозного плану все-таки здійснилася.

Говорячи про наближення соціальної держави до потреб громадян і посилення їхньої участі в управлінні країною, слід зазначити, що ці процеси були неможливі без децентралізації – передачі частини повноважень (і фінансово-матеріальних ресурсів під їхнє здійснення) від вищих ланок управлінської ієрархії до нижчих. В Україні цей процес розгорнувся із середини 1950-х рр. [2, с. 109, 112 – 113; 3, с. 304]. Багато питань державного управління стали вирішуватись на місцях – у трудових колективах.

Проілюструємо це на прикладі ХАІ. Оскільки «нервом» радянської управлінської системи була партія, приділимо увагу діючим в ХАІ партійним структурам. Партійна організація, що об'єднувала всіх комуністів, які працювали і навчалися в інституті, була створена в ХАІ з його відкриттям. Після війни вона зіграла значну роль у відновленні інституту. Так, саме за рішенням партійних зборів ХАІ в 1945 р. був створений будівельний загін, що займався відновленням інституту. До складу загону входили як студенти, так і викладачі, і співробітники ХАІ. У результаті до 1956 р. було завершено відновлення зруйнованих під час окупації корпусів інституту, а також побудовано новий моторний корпус [4, с. 47 – 49]. Таким чином, у такій важливій справі, як відбудова інституту з руїн, партійна організація була реальною силою. Не зменшилося її значення й після відновлення інституту. У 1960 р., коли інститутська партійна організація нараховувала 600 чоловік, управління нею було змінено. Замість партійного бюро був створений партком інституту, а на факультетах і кафедрах – первинні партійні організації [4, с. 157]. Партком був виборною установою. Він складався з 13 – 16 членів партії, кожний з яких відповідав за організацію роботи на певній ділянці діяльності ХАІ [5, с. 102]. Вплив парткому на управління інститутом зросло ще більше після того, як XXIV з'їзд КПРС у 1971 р. поширив на вузівські парторганізації право контролю за діяльністю адміністрації. Після цього при парткомі ХАІ були утворені комісії, що перевіряли діяльність адміністрації інституту в області навчально-виховної, науково-дослідницької й фінансово-господарської роботи [3, с. 96].

Так, партія завжди приділяла велику увагу ідеологічному вихованню радянських громадян, у тому числі й через вузівську освіту. В описуваний період у ХАІ відбуваються помітні зміни в цій області. З 1956 р. в інституті почали читати окремі курси з політекономії, філософії, історії КПРС [4, с. 97 – 98]. Але ідеологічне виховання не закінчувалося на студентській лаві. Так, в 1974 – 1975 навчальному році в первинних партійних організаціях на факультетах і кафедрах ХАІ працювало більш ніж 100 гуртків, де викладачі

слухали лекції, присвячені політиці партії в різних сферах громадського життя [4, с. 100]. Уся діяльність «ідеологічних» кафедр, кружків, семінарів координувалася парткомом. У його складі був сектор ідеологічної роботи [5, с. 102]. Ідеологічне виховання мало на меті зробити з людей політично активних громадян. Без цього було немислимо їхнє широке залучення до управління державою.

Іншим напрямком партійної роботи в нашому інституті був контроль наукової й навчальної діяльності студентів і викладачів. Для цього в парткомі ХАІ існувало два сектори: навчально-методичної й науково-дослідницької роботи. Про те, наскільки результативною була робота цих підрозділів, свідчать такі факти. Завдяки солідному досвіду підготовки висококваліфікованих фахівців ХАІ в 1966 р. став базовим вузом країни. Це давало можливість узагальнювати й поширювати прогресивний досвід викладання, у тому числі й за рахунок запрошення кращих фахівців ззовні. Так, у 70-і – 80-і рр. у ХАІ для читання лекцій приїжджали О. К. Антонов, викладачі МДУ й МАІ [4, с. 79]. Своєрідною вершиною, досягнутою ХАІ в цьому напрямку, варто вважати створення в 1978 р. координаційно-методичної ради авіаційних вузів країни для подальшого вдосконалення навчального процесу. Рада була створена на базі ХАІ [4, с. 82]. Таким чином, діяльність парткому інституту в цьому напрямку свідчить, що в соціальній державі державне управління є невід’ємним від трудової діяльності, що і стає його змістом.

І нарешті, третім напрямком роботи парткому інституту була діяльність щодо поліпшення рівня життя трудового колективу. До складу парткому входив відповідальний за створення матеріальної бази інституту. Ним був ректор [5, с. 102]. І отут хочемо сказати про людину, вся робота якої, безумовно, заслуговує того, щоб бути вписаною золотими буквами в історію ХАІ. Це Микола Арсентійович Масленников, ректор ХАІ в 1962 – 1976 рр. [6, с. 42]. Саме за його керівництва було побудовано 3 будинки для молодих фахівців ХАІ й ще 220 квартир отримано з міського фонду. Були здані в експлуатацію спорткомплекс із плавальним басейном, гуртожитки № 7 – 11. З’явилися інститутські бази відпочинку в Рибачому й на Салтівському водоймищі [4, с. 101]. Таким чином, у діяльності ректора М. А. Масленникова наочно виявилася така особливість соціальної держави, як підвищення добробуту народу.

Підсумовуючи розмову про партійну організацію ХАІ, відзначимо, що вона навряд чи змогла б відігравати настільки помітну роль, якби не дві обставини. По-перше, це залучення викладачів і студентів до управлінської діяльності через добір кадрів. Саме партком у тісному співробітництві з ректоратом вузу підбирав на всі керівні посади кадри з членів партії [4, с. 97 – 98]. Ця обставина дозволяла парткому через них керувати роботою інституту. І по-друге, підібрані таким чином кадри контролювалися парткомом за допомогою звітності на його засіданнях тощо [5, с. 102].

Звідки ж партком черпав кадри для керівної роботи? Це були люди, які пройшли тривалий відбір через трудову діяльність, а потім через кандидатство й членство в партії [5, с. 102]. Наскільки плідний був такий досвід, свідчить доля нашого нинішнього ректора В. С. Кривцова, що пройшов шлях від заступника секретаря парткому ХАІ до завідувача відділу науки й навчальних закладів Харківського обкому партії [5, с. 90].

Таким чином, партійна організація ХАІ сприяла, по-перше, об'єднанню людей, які працювали й навчалися в ньому, у трудовий колектив, і, по-друге, перетворенню цього колективу на низову одиницю державного управління. Це явище й називається корпоративністю. В інституті вирішувалося багато питань, що стосувалися повсякденного життя трудового колективу. Так державне управління наближалось до громадян, а сама держава ставала справді соціальною, що існує для людей.

Внаслідок політики Перебудови (1985 – 1991 рр.) радянська соціальна держава виявилася зруйнованою. Умови життя людей у нашій країні різко змінилися. І зараз, в обстановці політичної нестабільності, непевності в завтрашньому дні, виникає запитання: Куди ж ми йдемо? Про це – у другому розділі нашого навчального курсу.

Контрольні запитання

1. Як передбачалося реформувати соціальну державу в СРСР у післявоєнні роки?
2. Що таке корпоративність? Яку роль у її становленні відіграли місцеві партійні комітети?

Література

1. Пыжиков А.В., Данилов А.А. Рождение сверхдержавы. 1945 – 1953 годы. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. – 319 с.
2. Політична історія України. ХХ століття: У 6 т. Т.6. Від тоталітаризму до демократії (1945 – 2002) / О.М. Майборода та ін. – К.: Генеза, 2003. – 696 с.
3. История Украинской ССР: В 10 т. Т. 9. Украинская ССР в период построения развитого социалистического общества (1945 – начало 60-х годов). А.В. Лихолат и др. – К.: Наук. думка, 1985. – 583 с.
4. Харьковский авиационный институт. 1930 – 1990. Очерк истории / Н.А. Быстров, А.С. Набатов, Н.П. Артеменко и др. – Х.: Основа, 1990. – 190 с.
5. Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського “Харківський авіаційний інститут” / Ред. кол.: В.С. Кривцов, Я.С. Карпов, В.Ф. Деменко та ін. – Х.: Нац. аерокосм. ун-т “ХАІ”, 2005. – 656 с.
6. ХАІ – 70: Очерки истории / Под. общ. ред. В.С. Кривцова. – Х.: РИП «Оригинал», 2000. – 320 с.

Розділ II. Державне управління в інформаційному суспільстві

Тема 1. Інформаційне суспільство як парадигма сучасного розвитку людства

1. Формування інформаційного суспільства.
2. Чи можливе зникнення держави?

У другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. відбулися помітні зміни в житті людей, пов'язані зі збільшенням ролі знання та інформації в людській діяльності. В найбільш розвинутих країнах світу, насамперед в США, почали з'являтися наукові праці, в яких знання та інформація відокремлювалися від «звичайної» промислової та соціальної діяльності. Першим із відповідних авторів слід вважати Фріца Мечлапа (США). У своїй роботі «Створення та поширення знань у Сполучених Штатах Америки» (1962 р.) він визначив п'ять секторів (освіта, ЗМІ, інформаційні механізми, інформаційні послуги, інша інформаційна діяльність) і довів, що в 1958 році близько 29 відсотків американського валового внутрішнього продукту припадало на цю «індустрію знань» [1, с. 6]. В середині 70-х рр. співвітчизник Ф. Мечлапа Марк Порат у праці «Інформаційна економіка» стверджував, що «інформаційні» сектори економіки складають більше половини всієї економічної діяльності в Америці [1, с. 7].

Із середини 70-х рр. аналогічні дослідження почали проводитися в інших країнах світу. Цьому сприяло поширення інформаційно-комп'ютерних технологій. Так, у 1951р. був створений перший комп'ютер, що його почала виготовляти англійська промисловість – UNIVAC-1 [2, с. 521]. В 1974 – 1975 рр. з'явилися перші повідомлення про персональні комп'ютери в США, а в 1977 році молоді американці С. Джобс та В. Возняк заснували підприємство з виробництва недорогих персональних комп'ютерів «APPLE» (яблуко), що були розраховані на велике коло непрофесійних користувачів [2, с. 529].

До кінця ХХ століття інформаційно-комп'ютерні технології стали широко застосовуватись в різних сферах людської діяльності. Наприклад, в галузі освіти стало розповсюджуватися е-Learning («електронне навчання») – навчання (переважно дистанційне) за допомогою інформаційних технологій для втілення в життя принципу «навчатися протягом всього життя». В ЄС створено декілька потужних програм, завдяки яким здобувають освіту дистанційними методами та отримують дипломи [3, с. 14].

У сфері охорони здоров'я з'явився термін e-Health («електронне здоров'я»). Він позначає кількість комп'ютерів, що встановлені в реєстратурах і підключені до мережі Інтернету, ведення особистих карток пацієнтів (історій хвороб) в електронному вигляді, можливість обміну цими картками з іншими клініками, наявність комп'ютерів у кабінетах лікарів [3, с. 15].

Швидкого розвитку набуває e-Business («електронний бізнес»). Це можливість проведення електронних тендерів, збільшення кількості покупок/продаж онлайн, поява електронних ринків. У Євросоюзі провідне місце в цій галузі займають Данія, Швеція, Велика Британія [3, с. 15].

Розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій привів до появи всесвітньої мережі Інтернет, що стала вагомим чинником розвитку сучасного суспільства. Так, Т. Кун у своїй праці «Структура наукових революцій», що вийшла в 1975 році в Чикаго, ввів термін «Інформаційне суспільство». Зараз ним позначається суспільство, де головною діяльністю є вивчення, збирання, реєстрація, накопичення та розповсюдження інформації у формі знань. Ця діяльність спрямована на задоволення потреб людей за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку [4, с. 28 – 30].

Формування інформаційного суспільства поставило питання про його політичну надбудову і в першу чергу про її найважливіший елемент – державу. З'явилися твердження про те, що в новому суспільстві держава поступово відмиратиме [1, с. 3]. Приводом для таких тверджень були такі фактори. Розповсюдження інформаційно-комп'ютерних технологій та Інтернету привело до виникнення нового розуміння поняття «простір». Крім звичайного, традиційного простору в його географічному, територіальному вимірі, який контролюється урядами національних держав і поділений за допомогою державних кордонів, виник новий простір – «кіберпростір», простір комунікаційних комп'ютерних мереж. Він має міжнародний, «глобальний» характер. В цьому просторі не існує державних кордонів. Інформацію, що існує в ньому, не може поставити під контроль жоден уряд. Відтак деякі західні автори почали писати про «кінець географії», про те, що «ми звільнилися від обмежень географічної близькості як основи дружніх відносин, співробітництва та просто сусідських відносин...» [1, с. 156]. Перебуваючи в такому просторі, спілкуючись через Інтернет, люди перестають відчувати себе громадянами якоїсь конкретної країни і стають «громадянами світу». Отже, географічний простір держави втрачає чіткість, стає немов би розмитим. Цей негативний для існування національної держави фактор тягне за собою цілий ряд інших. Не маючи змоги контролювати інформаційні потоки в глобальній комунікаційній мережі, уряди держав стають беззахисними перед альтернативною і часто ворожою щодо них інформацією. Вона вільно розповсюджується серед громадян країни і здатна призвести до масових суспільних заворушень аж до повалення існуючого уряду [1, с. 152]. Але найбільш вагомим є те, що інформаційно-комп'ютерні технології сприяють появі та успішному функціонуванню соціальних структур, альтернативних державі з її бюрократичним апаратом. По-перше, це так звані «віртуальні спільноти», що об'єднують різні категорії населення в різних країнах за принципом спільних інтересів. Віртуальними вони є через широке використання у своїй діяльності інформаційно-комп'ютерних технологій, насамперед Інтернету. Найбільш небезпечними для сучасної держави є віртуальні спільноти, що об'єднують людей, які мають вплив на суспільство – великих бізнесменів, профспілкових

керівників, експертів з конкретних питань, вчених. Рішення, що приймаються всередині віртуальних спільнот, впливають на ситуацію в багатьох країнах. В той же час процес прийняття цих рішень позбавлений прозорості і знаходиться поза контролем суспільства і держави [5, с. 10]. Недаремно під час всесвітнього форуму з питань управління Інтернетом, який був проведений під егідою ООН в Афінах наприкінці 2006 року, віртуальні спільноти (дуже часто різномовні) були названі головними конкурентами держави [6].

На тому ж форумі відзначалося, що іншими могутніми конкурентами державної організації суспільства є транснаціональні корпорації (ТНК). Ці структури об'єднують у світовому масштабі різні галузі економіки. Їхній бюджет часто перевищує розміри бюджетів національних держав. Останні стають все більш економічно залежними від інвестицій ТНК. Окремі дослідники вважають транснаціональні корпорації будівничими нової політичної організації, зокрема в Європі та Північній Америці. Так, С.І.Тихомиров у праці «Основні напрямки розвитку сучасних політичних систем» зазначає: «Більш ніж трьохсотрічне панування національно-державної моделі вже близьке до вичерпання...Діловий імператив диктує розчленування самих західних країн на функціональні блоки, які можливо було б вмонтувати у відповідні геополітичні та геоекономічні мережі. Дезінтеграційні тенденції того чи іншого ступеня інтенсивно спотерігаються у Канаді, Італії, Франції, Великобританії, Іспанії й навіть у США. Цілком вірогідно, що будівничими нової західної державності стануть ТНК. При цьому розвал консолідованих національно-державних утворень стане невідворотним. Замість них постане конфедеративний конгломерат, достатньо сильний, щоб захистити виробничу структуру ТНК, але такий, що не загрожує наддержавності...» [7, с. 24].

І хоча мова у вищенаведеній праці йде про розвинені країни Заходу, все цитоване вище, на нашу думку, стосується й України. Адже внаслідок процесу приватизації економіка нашої країни цілком підготовлена до її поглинання транснаціональними корпораціями, як західними, так і російськими. Процес приватизації, в свою чергу, призвів до фактичного руйнування в Україні соціальної держави. Сучасна українська держава дуже мало виконує функції захисту прав своїх громадян у різних сферах суспільного життя, не сприяє покращенню їхнього добробуту. Відтак звичайний українець більше сподівається на добре ставлення свого роботодавця, ніж на державну допомогу. До цього слід додати, що Україна історично знаходилася і знаходиться на своєрідному «цивілізаційному розломі» між Європою та Євразією (Росією). Це вносить додатковий елемент розколу в українське суспільство (проблема політичного співіснування східних і західних українців в рамках єдиної держави). Всі вищенаведені фактори роблять сучасну українську державність «рихлою», «аморфною», нестійкою до зовнішньополітичних впливів.

Чи має в таких умовах перспективу розвитку національна держава, зокрема українська? Про це – в наступній темі нашого курсу.

Контрольні запитання

1. Що таке «інформаційне суспільство»?
2. Які функції українська держава перестала виконувати в наш час і чому?
3. Які соціальні структури вважаються конкурентами держави в питанні організації суспільства?

Література

1. Мей Крістофер. Інформаційне суспільство. Скептичний погляд / Пер. з англійської. – К.: “КІС”, 2004. – 220 с.
2. Аптекарь М.Д., Рамазанов С.К., Фрегер Г.Е. История инженерной деятельности. – К.: Аристей, 2003. – 568 с.
3. Дубов Д.В., Дубова С.В. Основи електронного урядування: Навч. посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
4. Салтевский М. В., Гаенко В.И., Литвинов А.Н. Электронные документы в информационном обществе: проблемы формирования юридической концепции: Науч.-практ. пособие. – Х.: Эспада, 2006. – 96 с.
5. Стрежнева М. Культура европейской политики // МЭМО. – 2002. – № 3. – С. 3 – 13.
6. Терехов А. Гороскоп для сети // 2000. – 9.ІІІ.2007.
7. Тихомиров С.И. Основные направления развития современных политических систем. – Севастополь: Изд-во Сев. ГТУ, 1999. – 40 с.

Тема 2. Функції держави

1. Держава як двигун розвитку інформаційного суспільства.
2. Держава як захисник інтересів громадян.

Розглядаючи питання про перспективи розвитку національної держави в майбутньому, слід зазначити, що перспективи такі будуть лише тоді, коли держава буде корисною для суб'єктів суспільних відносин – як «старих» (окремих громадян), так і «нових» (віртуальних спільнот і транснаціональних корпорацій). Адже держава – це політичний інститут, який повинен функціонувати в інтересах суспільства, а не всупереч йому. Якщо суспільство змінюється, то змінюється і держава, враховуючи суспільні перетворення. З'ясуємо це детальніше.

Говорячи про міжнародний, глобальний характер економіки, слід мати на увазі, що остання не може існувати без чітко визначених правил. Інформаційне суспільство ще більше ускладнило тут ситуацію: з'явився термін «інтелектуальна власність». Цей термін об'єднав явища, що існували і до появи інформаційного суспільства – патенти на винаходи, літературу та твори мистецької та інтелектуальної діяльності, в тому числі й пов'язані з інформаційно-комп'ютерними технологіями [1, с. 205]. Виникли запитання:

“Як регулювати розвиток глобальної економіки? Як зробити діяльність суб’єктів цієї економіки – транснаціональних корпорацій – найбільш зручною для них і законною в очах населення?”

І тут слід звернути увагу на значення держави для вирішення цієї проблеми. Адже тільки держава має в своєму розпорядженні публічну, тобто загальнообов’язкову для всіх владу. Отже саме держава через правові норми, що створюються нею, може сприяти успішній діяльності міжнародного бізнесу на відповідній території. Саме тому на одному із семінарів Світового банку зазначалося: «Правова реформа є важливою частиною процесу модернізації бідних країн, але така реформа повинна зосереджуватись на створенні важливих та ефективних правил контрактних відносин і власності...» [1, с. 163]. Тут знову потрібно сказати про інтелектуальну власність. Якщо транснаціональні корпорації і можуть вимагати послаблення державного регулювання в деяких сферах економіки, то інтелектуальна власність до цих сфер не належить. Навпаки, в цій галузі має бути значне розширення державної влади, починаючи від контролю та конфіскації власності лише за підозри в порушенні прав суб’єктів господарювання та закінчуючи впровадженням патентного права в галузях, де держава довго відмовлялася від свого втручання [1, с. 164]. Крім того, для успішної діяльності ТНК є необхідною наявність відповідної інфраструктури (транспорту, зв’язку), а також добре освідченої (в тому числі й у галузі інформаційно-комп’ютерних технологій), дешевої робочої сили. Це може забезпечити для транснаціональних корпорацій саме держава.

Для України проблема робочої сили, трудових ресурсів є надзвичайно важливою. Зараз вітчизняні ЗМІ досить широко висвітлюють проблему трудової міграції, «заробітчанства» з нашої країни за кордон. Згідно з інформацією ООН Україна – перша країна Європи за обсягами іміграції [2]. Отже, українці вже задіяні в діяльності ТНК як нелегальні мігранти. Звичайно, це явище руйнує українську економіку і, відповідно, українську державу, створює проблеми у взаємовідносинах з країнами, куди прямується потік нелегальних мігрантів-українців. Для вирішення цієї проблеми були б, на нашу думку, доречними такі заходи: а) перенесення діяльності ТНК в Україну; б) забезпечення підприємств та інших об’єктів, що будуть належати в Україні транснаціональним корпораціям, місцевою робочою силою за рахунок відповідної професійно-технічної освіти та заробітної плати, аналогічної заробітку українських мігрантів за кордоном.

Здійснити все це під силу тільки державі. Тільки від української держави залежить, чи буде створений в нашій країні сприятливий клімат для діяльності ТНК. Тільки українська держава може шляхом відповідних переговорів домогтися від іноземних інвесторів гарантування останніми достойного рівня зарплати для наших громадян.

Що стосується віртуальних спільнот, то для них є важливими державні інвестиції в розвиток інформаційно-комп’ютерних технологій, без яких розвиток цих соціальних структур взагалі неможливий. Віртуальні спільноти так само, як і ТНК, зацікавлені в наявності у країні кваліфікованої робочої

сили, здатної забезпечувати ефективне функціонування інформаційно-комп'ютерних мереж. Налагодити систему відповідної освіти, працевлаштування людей після (або в процесі) її здобуття здатна тільки держава через свою управлінську діяльність. Отже, можна констатувати, що нові суб'єкти соціально-політичного життя, які виникли в процесі розвитку інформаційного суспільства, зацікавлені не в послабленні, а в посиленні держави для забезпечення своєї діяльності. Виконання державою відповідних функцій є запорукою її успішного існування в майбутньому.

Ефективна діяльність держави в інформаційному суспільстві можлива лише у тому випадку, якщо держава буде захищати інтереси не тільки нових, а й «старих» суб'єктів соціально-політичного життя – окремих громадян. Це є дуже важливим. Адже Інтернет сприяє занепаду безпосереднього спілкування індивідів у суспільстві. За свідченням фахівців, користувачі інформаційно-комп'ютерних технологій стають все більше соціально відокремленими, а рівень соціальної взаємодії між ними зменшується [1, с. 122 – 123]. Соціальна роз'єднаність людей сприяє тому, що особистість стає ще більш беззахисною перед «сильними світу цього». У практику входить відчутний розрив у заробітній платі між окремими категоріями населення, постійне посягання на особисте життя громадян, дискримінація за принципом рівня освіти і, нарешті, глибока соціальна нерівність в суспільстві. Ця нерівність зміцнюється за допомогою неpubлічної, «приватної» влади транснаціональних корпорацій і віртуальних спільнот, побудованої на авторитарних і навіть тоталітарних засадах [3, с. 107].

В цих умовах єдиним захистом для звичайних громадян є держава. Захист прав громадян має здійснюватися державою насамперед через правове регулювання діяльності ТНК і віртуальних спільнот [1, с. 176]. Державна адміністрація, маючи силу публічної влади, мусить контролювати всі сфери життя суспільства, викликаючи для надання пояснень будь-якого громадянина або установу (державну чи приватну) [4, с. 129]. Вище вже йшлося про те, що саме українська держава мусить домагатися від транснаціональних корпорацій належного рівня заробітної плати для їхніх найманих працівників – громадян України. Держава також є інституцією, що повинна дбати про права українського населення через свою зовнішньополітичну діяльність. Відомо, наскільки важливим є для нашої країни питання газопостачання, що здійснюється російською корпорацією «Газпром». Саме для ефективної взаємодії з російським газовидобувним гігантом виникає потреба у спільних діях країн-газоспоживачів Східної Європи – Грузії, Молдови, України, Білорусі, Польщі, Словаччини, Чехії, Угорщини та Прибалтійських країн. Разом з тим, координація дій країн-споживачів і транзитних держав Європи не повинна призвести до конфронтації з Росією. Оскільки російська держава за час президентства В. Путіна, безумовно, зміцнила свій вплив на великий російський бізнес, то можна стверджувати, що тільки добросусідські відносини з нею зможуть посприяти захисту населення України від диктату енергетичних монополій [5].

Висвітлюючи проблему захисту українською державою прав своїх громадян, слід також сказати про державу як про самостійного суб'єкта економічних відносин. В українському суспільстві вже закріпилася на рівні стереотипу думка про те, що приватне підприємництво є більш ефективним, ніж державний сектор економіки. Слушною здається нам думка про те, що зараз Україну можна порівняти з великим ломбардом. Тут Фонд державного майна виносить на продаж підприємства, які ще залишилися в державній власності. Можна було б назвати цю державну установу Фондом розпродажу держмайна, оскільки купівлею у власність держави рентабельних підприємств він не займається [6]. Отже, держава сама відмовляється таким чином від важелів економічного впливу, які могли б суттєво покращити добробут народу. Адже захист державою прав найманих робітників залежить не тільки від ступеня правового регулювання державою відносин між працівником і роботодавцем, не тільки від активності органів державного управління щодо захисту прав громадян, а ще й від вагомості самої держави як самостійного суб'єкта економічних відносин. Простіше кажучи, чим ефективнішим буде власне господарювання держави, тим більше будуть рахуватися з такою державою приватні власники різного масштабу – від транснаціональних корпорацій до дрібних підприємців. Що для цього потрібно? Ми приєднуємось до думки про необхідність викупу державою через Фонд держмайна підприємств у випадку неефективного керівництва ними з боку приватних власників. Причому управління державним сектором економіки повинно здійснюватись за кращими зразками приватного підприємництва. Тобто мова йде про корпоративне (непублічне) управління, де підприємцем замість приватного власника виступає держава [6]. Наявність міцного державного сектору економіки, як вже зазначалося вище, змусить, на нашу думку, приватний сектор, в тому числі ТНК, зважати на інтереси держави як захисника прав громадян.

Незважаючи на помітну зміну умов свого існування в зв'язку із розвитком інформаційного суспільства і притаманних йому нових соціальних структур держава продовжує грати велику роль в сучасному світі. І ми бачимо, що саме інформаційне суспільство, послаблюючи вплив держави в одних галузях соціального життя, посилює його в інших сферах людської діяльності. До них слід віднести державні інвестиції в розвиток інформаційно – комп'ютерних мереж і технологій, а також у сферу інформаційної освіти. Управління трудовими ресурсами у масштабах країни також має залишатися одним з важливих завдань сучасної держави. Держава продовжує грати вирішальну роль у справі правового регулювання соціально-економічних відносин у суспільстві. Вона виступає, з одного боку, гарантом успішної діяльності приватного капіталу (особливо транснаціонального), а з іншого – захисником прав найманих робітників. Нарешті, має велику перспективу відродження ролі держави як самостійного власника в економічній сфері. Звичайно, для виконання всіх цих своїх функцій державі потрібно суттєво змінити свої відносини із суспільством. Про це – у наступній частині нашого навчального курсу.

Контрольні запитання

1. Чому інформаційне суспільство сприяє подальшому існуванню держави і посиленню її значення для людей?
2. Поясніть роль держави як гаранта соціальної справедливості в інформаційному суспільстві.
3. Для чого потрібно відродження ролі держави як самостійного суб'єкта економічного життя?

Література

1. Мей Кристофер. Інформаційне суспільство. Скептичний погляд / Пер. з англійської. – К.: «КІС», 2004. – 220 с.
2. Чечелюк П. Еврорабство – заветная украинская мечта // 2000. – 22.VI.2007.
3. Бойцов М.А. Выживет ли Клио при глобализации? // ОНС. – 2006. – № 1. – С. 91 – 108.
4. Валадес Д. Контроль над властью. – М.: Идея-Пресс, 2006. – 248 с.
5. Волович А. Как избавиться от экономического шантажа? Объединиться... // День. – 16 марта 2007.
6. Полях В. Жизнь в ломбарде. Как нам построить государственный капитализм // 2000. – 15.XII.2006.

Тема 3. Держава і демократія

1. Представницьке правління.
2. Сучасна криза парламентаризму.
3. Шляхи оновлення демократії.

Виконуючи важливі суспільні функції, держава відрізняється від інших різновидів соціальної організації суспільства тим, що діє в інтересах не окремих груп людей, а всього населення країни. Звідси впливає проблема участі населення в управлінні державою. Участь цю і прийнято називати демократією (букв. – «правління народу»). Адже без такої участі роль держави як регулятора суспільних відносин в інтересах всього народу стає проблематичною.

Питання участі в державному управлінні всього населення країни вперше в Європі постало в XVIII – XIX століттях, коли внаслідок буржуазних революцій замість поняття «піддані» виникло поняття «громадяни», а замість поняття «повновладдя монарха» – поняття «повновладдя народу». А оскільки весь народ фізично невзмі брати активну участь у державному управлінні в масштабах країни (особливо якщо ця країна велика за територією), виникає ідея представницького (репрезентативного) правління. Суть її полягає в наступному:

1) для здійснення повновладдя народу щодо управління державою в системі державних органів утворюється спеціальна установа – парламент;

2) члени парламенту – депутати – є представниками народу і тому обираються шляхом всенародного голосування;

3) парламент здійснює законодавчу владу, тобто створює правові норми, за якими живе населення країни;

4) державна адміністрація здійснює поточну управлінську діяльність відповідно до законів, ухвалених парламентом, тобто є виконавчою владою. Вона підзвітна і підконтрольна депутатам, як народним представникам [1, с. 97 – 98, 117 – 118].

Проблема відповідності діяльності парламентів інтересам виборців у ХІХ-ХХ століттях була вирішена за допомогою появи масових політичних партій. Саме партії, відображаючи інтереси окремих класів суспільства, монополізували процес висування кандидатів у депутати і саму парламентську діяльність [1, с. 99].

Таким чином, за представницького правління основним проявом участі переважної більшості громадян в управлінні державою стала їх участь у парламентських виборах. При цьому обрані ними депутати ставали «посередниками» між народом і державною адміністрацією.

Однак наприкінці ХХ століття у функціонуванні представницького правління почали все виразніше виступати ознаки кризи. Чому так сталося?

По-перше, посилилася недовіра населення до політичних партій. Адже останні чим далі, тим виразніше почали виступати захисниками інтересів не своїх виборців, а самого партійного керівництва та бізнесових кіл, що фінансують партії. В Україні ці настрої населення простежуються явно, зокрема через непрозорість формування виборчих списків партій. «Саме партійні списки відкривають шлях до Верховної Ради всіляким сумнівним елементам, саме в партійних списках найлегше заховатися особам з кримінальним минулим, а то й сучасним...Виникають депутатські родини і династії, під прикриттям яких процвітає бізнес, зрощений з криміналітетом, і наживаються – за рахунок народу – величезні капітали» [2].

Але головним фактором послаблення представницького правління можна вважати появу і зміцнення механізму взаємодії бізнесових і політичних еліт, що оминає парламент. При цьому процес прийняття політичних рішень, важливих для всього населення країни, переноситься зі сфери публічної політики у сферу таємних домовленостей, виходить з-під контролю ЗМІ і навіть зі сфери протиставлення політичних партій [3, с. 312]. Державне управління при цьому набуває характеру переговорів між представниками різних політичних сил з метою досягнення компромісного рішення та підтримки рівноваги політичних сил – консенсусу. Принципи голосування, більшості та меншості, характерні для представницького правління, при цьому відсутні [4, с. 50 – 51].

До останнього часу це явище вважалося характерним для розвинених країн Заходу. Причому оцінки його західними експертами часто є протилежними. Одна частина їх вважає, що воно цілком сумісно з

демократією, оскільки долає надмірну зарегульованість, бюрократизм і повільність прийняття рішень у публічній політиці. Інші стверджують, що це підриває основи демократії і є нічим іншим, як новим варіантом авторитарного правління [3, с. 312]. Прихильники останньої думки є і в Україні. Адже останнім часом тут спостерігаються явища, які дозволяють нам стверджувати, що аналогічний спосіб управління державою набуває поширення в нашій країні. Мова йде про дії провідних українських політиків під час політичної кризи внаслідок розпуску Верховної Ради України навесні 2007 року. Так, повідомляючи про факти переговорів, які проводили в цей час Президент В. Ющенко та Прем'єр-міністр В. Янукович, ЗМІ часто зазначали, що зміст переговорів невідомий. З приводу досягнення домовленості між провідними політичними силами країни щодо проведення дострокових парламентських виборів 30 вересня 2007 року видання «2000» відгукнулося публікацією, де зокрема зазначалося: «Ми ще до кінця не усвідомили змін, що фактично відбулися... Україна по суті відмовляється від європейської парламентської моделі. Демократична процедура визначення парламентської більшості (шляхом всенародного голосування – Г.К., О.М.), що лежить в основі цієї моделі, ...замінюється процедурою угоди лідерів фракцій про політичний консенсус... Після цього у ВР (Верховній Раді – Г.К., О.М.) може здійснюватись будь-яка кількість голосувань – в них вже не буде жодного сенсу. Оскільки як тільки буде порушено консенсус – меншість...негайно розпускає парламент. Парламент стає декоративним елементом консенсусної моделі таємних домовленостей...» [5]. Коментуючи зміст цієї публікації, в якій виразно проглядає тривога за долю представницького правління, зазначимо, що, на нашу думку, Україна не відступає від західної моделі парламентаризму, як пише автор. Вона просто демонструє сучасний кризовий стан цієї моделі. І те, що на Заході відбувається поки що приховано, без явного порушення основ демократії, в нашій країні відбувається відкрито.

Що робити? Якими є подальші шляхи розвитку демократії, взаємодії держави та громадян? Ми вважаємо, що модель консенсусу різних політичних сил, про яку йшлося вище, має всі шанси на свій успішний розвиток в Україні. Адже політичні сили, які беруть участь у відповідних переговорах, репрезентують різні регіони України. Отже, відсутність домовленості між ними означатиме тільки розпад держави. Інша справа, що модель консенсусу, безумовно, повинна вдосконалюватись. І напрямком такого вдосконалення, на нашу думку, має бути надання громадянам права і можливості приймати участь в управлінні державою не тільки через обраних ними депутатів, а й безпосередньо. Конституція України містить щодо цього статтю 38, де мова йде про право громадян брати участь в управлінні державними справами, а також розділ III. Останній містить правові норми щодо такої форми безпосередньої демократії, як референдум [6, с. 21, 35 – 36]. Обов'язково потрібно збільшення гласності в діяльності сторін, що домовляються, врахування інтересів суспільства при проведенні переговорів і укладанні політичних угод. Україні доцільно взяти за приклад країни Європейського Союзу, де існує принцип – кожний орган державного

управління має не просто оприлюднювати кожне прийняте рішення, а й обґрунтувати його прийняття перед громадянами. І будь-яка людина має право отримати інформацію про це [7, с. 285].

Саме тут великого значення набуває використання інформаційно-комп'ютерних технологій. З ними пов'язують сподівання на створення електронної демократії – системи, за якої більшість громадян зможе активніше впливати на процеси, що відбуваються в державі. Йдеться про використання ІКТ для залучення соціально незадіяних, територіально віддалених та обмежених у фізичних можливостях груп населення до участі в політичному процесі [8, с. 85]. Електронна демократія складається з трьох рівнів: 1) надання громадянам державою через мережу Інтернет інформації про закони, парламентські матеріали, політичні програми, консультативні документи, а також інформації про процеси прийняття політичних рішень; 2) обговорення громадянами проектів політичних рішень в електронній мережі, доведення громадської думки до політиків за допомогою електронної пошти; 3) проведення за допомогою Інтернету виборів органів публічної влади та референдумів [8, с. 87]. Дещо з цього вже має місце в Україні. Так, Радіо «Ера», створюючи програми за участю політиків, робить інтерактивне опитування радіослухачів з того чи іншого політичного питання з метою довести до політиків громадську думку. Органи публічної влади мають власні електронні сайти, де розміщують інформацію про свою діяльність.

Проте цього замало. Зокрема, великою проблемою для України є так звана «цифрова нерівність» – відсутність у більшості населення країни можливості користуватися Інтернетом і взагалі мати вдома комп'ютер через матеріальні нестатки. Вирішити цю проблему здатна, насамперед, держава через інвестиції та максимальне сприяння тим, хто розробляє, виготовляє та експлуатує відповідну техніку і технології [9]. Проблемою є й впровадження в нашій країні масової політичної освіти громадян. Адже не можна брати повноцінну участь в управлінні державою, не маючи відповідного рівня знань про політику [10]. Запровадження відповідних освітніх програм для різних категорій населення є, на нашу думку, одним з найважливіших завдань держави в галузі поширення демократії серед населення України.

Оновлення демократії в Україні потребує змін у функціонуванні органів публічної влади. Про це – в наступній темі нашого навчального курсу.

Контрольні запитання

1. Що таке представницьке правління і чому воно виникло?
2. Чим політичний консенсус відрізняється від представницького правління? На вашу думку, чи є він загрозою для демократії?
3. Які є засоби безпосередньої участі громадян у державному управлінні?

Література

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х т. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – Т.2. – 448 с.
2. Кулиняк Д. Пропорційний капкан на шляху до солідаризму // 2000. – 15.VI. 2007.
3. Капитализм на исходе столетия / Науч. ред. А.Н. Яковлева. – М.: Политиздат, 1987. – 462 с.
4. Колер-Кох Б. Эволюция и преобразование европейского управления МЭМО. – 2001. – № 7. – С. 44 – 55.
5. Леонтьев А. ВР как декорация фантома федерации. Третье пришествие третьего тура // 2000. – 1.VI.2007.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996р. Із змінами, внесеними Законом № 2222-IV від 08.12.2004. – К.: Парламент. вид-во, 2006. – 160 с.
7. Антропова Г. Доступ громадськості до інформації // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали наук.-практич. семінару. 11 – 12 березня 2002 р. – К.: УАДУ, 2002. – С. 283 – 287.
8. Дубов Д.В., Дубова С.В. Основи електронного урядування: Навч. посібник. – К.: Центр навч. літ-ри, 2006. – 176 с.
9. Борщевский В.В., Зинченко А.А., Цендровский В.А. Две гривни с человека – и интернет покроет всю Украину // 2000. – 29.VI.2007.
10. Тараненко І. Демократії треба вчитися // Педагогічна газета. – 2000. – № 4. – С.6.

Тема 4. Еволюція державного управління в Україні

1. Конституційний і фактичний статус Президента.
2. Роль Президента в державному управлінні.

При розгляді питання щодо реформування управлінських органів у нашій країні слід в першу чергу звернути увагу на функціонування інституту президентства. Адже саме навколо нього формувалася система державного управління незалежної України. Цей інститут був для неї основним джерелом енергії і двигуном, що приводив у дію весь управлінський механізм держави.

Роль Президента в управлінні українською державою великою мірою визначається порядком його обрання. Президент України обирається громадянами України шляхом прямих всенародних виборів [1, с. 59].

Вищезазначений порядок не позбавлений, однак, недоліку. Мається на увазі те, що президентські вибори в Україні відбуваються у різні строки з виборами вищого представницького і законодавчого органу країни – парламенту (Верховної Ради). Внаслідок цього посади голови держави й більшості депутатів обіймають представники різних, часто протилежних

політичних сил. Відповідно, дві найважливіші інституції держави перестають діяти злагоджено, проводять різну політику.

До чого це призводить, показала політична криза в Україні навесні 2007 року, пов'язана із розпуском Президентом В. Ющенком Верховної Ради та оголошенням дострокових парламентських виборів. Вважаємо, що для запобігання аналогічним ситуаціям у майбутньому доцільно проводити всенародні вибори Президента України (їх перший тур) та Верховної Ради України одночасно. У випадку проведення дострокових виборів Президента або парламенту новообраний голова держави або депутати мають, на нашу думку, діяти тільки до кінця терміну повноважень колишнього Президента або парламенту.

Одночасне обрання голови держави та парламентарів дає шанс для політичної сили, яка є лідером на парламентських виборах, провести свого кандидата також і на посаду Президента України. А отже державне управління стане значно більш злагодженим, а значить, і більш ефективним.

Роль Президента в управлінні державою визначається його конституційним статусом. Конституція України (ст. 102) визначає, що Президент є головою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1, с. 59]. Це означає, що Президент України репрезентує державу як всередині країни, стосовно її населення, так і на міжнародній арені. Втім Президент не очолює систему державних управлінських органів (виконавчу владу). Для цього Конституція передбачає існування окремої установи – уряду (Кабінету Міністрів України) на чолі з Прем'єр-міністром. Склад уряду призначається Верховною Радою України [1, с. 68 – 69].

Парадокс української ситуації, однак, полягає в тому, що Президент, не будучи формально головою виконавчої влади, фактично має багато можливостей (в тому числі й зазначених у Конституції) впливати на діяльність державної адміністрації (про них мова піде трохи згодом). Тобто його фактична влада є значно більшою, ніж її окреслила стаття 102 Основного закону. І навпаки, реальне становище Кабінету Міністрів в системі органів державного управління є значно скромнішим, ніж це зазначено в Конституції. Він фактично є виконавцем рішень Президента. При цьому Президент не несе відповідальності за власні рішення, перекладаючи її на уряд. Прем'єр-міністр не виступає самостійною політичною фігурою й перетворюється на чиновника, який не має достатніх повноважень не лише відносно міністрів, а й щодо власного апарату [2, с. 60 – 61]. За часів президентства Л. Кравчука та Л. Кучми така схема взаємовідносин між головою держави та урядом була дієвою. Однак під час президентства В. Ющенка вона почала руйнуватися. Причини тут дві: а) внесення змін до Конституції України в грудні 2004 року. Згідно з ними на формування уряду значно більше почали впливати політичні партії та їх блоки, представлені у Верховній Раді, а не Президент, як раніше; б) прихід на посаду Прем'єр-міністра України енергійних політиків, що прагнули грати самостійну роль в

управлінні державою (Ю. Тимошенко – в 2005 р., В. Янукович – у 2006 – 2007 рр.).

Невідповідність нових політичних реалій, що виникли в країні протягом останніх трьох років, старим «правилам гри», відображеним у Конституції, була фактично головним двигуном політичної кризи в Україні навесні 2007 року.

Де вихід? Ми вважаємо, що він полягає у подальшому вдосконаленні Основного закону України. Так, його 94-а стаття зазначає, що Президент України, підписуючи прийнятий Верховною Радою закон, бере його до виконання [1, с. 55]. На нашу ж думку, право (і обов'язок) виконувати закони, прийняті парламентом, має належати виключно Кабінету Міністрів України. Стаття 113 зазначає, що Кабінет Міністрів України відповідальний як перед Верховною Радою, так і перед Президентом України [1, с. 68]. Ми вважаємо, що відповідальність уряду перед Президентом України має бути скасована. Кабінет Міністрів України мусить відповідати тільки перед парламентом, який його призначає. В цій же статті зазначається, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується (крім Конституції та законів України) ще й указами голови держави. Ця норма, на нашу думку, також підлягає скасуванню. Оскільки Президент не є головою виконавчої влади, він не має права видавати указів щодо поточної діяльності уряду. Останній мусить керуватися тільки законами й постановами, прийнятими парламентом. Стаття 114 зазначає, що міністр оборони України та міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, а інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [1, с. 69]. Такий порядок формування уряду загрожує неузгодженістю в його діяльності (особливо коли Президент і Прем'єр-міністр належать до різних політичних сил). Шлях подолання цієї колізії полягає в тому, що всі члени уряду призначаються на свої посади за поданням Прем'єр-міністра України [3, с. 33]. Ці та інші зміни в Конституції та законодавстві України допоможуть, на наш погляд, привести фактичне становище Президента і Кабінету Міністрів України у відповідність до їх конституційного статусу.

Вищезазначені пропозиції щодо розмежування повноважень між головою держави та урядом України зовсім не означають, що Президент не матиме ніякого впливу на поточне державне управління. Так, за Президентом доцільно, на нашу думку, зберегти право законодавчої ініціативи в парламенті (стаття 93 Конституції України) [1, с. 55]. Інша справа, що ця ініціатива повинна бути погоджена з Кабінетом Міністрів. Вважаємо також, що голові держави має бути надане право вимагати від уряду розгляду питань, що їх Президент вважає важливими для поточного державного управління. В такому випадку Президент має бути присутнім на засіданні уряду і головувати на ньому. Однак якщо уряд, вислухавши Президента, не погодиться діяти згідно з його пропозиціями, останні не втілюються у життя. Оскільки Президент є гарантом додержання Конституції України, він має повноваження зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів

невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (пункт 15 статті 106 Основного закону України) [1, с. 63].

Особливо має зростати роль Президента України під час виникнення надзвичайних політичних ситуацій, наприклад відставки уряду, призначеного парламентом. Тут вважаємо за потрібне розповісти про механізм, запропонований відомим політологом, професором Колумбійського університету (США) Джованні Сарторі в його капітальній праці «Порівняльна конституційна інженерія». Дж. Сарторі зазначає, що протягом п'яти років своїх повноважень парламент повинен мати можливість сформувати два склади уряду [4, с. 147]. Якщо ж ситуація з відставкою уряду виникає втретє протягом парламентських повноважень, то право сформувати новий Кабінет Міністрів повністю передається Президенту країни. Він на свій розсуд призначає і звільняє членів уряду і безпосередньо його очолює. Такий уряд існує аж до чергових парламентських виборів, несе відповідальність виключно перед Президентом і керується виключно його указами, постановами та розпорядженнями [4, с. 147]. Парламент в такій ситуації залишається вищим законодавчим органом держави без впливу на формування виконавчої влади. **Таким чином, здійснюється гармонійне поєднання в управлінні державою принципів колегіальності та єдиноначальності.**

Оцінюючи пропозиції Дж. Сарторі, зазначимо, що вони переслідують мету запобігти нестабільності державного управління через нестабільність парламенту. У випадку втрати урядом довіри депутатів та їх нездатності призначити склад нового Кабінету Міністрів через міжпартійні чвари Президент перебирає на себе повноваження голови виконавчої влади і тим самим запобігає паралічу державного управління на загальнонаціональному рівні. Вагаємо, що в умовах недовіри значної кількості населення України до представницького правління (про що йшлося в матеріалі теми 3) запропонований Дж. Сарторі механізм є зовсім незайвим. Приєднуємося тут до думки вітчизняних фахівців про те, що саме в цьому напрямі відбуватиметься майбутнє державне будівництво в Європі та в світі [5, с. 63].

Пропозиції Дж. Сарторі втім викликають ряд запитань. Наприклад, як бути в тому випадку, коли парламент не спромігся призначити уряд відразу ж після чергових виборів? Ми вважаємо, що в такому разі негайно повинен розпочатися процес формування уряду Президентом. Це, однак, призводить до іншої проблемної ситуації. Згідно із твердженнями Дж. Сарторі уряд, самостійно сформований Президентом, діє аж до нових парламентських виборів. А якщо і Президент на чолі цього уряду керуватиме країною неефективно? Чи означатиме це, що народ повинен терпіти таку владу аж до чергових виборів? Тим більше, що Дж. Сарторі, розробляючи свій проект, орієнтувався на сталі традиції західноєвропейської та американської демократії з їхньою повагою до закону, до діючих «правил гри» в політиці. А у Східній Європі і, зокрема, в Україні цілком можлива така ситуація, коли

Президент може штучно створити ситуацію недієздатності парламенту, щоб якомога скоріше отримати всю повноту влади в країні.

Як тут бути? Вважаємо, що обов'язковим елементом управлінського процесу на загальнодержавному рівні повинен бути механізм позбавлення Президента влади. В нині діючій Конституції України він вже фігурує під назвою імпічменту (від англійського – звинувачення) [1, с. 66 – 67]. Однак він настільки складний, що виникає запитання: а чи можливим є його реальне застосування? Крім того, процедура імпічменту, розписана в нинішній українській Конституції, зовсім не передбачає врахування думки тих, хто обирає Президента – громадян України.

У зв'язку з цим вважаємо за потрібне звернутися до проекту Конституції України, розробленого в 1992 році групою вітчизняних фахівців на чолі з видатним вченим у галузі конституційного права Леонідом Петровичем Юзьковим (1938 – 1995). Проект передбачав можливість усунення Президента України з його посади шляхом недовіри народу, висловленої на всеукраїнському референдумі [6, с. 165]. Сама процедура мала бути такою: спочатку потрібно було зібрати два мільйони підписів виборців, потім на цій підставі парламент України простою більшістю голосів депутатів повинен був прийняти рішення щодо проведення референдуму. У випадку, якщо референдум ініціював сам парламент, збір підписів виборців був непотрібний, але рішення про проведення такого референдуму приймалося вже двома третинами голосів депутатів.

Якщо на референдумі (тільки коли його ініціював парламент) більшість народу висловлювалася проти недовіри Президенту, парламент автоматично вважався розпущеним і мали відбуватися нові парламентські вибори. Якщо ж народ висловлювався за недовіру голові держави, то повноваження останнього припинялися. Після цього не пізніше ніж через 90 днів мали відбуватися нові президентські вибори [6, с. 165].

Таким чином, перебування Президента України на своїй посаді має залежати не тільки від депутатів парламенту, а й від народу України, який безпосередньо обирає голову держави і, на нашу думку, має таке ж беззаперечне право його відкликати. У випадку ж, якщо політика Президента користується підтримкою народу, народний референдум міг би перешкодити спробам безвідповідальних політиків позбавити Президента його повноважень. Тому ми вважаємо, що положення про всенародний референдум щодо довіри Президенту України має перспективу бути відновленим в Основному законі в процесі його подальшого вдосконалення.

Тут слід лише додати застереження щодо термінів проведення такого референдуму. Ми вважаємо, що він мусить відбуватися не раніше, ніж через рік після одноосібного формування Президентом уряду і не пізніше, ніж за рік до чергових президентських і парламентських виборів. Це потрібно для того, щоб дати Президенту й сформованому ним уряду проявити себе в управлінні країною, а також запобігти зайвим виборчим кампаніям напередодні чергових виборів.

Втім, яким би великим не було значення президентської посади для державного управління, поточна управлінська діяльність за будь-якої політичної ситуації має бути прерогативою уряду. Про це – в матеріалі наступної теми.

Контрольні запитання

1. Порядок обрання Президента.
2. Взаємовідносини Президента та Кабінету Міністрів згідно з нині діючою Конституцією України.
3. Роль Президента у врегулюванні кризи державного управління внаслідок недієздатності парламенту.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. Із змінами, внесеними законом №2222-IV від 08.12.2004. – К.: Парламент. вид-во, 2006. – 160 с.
2. Кривенко Л. Інститут президентства. Глава держави: проблеми конституційного і фактичного статусу // Зб. наук. праць Української академії державного управління при Президентові України: В 2 ч.– К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 1. – Ч. 1. – С.59 – 65.
3. Каніщев Г.Ю., Селевко В.Б., Бичкова С.С. Основи конституційного права і чинного законодавства України: Навч. посібник. – Х.: Нац. аерокосм. ун-т «Харк. авіац. ін-т», 2007. – 72 с.
4. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія / Пер. з англ. – К.: АРТЕК, 2001. – 224 с.
5. Клітченко О.С. Ефективність влади і політична реформа // Політика і час. – 2004. – № 6. – С. 55 – 64.
6. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. – К.: Т-во «Знання» України, 1993. – 192 с.

Тема 5. Трансформація існуючих органів державного управління

1. «Правління Прем'єр-міністра».
2. Перехід до функціональних міністерств.
3. Регіональні представництва Кабінету Міністрів.

Закономірним явищем розвитку сучасної держави є зосередження основних важелів управління нею в руках виконавчої влади. Виконавча влада – це широка сукупність державних органів та установ, що здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції.

Своєрідною верхівкою системи виконавчої влади є уряд – один з найвищих органів держави [1, с. 63]. Уряд – це колегіальний орган загальної

компетенції, який здійснює керівництво виконавчою і розпорядчою (тобто адміністративною) діяльністю в країні [2, с. 278].

Конституція України визначає уряд (Кабінет Міністрів) як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Він забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України [3, с. 68, 70].

У сучасній діяльності Кабінету Міністрів України поступово набирають силу тенденції, що є характерними для державного управління європейських країн в останні приблизно три десятиріччя. По-перше, це посилення ролі голови уряду – Прем'єр-міністра – в діяльності уряду. Ця тенденція останнім часом стала настільки помітною, що в політичній науці західних країн з'явилася концепція «правління Прем'єр-міністра» замість концепції «правління кабінету» [1, с. 73 – 74]. Насамперед це пояснюється ускладненням самого державного управління, що потребує концентрації поточного керівництва країною в одних руках. Свою роль зіграла й фактична незалежність уряду не тільки від голови держави, а й від парламенту, який його формує. Управлінська практика засвідчила, що парламент реально не тільки не керує державою, а й сам часто опиняється в залежності від уряду. Останній, здійснюючи поточне керівництво державою, є набагато більш обізнаним (і впливовим) у державних справах, ніж депутати. Все це, на нашу думку, сприяє збільшенню політичної ваги голови уряду, хто б ним не був – Президент, Прем'єр-міністр чи вони обидва поперемінно (як зазначалося в матеріалі попередньої теми).

В Україні відповідний процес тільки починається. Так, з 2005 року на посаду голови українського уряду почали приходити здебільшого сильні політичні фігури, що прагнуть грати самостійну роль у державному управлінні (Ю. Тимошенко, В. Янукович). Після вступу в силу з січня 2006 року політичної реформи уряд став значно більш незалежним від Президента України (принаймні щодо свого формування, яке перейшло до Верховної Ради). Сама ж Верховна Рада, як засвідчила практика її роботи після парламентських виборів 2006 року, значною мірою опинилася в залежності від Кабінету Міністрів. Сталося це тому, що уряд, який складався переважно з представників Партії Регіонів, міг контролювати парламент через свою партійну фракцію – найпотужнішу в Раді. Слід чекати, що незважаючи на всі майбутні зміни в українському політичному житті – дострокові парламентські вибори, боротьбу за місця в Кабінеті Міністрів та ін. – тенденція до посилення впливу голови уряду на управління державою буде збільшуватися.

Другою тенденцією в сучасній діяльності українського уряду є зміни у функціонуванні його основних складових частин – міністерств. Суть змін полягає у заміні галузевих міністерств функціональними міністерствами. Відмінність між ними полягає ось в чому. Галузеве міністерство безпосередньо керує відповідною галуззю на засадах класичного бюрократичного управління (його ознаки висвітлені у матеріалі теми 2 розділу I. Функціональне міністерство не здійснює безпосереднього

керівництва відповідною галуззю. Воно займається плануванням, координацією та контролем розвитку відразу декількох суміжних галузей управління [4, с. 31, 225]. При цьому безпосереднє управління в соціально-економічній сфері здійснюється приватними і державними корпораціями, автономними вищими навчальними закладами та ін.

Проаналізуємо цю ситуацію на прикладі військово-промислового комплексу України (ВПК), з яким традиційно пов'язана діяльність Харківського авіаційного інституту. На території незалежної України опинилася значна частина підприємств ВПК СРСР. За деякими даними їх було близько 3500. Найбільшою проблемою їх існування став розрив тісних кооперативних зв'язків з відповідними підприємствами Росії. Так, ще 1992 року Президент Росії Б. Єльцин видав секретний указ щодо виробництва всіх нових видів озброєнь і військової техніки виключно на території Росії. В міру того, як цей указ втілювався у життя, Україна почала втрачати російський ринок збуту, зокрема оптичних приладів для всіх типів винищувачів, двигунів для гелікоптерів тощо. Росіяни планують обходитися тут власними силами. Авіаремонтні заводи України невзможі самотійно ремонтувати всі види літаків і вертольотів, оскільки отримують запчастини виключно з Росії [5].

Як зберегти, а за можливістю і примножити потенціал України в цій галузі, який ще залишився? Український уряд вирішив змінити систему управління галуззю, створивши тут чотири державні корпорації з виробництва і ремонту літаків, гелікоптерів, авіадвигунів, приладів і агрегатів. Мета управлінських змін – зконцентрувати фінансові, науково-виробничі та технологічні ресурси для подальшого функціонування авіаційної галузі України, просування української авіатехніки на міжнародні ринки [6, с. 20]. У рамках цієї програми в 2005 році була утворена державна корпорація «Національне об'єднання «Антонов» за участю АНТК ім. О.К. Антонова, Харківського авіаційного заводу та київського заводу «Авіант». Зараз постає питання про вдосконалення управління нею шляхом акціонування та обміну акціями між українськими і російськими авіапідприємствами. Адже вони традиційно пов'язані між собою кооперативними поставками та іншими формами співробітництва [7].

Отже, мова йде про утворення і подальший розвиток державних корпорацій (де державі має належати контрольний пакет акцій), які діють на засадах приватного ринкового менеджменту. Вони не пов'язані з урядом відносинами жорсткої субординації, а їхні керівники мають відносну свободу управлінських дій [8, с. 37]. При цьому зростає роль міністерства в посиленні державного контролю за діяльністю вищезгаданих управлінських структур. **Таким чином, в державному управлінні мають поєднуватися принципи відомчості та корпоративності.** Ми вважаємо, що коли це стане системою в різних галузях соціально-економічного життя України, потрібно буде суттєво скорегувати перелік українських міністерств. Адже в багатьох з них просто не буде потреби. Так, мають бути ліквідовані існуючі зараз галузеві міністерства аграрної політики, промислової політики, палива та енергетики,

транспорту [9, с. 269 – 270]. Питаннями економічної політики держави мусить займатися вже існуюче функціональне Міністерство економіки. Зразком організації його роботи, на наш погляд, можуть бути міністерства в розвинених країнах Заходу, зокрема в Канаді. Тут до структури міністерства входять окремі агентства, комісії, корпорації, які мають свої автономні режими управління [10, с. 16 – 17].

Третьою тенденцією у функціонуванні сучасного українського уряду є зміни в місцевому державному управлінні. Адже будь-який уряд в будь-якій країні може успішно діяти лише за умов наявності у нього важелів впливу на ситуацію на місцях. Питання це вирішується в різних країнах по-різному. В Україні таким важелем впливу є обласні й районні державні адміністрації. Конституція України визначає їх як органи виконавчої влади в областях і районах, які забезпечують виконання Конституції і законів України, державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, місцевих бюджетів тощо [3, с. 72 – 73].

Розкриваючи значення обласних і районних державних адміністрацій в системі владних інституцій, звертаємо увагу на такі обставини. В період становлення незалежної Української держави на межі ХХ – ХХІ ст. вони, на нашу думку, виконували позитивну роль. Адже їхнє існування і вертикальна підпорядкованість Президенту України були запорукою збереження територіальної цілісності України, запобігали її розпаду.

Зараз ситуація змінилася. Українське суспільство стало іншим і значно менше потребує бюрократичної опіки з боку держави. У зв'язку з цим природньою є реформа місцевого державного управління. Вона визначена законопроектом, що чекає свого розгляду у Верховній Раді і має робочий номер 3207-1. Суть законопроекту полягає у ліквідації районних державних адміністрацій і переданні їхніх функцій місцевому самоврядуванню, обраному громадянами. На обласному рівні законопроект передбачає збереження обласних державних адміністрацій, але вже не з управлінськими, а суто наглядовими повноваженнями. Поточне ж управління має бути передане обласному самоврядуванню, за діяльністю якого і повинні наглядати облдержадміністрації [11, с. 120].

Зміна у засадах діяльності державних адміністрацій на місцях тягне за собою, на нашу думку, ще декілька змін. По-перше, оскільки ці установи вже не займатимуться безпосередньо управлінням, недоречною здається нам сама їхня назва. На нашу думку, вона може бути такою: «Регіональне представництво Кабінету Міністрів України». Адже відповідно до законопроекту 3207-1 ці установи представлятимуть виконавчу владу на місцевому рівні. По-друге, мусить бути змінений порядок їх формування і відповідальності. Згідно з Конституцією України Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України [3, с. 72]. Ми ж вважаємо, що Голови регіональних представництв Кабінету Міністрів України повинні призначатися і звільнятися з посад Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра

України (або Президента України тоді, коли він безпосередньо очолює уряд). І відповідати вони мусять виключно перед урядом.

Підіб'ємо підсумки. Нинішні (і майбутні) реформи державного управління повинні привести до скорочення обсягів класичного бюрократичного урядування, заснованого на субординації. На зміну йому невпинно йде урядування, побудоване на координації дій різноманітних суб'єктів влади, на контролі за діями останніх. Чи означає це зникнення бюрократичного управління державою як такого? Ми приєднуємося до думки канадського дослідника Пітера Окоїна, який стверджує, що бюрократичне управління є основою управління взагалі. Відповідно, його знищення призвело б до повної дезорганізації суспільства. Державна бюрократія має значні резерви для того, щоб пристосуватися до інформаційного суспільства [10, с. 6, 9].

Що це за резерви? В матеріалі попередньої теми йшлося про те, що у випадку неможливості з боку парламенту сформувати уряд це має робити Президент країни, який таким чином отримує повноту виконавчої влади. Аналогічно має бути й і на нижчих управлінських щаблях. Тобто якщо, наприклад, приватна або державна корпорація погано керує своєю сферою управління, відповідне державне функціональне міністерство, якого ця сфера стосується, повинно взяти тут керівництво на себе і, таким чином, перетворитися (принаймні, частково) з функціонального на галузеве. Або якщо місцевий орган самоврядування (виконком обласної чи районної Ради) погано керує своєю територією, Регіональне представництво уряду повинно взяти це керівництво на себе і здійснювати його за допомогою призначених, а не обраних посадових осіб. Отже, тут класична бюрократія, на нашу думку, повинна виконувати роль управлінського резерву. **Таким чином досягається гармонійне поєднання в управлінні державою принципів субординації та координації.** Для деяких сфер державного управління найбільш доцільним є саме класичне бюрократичне урядування, і вони не можуть бути передані в управління ні корпораціям, ні місцевим самоврядним органам (наприклад, керівництво збройними силами чи державна безпека).

Інша справа, що управління державою, при всіх засобах його здійснення, повинно бути відкритим для тих, заради кого воно існує – для громадян. Причому для цього потрібні спеціальні державні інституції. Про них – у наступній темі нашого курсу.

Контрольні запитання

1. Чому посилюється роль Прем'єр-міністра в діяльності уряду?
2. Дайте порівняльну характеристику галузевого і функціонального міністерств.
3. У чому, на ваш погляд, є причини реформування місцевого державного управління?
4. Чи є перспективи розвитку у класичного бюрократичного управління, побудованого на принципі субординації?

Література

1. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К.: «Програма Л», 1995. – 136 с.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. Т.2. – 448 с.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. Із змінами, внесеними Законом № 2222-IV від 08.12.2004. – К.: Парламент. вид-во, 2006. – 160 с.
4. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
5. Власенко О. ВПК України по дорозі в НАТО // 2000. – 16.VI.2006.
6. Минпромполитики Украины намерено создать в авиастроении четыре вертикально интегрированные структуры // Аэрокосмический вестник. – 2003. – № 8. – С. 20 – 21.
7. Фельдман В. Украинскому авиастроению подрезают крылья? // 2000. – 11.I.2007.
8. Лугвин С. Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 4. – С. 34 – 40.
9. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / 2-е вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
10. Окоїн П. Устрій державних установ в ХХІ столітті: чому бюрократія залишиться в державному управлінні // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 1999. – № 1. – С.5 – 9.
11. Рудик П.А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – К.: Атіка, 2006. – 256 с.

Тема 6. Інформаційна діяльність у державному управлінні

1. Публічність у державному управлінні.
2. Інформаційні служби та їхні завдання.
3. «Електронне урядування».

Зробити державне управління більш відкритим для громадян можна за допомогою принципу публічності. Цей термін (у контексті виразу «Публічна влада») вже вживався у матеріалі теми 2 розділу II. Тоді мова йшла про владу держави, дії якої обов'язкові для всього населення країни.

Для того, щоб державна влада була дійсно публічною, щоб громадяни держави не намагалися ухилятися від виконання її розпоряджень, недостатньо тільки заходів примусу. Потрібна прозорість у діях державних органів і посадових осіб, їх зв'язок із суспільством, громадянами. Це й є принцип публічності. В чому полягає його значення для управління

державою? По-перше, він передбачає право і можливість громадян впливати на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень; громадський контроль за діяльністю управлінського апарату [1, с. 172 – 173]. По-друге, впровадження цього принципу відкриває можливість плідних взаємовідносин держави з основними суб'єктами інформаційного суспільства – ТНК і віртуальними спільнотами.

Все це, на нашу думку, обов'язково стане важливим для України протягом 10 – 15 найближчих років. Зараз же впровадження в нашій країні принципу публічності є важливим для стабілізації внутрішньополітичної ситуації в нашій країні. Ми вважаємо, що саме він допоможе налагодити діалог між тими політичними силами, які є при владі, й тими, що є в опозиції. Маючи змогу впливати на дії існуючої влади, опозиція, на нашу думку, не буде так прагнути до її дострокового переобрання, як це спостерігалось в Україні останнім часом.

Як діє принцип публічності в державному управлінні? Це є консультації державних управлінських установ з громадськістю. Вони мають проводитися з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення. В обов'язковому порядку повинні проводитися консультації з громадськістю щодо: проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо їх виконання; звітів головних розпорядників коштів державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік; інформації про роботу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів державного управління [1, с. 94 – 95].

Консультації державної влади з громадськістю проводяться здебільшого у двох формах. Першою з них, яку можна вважати опосередкованою, є вивчення громадської думки. Для цього існують: а) проведення соціологічних досліджень; б) запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ; в) проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; г) опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій. Результати вивчення громадської думки повинні враховуватися органами державного управління під час прийняття остаточного рішення або у поточній діяльності [1, с. 22 – 23].

Другою формою консультацій державної влади з громадськістю є публічне громадське обговорення. Воно передбачає організацію і проведення: а) конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю б) теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, інтернет-конференцій, телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування. Результати публічних громадських обговорень доводяться до

відома громадськості органом державного управління, що організує їх, шляхом оприлюднення в ЗМІ з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та відхилення альтернативних рішень [1, с. 172].

Вищенаведений матеріал свідчить про те, що запровадження принципу публічності значно збільшує обсяг інформаційних потоків у державному управлінні. Звідси – потреба у спеціальних управлінських установах, які б займалися переробкою цього величезного масиву інформації. Це інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри з відповідним штатом працівників. Вони об'єднуються поняттям «інформаційні служби». До їхніх завдань належить виконання інформаційно-аналітичних функцій і забезпечення зв'язків органів державного управління із засобами масової інформації та громадськістю [1, с. 78].

У сучасній Україні такі служби вже існують на різних рівнях державного управління. Так, до складу Секретаріату Президента України входять вісім інформаційних служб, серед яких зокрема Прес-служба, Інформаційна служба, Головна служба документального забезпечення, Головна служба політичного аналізу тощо [2, с. 211]. Прес-служба існує у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України [2, с. 266]. 11 травня 2005 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про структуру місцевих державних адміністрацій». Цей документ передбачає наявність у складі органів державного управління на місцях таких відділів: а) роботи зі зверненнями громадян; б) інформаційно-комп'ютерного забезпечення; в) зв'язків з громадськими організаціями та засобами масової інформації [2, с. 287].

Вважаємо, що для підвищення ефективності роботи вищезгаданих установ незайвим буде запозичення кращого зарубіжного досвіду. Так, у складі Уряду Російської Федерації у травні 1995 року замість Прес-служби було створено Управління урядової інформації. І це не просто зміна вивіски. Внаслідок цієї реформи вдалося вдвічі зменшити чисельність працівників установи і при цьому збільшити коло її завдань, до яких належать:

- розробка концепції інформаційного забезпечення діяльності Уряду;
- забезпечення засобів масової інформації матеріалами про діяльність Уряду;
- оперативне розповсюдження офіційної інформації про рішення Уряду;
- організація роз'яснювальної роботи для російської і зарубіжної громадськості щодо соціально-економічної політики Уряду;
- підготовка та проведення прес-конференцій, брифінгів та інших інформаційних заходів за участю Голови Уряду Російської Федерації і його заступників;
- підготовка для Голови Уряду і його заступників аналітичної інформації за публікаціями у вітчизняних і зарубіжних ЗМІ;
- взаємодія з інформаційними службами Президента, палат Парламенту та місцевих органів державного управління Російської Федерації

[3, с. 140 – 141]. Отже, тут основні інформаційні функції уряду об'єднано в рамках однієї потужної управлінської структури.

Ефективна діяльність інформаційних служб в наш час і в майбутньому значною мірою залежить від використання ними комп'ютерних технологій. Широке впровадження останніх у державне управління привело до появи терміна «e-government», що в дослівному перекладі з англійської означає «електронний уряд». На думку вітчизняних фахівців, доцільніше вживати тут вислів «електронне урядування». Під ним слід розуміти управління державою за допомогою інформаційно-комп'ютерних мереж. Вони забезпечують функціонування державних установ (особливо інформаційних служб) в режимі реального часу та сприяють максимально простому і доступному щоденному спілкуванню громадянина і держави [4, с. 93 – 94]. Електронне урядування можна визначити також як інформаційно-ресурсну базу, яку за допомогою комп'ютерних технологій використовують органи державного управління для зв'язку між собою та з громадянами [1, с. 59].

Основними завданнями електронного урядування є: а) забезпечення взаємодії і постійного діалогу держави з громадянами, необхідного рівня громадського контролю за діяльністю державних установ; б) підтримка суб'єктів економічної діяльності, сприяння їм для ефективної інтеграції у загальнонаціональний та світовий економічний простір; в) удосконалення державного управління, зниження витрат на його утримання та ін. [4, с. 94].

На шляху до електронного урядування Україна вже зробила деякі кроки. Так, з'явилися інтернет-сайти органів державного управління України (зокрема, інформаційних служб), продовжується розробка законодавчої бази для електронного урядування тощо [5, с. 71]. А втім багато чого ще треба зробити. Наприклад, потрібний розвиток системи телекомунікацій і національної складової мережі Інтернету, а також впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій в усі сфери суспільного життя України [5, с. 69].

Ми вважаємо, що для подальших кроків у цьому напрямку Україні варто було б запозичити позитивний досвід інших країн, де система електронного урядування вже діє. Причому приклад, на нашу думку, слід брати не стільки з розвинених країн Заходу, скільки з країн, що розвиваються. Чому? По-перше, проблеми щодо впровадження системи «електронного уряду» у них такі, як і у нашої країни (наприклад, нерозвиненість комп'ютерної мережі). По-друге, досвід цих країн цікавий тим, що вони просувалися у напрямку створення електронного урядування навіть скоріше, ніж розвинені країни Заходу у свій час. Пояснюється це тим, що їм непотрібно було витратити кошти на модернізацію вже існуючої системи масових комунікацій (оскільки останньої і не було). Тобто ці країни починали відразу ж з новітніх технологій. Крім того, ступивши на шлях запровадження електронного урядування пізніше, країни, що розвиваються, отримали можливість уникнути тих помилок, які робили країни – «першопроходці» (США, Західна Європа, Японія).

Корисним для України, на нашу думку, є досвід Південно-Африканської Республіки (ПАР). Для впровадження “електронного уряду” тут було розроблено спеціальну програму і створено урядову установу – Південно-африканське агентство з інформаційних технологій. Перший етап програми під умовною назвою «єдиний уряд» мав за мету поліпшення взаємодії державних органів між собою. Другий етап під умовною назвою «універсальний доступ» мав за мету надати будь-якому громадянину контактувати з державними службами через систему Інтернет [4, с.114].

Зараз цю програму вже реалізовано. Вона має велике значення для проведення, наприклад, загальнонаціональних виборів. Вперше у ПАР вибори із застосуванням новітніх інформаційно-комп’ютерних технологій були проведені 2 червня 1999 року. Голосувати при цьому можна було як на виборчих дільницях, так і надсилаючи інформацію телефоном, факсом або через глобальну супутникову мережу. Для ідентифікації особи виборців застосовувалися спеціальні пристрої зчитування штрих-коду (на зразок контрольних сканерів, що використовуються у супермаркетах). Для збору й оприлюднення результатів голосування було створено потужну інформаційну службу – «Виборчий центр», обладнаний 25 високошвидкісними серверами. Система перевірки результатів працювала з даними, які надходили з кожної з 14500 виборчих дільниць, порівнюючи їх з інформацією, отриманою факсом, телефоном і через супутник.

Ці та інші приклади свідчать про те, що застосування інформаційно-комп’ютерних технологій в управлінні державою має величезний потенціал. Ми вважаємо, що його використання допоможе Україні не тільки поліпшити якість урядування, а й зміцнити різнобічні зв’язки між різними регіонами нашої країни, сприяти збереженню її територіальної цілісності, перетворюючи Україну на сучасну цивілізовану демократичну державу.

Контрольні запитання

1. Для чого потрібна публічність в державному управлінні?
2. Чому в сучасному державному управлінні виникла потреба в спеціальних інформаційних службах?
3. Яке значення для діяльності інформаційних служб має електронне урядування?

Література

1. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
2. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / 2-е вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
3. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М.: Юрист, 1998. – 192 с.

4. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С. Демкова, М.В. Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с.

5. Дубов Д.В., Дубова С.В. Основи електронного урядування: Навч. посібник – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.

Запитання для самостійної роботи

1. Державне управління в Київській Русі. Які зміни відбулися тут після прийняття християнства?

2. Відмінності у державному управлінні окремих давньоруських земель у період феодалної роздробленості.

3. Державне управління у Галицько-Волинському князівстві.

4. Державне управління у Великому Князівстві Литовському. Статус українських земель у цій державі.

5. Люблінська унія. Державне управління у Речі Посполитій.

6. Система управління у Запорізькій Січі, Гетьманщині та Слобожанщині в XVI – XVIII ст.

7. Вхід українських земель до складу Російської держави у XVII – XVIII ст.

8. Для чого було утворено Урядуючий Сенат?

9. Реорганізація органів центрального державного управління Російської імперії у 60 – 90 – і рр. XVIII ст.

10. Проекти реорганізації державного управління М.М. Сперанського.

11. Проекти змін державного управління в «Конституції» М. Муравйова та у «Руській Правді» П. Пестеля.

12. Державне управління на західноукраїнських землях у складі Австрії та Австро-Угорщини.

13. Реформування державного управління Російської імперії у другій половині XIX ст.

14. Російське державне управління наприкінці XIX – XX ст.

15. Зміни у державному управлінні Російської імперії внаслідок революції 1905 – 1907 рр.

16. Криза державного управління Росії та України у 1917 р.

17. Українська державність 1917 – 1920 рр.: досягнення і невдачі.

18. Державне будівництво в УРСР у 20 – 30-е рр. XX століття.

19. Державне управління на західноукраїнських землях у 20 – 30-і рр. XX століття.

20. Державне управління в Україні під час Другої світової війни.

21. Зміни у державному управлінні СРСР та УРСР у 50 – 80-і рр. XX століття.

22. Наслідки Перебудови для державного управління СРСР.

Методичні рекомендації для самостійної роботи

При розгляді питань 1 – 3 потрібно з'ясувати причини утворення Давньоруської держави – Київської Русі. Слід розкрити повноваження основних державних інституцій цього періоду – Князя, Ради бояр (Боярської думи), посадників, тисяцьких та ін. Важливу роль у державному управлінні Давньої Русі грала Церква як політична організація. Церковна бюрократія виконувала в Давній Русі (особливо в X – XI ст.) багато обов'язків державної бюрократії, значною мірою підмінюючи її. Саме цим можна пояснити нерозвиненість державної бюрократії в Київській Русі.

У другому питанні слід зазначити, що в XII – XIII століттях в різних давньоруських землях склалися значні відмінності в державному устрої. Так, Новгород і Псков стали феодальними республіками, у Володимиро-Суздальському князівстві, навпаки, посилилася княжа влада. Це стало зародком майбутньої Російської монархії. Щож до південноруських земель (України), то тут поширеною формою державного устрою стала боярська олігархія, що вела боротьбу з князівською владою за політичний вплив. Ця тенденція була характерною, зокрема, для Галицько-Волинського князівства. Розглядаючи систему державного управління, дайте відповідь на таке запитання: «Як на державне управління Галицько-Волинського князівства впливало його сусідство із західноєвропейськими державами?».

Аналізуючи питання 4 – 5, зверніть увагу на те, чому більшість українських земель у XIV – XVI ст. потрапили під владу спочатку Великого Князівства Литовського, а згодом – Речі Посполитої. З'ясуйте, які спільні риси державного управління Великого Князівства Литовського та князівств Давньої Русі. У питанні 5 слід з'ясувати особливості державного управління Речі Посполитої (наприклад виборність короля). На підставі вивчення матеріалу щодо місцевого державного управління в цій країні дайте відповідь на запитання: «Чи можна вважати Річ Посполиту федеративною державою?».

У питаннях 6 – 7 слід розглянути державність українського козацтва на різних територіях Центральної та Східної України. Знайдіть відмінності в політичному устрої Гетьманщини, Слобожанщини та Запорізької Січі. Що, на вашу думку, споріднює і що відрізняє козацьку державність від державності Речі Посполитої? Освітлюючи питання про поступове входження українських земель до складу Російської держави протягом XVII – XVIII ст., дайте відповідь на запитання: «Чому цей процес відбувся без спротиву з боку українців?».

При розгляді питань 8 – 9 слід звернути увагу на таку обставину: Петро I вважав за необхідне ввести в управління Російською державою колегіальність для більшої ефективності управлінських процедур і запобігання зловживанням з боку державних службовців. Однак, як показав досвід розвитку російських управлінських установ протягом XVIII століття, колегіальність суперечила централізованому бюрократичному управлінню на основі принципу субординації. Звідси й занепад у другій половині цього століття колегіальних управлінських установ. Потрібно з'ясувати суть

реформи Урядуючого Сенату 1763 р. і відповіді на запитання: «Як сенатська реформа позначилася на ролі Генерал-прокурора Сенату в управлінні країною?».

Розглядаючи питання 10 – 11, потрібно з'ясувати, який вплив на політичну свідомість населення Російської імперії, в першу чергу дворянства, мали Велика Французька революція 1789 – 1799 років і період наполеонівських воєн. Слід зазначити, що саме цей період був епохою великих змін у політичній свідомості європейських народів. Саме з цього часу ідеї свободи, рівності та братерства, проголошені Великою Французькою революцією, починають впливати на систему державного управління в країнах Європи. Починає розповсюджуватися думка про необхідність розподілу влад як засіб справедливого управління державою.

Як ці ідеї впливали на вітчизняну політичну думку? Для цього слід з'ясувати погляди на управління Російською імперією такого, безумовно, видатного державного діяча, як Михайло Михайлович Сперанський (1772 – 1839). Цінність інтелектуальної спадщини М.М. Сперанського полягає в тому, що він намагався не просто механічно переносити західноєвропейські ідеї державного устрою на російський ґрунт, а й шукав таку модель управління Російською державою, яка враховувала б традиції вітчизняної політичної культури.

Розробка проектів реформування державного управління Росії йшла одночасно в різних колах суспільства. Якщо проекти М.М. Сперанського можна вважати відображенням поглядів офіційної влади, то конституційні проекти М. Муравйова та П. Пестеля були відображенням політичних поглядів тих політичних сил, що знаходилися в опозиції до влади. З'ясуйте, що спільного і що відмінного було в цих проектах порівняно з проектами М.М. Сперанського? На підставі аналізу всіх проектів реформування державного устрою Російської імперії на початку ХІХ століття дайте відповідь на запитання: «Які аспекти управління державою були в центрі уваги громадськості в цей час?».

При розгляді питання 12 слід звернути увагу на наступне. Саме після входження Галичини і Буковини (а ще раніше – Закарпаття) до складу Австрійської держави Західна Україна набула тих рис у своєму політичному менталітеті, які відрізняють її й сьогодні. Це насамперед політична орієнтація на Західну Європу, а не на Росію. Чому так сталося? Відповідь на це значною мірою дає дослідження державного управління Австрійської імперії взагалі, так і зокрема на західноукраїнських землях. Потрібно з'ясувати, які нові державні інституції з'явилися після приєднання Галичини та Буковини до Австрії наприкінці ХVІІІ століття. Адже саме вони означали перехід системи державного управління на західноукраїнських землях від середньовічного до модерного.

Розглядаючи це питання, потрібно обов'язково згадати про революційні події 1848 року на західноукраїнських землях. Вони є своєрідною межею, що ділить історію австрійського панування у Західній Україні на два періоди. Для першого з них була характерною позитивна роль

австрійського уряду щодо розвитку західноукраїнського суспільства. Для періоду після революції 1848 року, навпаки, є характерним наростання регресивних рис в австрійській політиці щодо Західної України. Прагнення західних українців здобути політичну автономію у складі монархії ігнорувалося Віднем. Реформа державного управління імперії у 1867 році означала згоду віденського уряду на панування у Західній Україні політично сильніших націй: поляків у Галичині, німців на Буковині, угорців у Закарпатті. Від нових політичних інституцій, що виникли в імперії внаслідок революції (наприклад парламенту), західні українці практично не мали ніякої користі, оскільки майже не були представлені в них. Ця обставина серйозно підірвала державну цілісність Австро-Угорщини й чимало сприяла розпаду цієї держави у 1918 році.

Незважаючи на відмінність державного управління Російської та Австрійської (Австро-Угорської) імперій у XIX – на початку XX століть слід зазначити, що воно мало й спільні риси в обох державах. Це насамперед наявність голови держави – монарха, який мав реальну владу, а також розгалуженого бюрократичного апарату. Цю обставину слід враховувати при розгляді питань 13 – 14. Потрібно з'ясувати, яких змін зазнало державне управління в Російській імперії у другій половині XIX століття (особливо місцеве). Що вдалося і чого не вдалося змінити внаслідок реформ, які проводилися в цей час? У чому причини «контрреформ» епохи Олександра III і якими були їхні прояви? Особливу увагу слід звернути на регіональні відмінності в управлінні Лівобережною та Правобережною Україною у складі Російської держави і відповісти на запитання: «Чому під час земської реформи 1864 року на Правобережній Україні не були введені земства?».

При підготовці питань 15 – 16 слід насамперед поставити запитання: «До яких наслідків в управлінні державою призводить таке явище, як революція?». Орієнтир тут дають історичні події початку XX століття. Потрібно з'ясувати, як змінилися відносини народу і влади внаслідок прийняття Маніфесту 17 жовтня 1905 року. Що таке Державна Дума, яким було її місце в управлінні Російською імперією? У чому полягала половинчастість і непослідовність реформування державного управління Росії (та українських земель у її складі) після революції 1905 – 1907 рр.?

Великим випробуванням для народів Росії була Перша світова війна. Тут потрібно з'ясувати, чому вона призвела до докорінних змін у системі управління Російською державою (найбільшим серед них було повалення монархії навесні 1917 року). Чому Тимчасовий уряд Росії так і не зміг упоратися з проблемами країни і тим самим фактично спровокував новий революційний вибух восени 1917 року?

При підготовці питання 17 слід усвідомлювати знаковий для України характер подій, що відбулися в Російській державі восени 1917 року внаслідок державного перевороту і приходу до влади партії більшовиків. Ці події остаточно довершили розпад Росії і сприяли появі на її території нових незалежних держав, зокрема Української Народної Республіки (УНР). Саме тоді керівництво України на чолі з Михайлом Грушевським офіційно

заявило, що до складу нової держави мусять увійти всі землі колишньої Російської імперії, де українці складають більшість населення. До цього слід додати, що про події осені 1918 року на західноукраїнських землях призвели до розпаду ще однієї могутньої європейської імперії – Австро-Угорської – та утворення Західноукраїнської Народної республіки. Нарешті, потрібно сказати про Акт воз'єднання 22 січня 1919 року, згідно з яким обидві українські держави об'єднались в одну.

Отже, можна стверджувати, що саме тоді закладались підвалини новітньої державності України, що існує й зараз. На політичній карті Європи постала нова держава – Україна. Будівництво її тільки розпочиналося. І тут проявлялися наслідки попереднього, бездержавного існування українців, коли всі найважливіші проблеми їхнього життя вирішувалися у Відні чи у Петербурзі. Насамперед, це невміння самостійно налагодити ефективну роботу державного апарату, залучаючи до цього досвідчених спеціалістів, що залишилися від «старого режиму». Особливо добре це простежується на прикладі діяльності Директорії УНР у 1918 – 1919 рр. До цього фактора додавався й такий, як тривале життя східних і західних українців у складі різних держав. Невміння (а подекуди й небажання) знаходити компроміс між собою штовхало українців на пошук компромісу з іншими державами. Це видно на прикладі діяльності української делегації на Паризькій мирній конференції 1919 року. Як відомо, ця конференція мала за мету закріпити нові політичні реалії, що склались у Європі внаслідок Першої світової війни. І якби українська делегація діяла тут ефективно, вдалося б закріпити появу держави Україна на політичній карті Європи шляхом визнання її світовим співтовариством (насамперед великими державами). Однак здійснити це не вдалося. І не тільки через несприятливі зовнішньополітичні обставини. Українці тут показали, що ще «не дозріли» до повноцінної самостійної державності. Тому закономірним є й підсумок подій 1917 – 1920 рр. для України. Західні її території були поділені між Польщею, Румунією та Чехословаччиною, а на Сході, Півдні та у Центрі України (включно з Києвом) була встановлена Радянська влада. Це означало відновлення тут панування Росії. Ці події зовсім не втратили актуальності зараз. Вони дають нам сьогодні орієнтир на те, що буде з Українською державою, якщо між самими українцями не буде злагоди.

Відповідаючи на питання 18, слід усвідомлювати наступне. Російська держава (у формі Радянської влади) в цей час робила за українців і для українців те, що вони самі не спромоглися зробити для розбудови своєї державності у 1917 – 1920 рр. Серед заходів Радянської влади щодо державного будівництва в Україні слід зазначити такі: 1) визначення кордонів України з іншими республіками Радянського Союзу (так, кордон України з Росією, визначений у 1924 – 1925 рр., зберігається й зараз); 2) створення умов для участі в державному управлінні трудящих всіх національностей; 3) утворення в Україні виборних органів народного представництва – Рад – і підпорядкування їм державного управління на республіканському й місцевому рівні; 4) визначення сфер управління

союзної, республіканської та місцевої влади (з врегулюванням відносин між ними); 5) закріплення системи державного управління в конституціях СРСР та УРСР.

Звичайно, слід пам'ятати, що ці та інші заходи Радянської влади часто супроводжувались елементарним порушенням прав людини. Так, у конституціях Радянської України до кінця 1930-х рр. зберігались обмеження виборчих прав громадян за соціальною ознакою. Доступ до державного управління великих мас людей призвів (через їхню необізнаність у державних справах) до маніпулювання свідомістю народу з боку керівництва Комуністичної партії. Низька політична культура населення мала наслідком появу такого потворного явища, як культ особи Й.В. Сталіна (який згодом почав переноситись на наступних радянських керівників). Нарешті слід вказати на прямий державний терор проти всіх, хто не погоджувався з політикою влади. Його прикладом були репресії щодо керівних управлінських кадрів, де зберігалася опозиція сталінському політичному курсу (1936 – 1938 рр.).

Все це безумовно так. Втім вищезгадані негативні факти, на нашу думку, не змінюють загальної картини великих досягнень українського народу в будівництві власної державності (у формі Української Радянської Соціалістичної Республіки).

Цей висновок видається нам особливо переконливим у порівнянні з методами управління на західноукраїнських землях Польщі, Чехословаччини, Румунії. Готуючи матеріал питання 19, слід з'ясувати політичний статус цих територій у складі відповідних держав. Зверніть увагу також на те, що демократичні інститути державного управління, проголошені конституціями цих країн (парламенти, адміністративні суди тощо), рідко ставали на захист національних прав місцевого українського населення. Тобто тут продовжувалася тенденція, що мала місце ще з часів Австро-Угорщини: демократія існує, але українцям від неї немає ніякої користі. Адже відповідні національні держави існували насамперед для громадян «своєї» нації, а не для національних меншин, зокрема українців.

Остання обставина, на нашу думку, також є уроком для сучасної України. Адже якщо управління державою здійснюється в інтересах не всіх її громадян, а виключно (або переважно) в інтересах громадян «корінної» нації, то люди інших національностей (що зазнають дискримінації, наприклад, за мовною ознакою) рано чи пізно зададуть собі запитання: «А чи потрібна нам ця держава?». І ніякі репресії з боку влади тут не допоможуть. Така держава є внутрішньо слабкою і вразливою перед зовнішньополітичними впливами. Доказом цього твердження є історія країн Східної Європи 20 – 30-х років минулого століття. Коли великі держави – СРСР і Німеччина – почали ревізувати політичні наслідки Першої світової війни (активно граючи при цьому «українською картою»), більшість держав Східної Європи просто розсипались під їхнім могутнім тиском (як Польща), або змушені були стати їхніми сателітами (як Румунія).

Саме ці події призвели до змін у державному управлінні Україною під час Другої світової війни, що є темою питання 20. Тут потрібно розглянути такі моменти: 1) зміни у політичному статусі західноукраїнських земель в 1939 – 1940 рр. внаслідок їхнього приєднання до СРСР; 2) німецько-фашистська агресія проти Радянського Союзу у 1941 – 1945 рр., створення і функціонування Рейхскомісаріату України; 3) об'єднання західноукраїнських земель з УРСР внаслідок перемоги Радянського Союзу у Великій Вітчизняній війні. Значення цієї події для українського народу.

Особливу увагу необхідно звернути на спробу Організації українських націоналістів (ОУН) створити в цей час Українську державу. Слід розглянути Акт 30 червня 1941 року, у якому було задекларовано відповідний намір ОУН. При висвітленні цієї сторінки історії українського державотворення слід зазначити наступне. Тоталітарний характер Організації українських націоналістів сприяв тому, що й майбутня Українська держава мислилася діями ОУН саме як тоталітарна. Доказом цього є книга одного з теоретиків Організації Миколи Сциборського «Націократія». Тут висвітлено державний устрій майбутньої Української держави як держави виключно етнічних українців. Ця держава повинна була мати централізоване управління на чолі з «вождем нації» (фюрером). Вона мусила бути, як зазначалося в Акті 30 червня 1941 року, союзником гітлерівської Німеччини у боротьбі за встановлення «нового порядку» в Європі. Поразка Німеччини у війні спричинила і невдачу будь-яких спроб створити українську державність, альтернативну УРСР.

При розкритті питання 21 слід зазначити, що перемога у Великій Вітчизняній війні привела до потужних змін у політичній психології радянських людей. З'явилося прагнення ліквідувати негативні риси радянської державності, що суперечили ідеалам соціалізму. Саме на це була спрямована низка реформ політичного характеру, здійснених у 50 – 70 – рр. ХХ століття і закріплених у конституціях СРСР та УРСР 1977 і 1978 рр.. Потрібно з'ясувати суть цих реформ й дати відповідь на запитання: «Що заважало Радянському Союзу перебудувати своє державне управління відповідно до вимог часу?» Це ж саме запитання слід поставити і при підготовці матеріалу питання 22. Адже й Перебудова готувалася з метою зміцнити СРСР. Натомість цей політичний процес призвів до остаточного занепаду радянської державності й у підсумку – до розпаду самого Радянського Союзу.

Список літератури для самостійної роботи

Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России, XVIII – XX века. – М., 1999.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 2000.

Баггер Х. Реформы Петра Великого: обзор исследований. – М., 1985.

Греков Б. Д., Якубовский А. Ю. Золотая Орда и ее падение. – М.-Л., 1950.

Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983.

Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978.

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – М., 2000.

Історія давньоруської державності: Наук. вид. / М.Ф. Котляр; Київ. славіст. ун-т. – К., 2002.

Історія держави і права України: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.: У 2 т. Т. 1 / Святоцький О.Д., Гончаренко В.Д., Страхов М.М. та інші; Акад. прав. наук України, Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – К., 2003.

Киричук В.В., Тимцуник В.І. Історія державного управління в Україні: Навч. посібник / Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, Центр дослідж. адм. реформи. – К., 2001.

Історія України та її державності: Навч. посібник / Дещинський Л.Є., Гаврилів І.О., Денісов Я.Я. та інші. Нац. ун-т "Львів. політехніка". Ін-т дистанц. навчання. – Л., 2005.

Історія українського права: Навч. посібник: Матеріали до курсу лекцій з історії укр. державності / Шевченко О.О., Вовк О.Й., Капелюшний В.П. та інші. – К., 2001.

Карасевич А.О., Лисенко Л.Г. Київська Русь: історія політичної думки та її джерела: Навч. посібник / Уман. держ. пед. ун-т ім. П.Тичини. – К., Наук. світ, 2002.

Кобрин В.Б. Материалы генеалогии княжеско-боярской аристократии, XV – XVI вв. – М., 1995.

Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения (ноябрь 1917 – декабрь 1991). – М., 1994.

Орленко В.І. Історія державного управління в Україні : Навч. посібник / Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2001.

Основи теорії державного управління: Конспект лекцій / Л.Ю. Гордієнко; Харк. держ. екон. ун-т. Міжгалуз. ін-т підвищ. кваліфікації. – Х., 2000.

Рогов В.А. История государства и права России IX – начала XX в. – М., 1994.

Сизиков М.И. История государства и права России с конца XVII до начала XIX в. – М., 1998.

Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. – СПб, 1992.

Толочко П.П. Древняя Русь. – К., 1980.

Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. – М., 1987.

Коцур А.П. Українська державність: історія та сучасність. – Чернівці., 2000.

Шевчук В.П. Історія української державності : Курс лекцій: Навч. посібник для студентів вищ. закладів освіти. – К., 1999.

Яковлев А.Н., Мигранян А.М., Поздняков З.А. Перестройка: замыслы и результаты. – Ростов н/Д, 1995.

Запитання до іспиту з курсу «Державне управління»

1. Державне управління як соціальне явище.
2. Історична еволюція держави.
3. Регіональні особливості державного управління в Україні.
4. Державні управлінські установи XVIII століття. Субординація.
5. Державне управління на межі XVIII – XIX ст. Єдиноначальність.
6. Утворення міністерств.
7. Управлінські органи губернії. Відомчість.
8. Управа благочиння.
9. М.С. Грушевський про державне управління.
10. Конституція УНР 1918 г. Колегіальність .
11. Комуністична партія й управління Радянською державою.
12. Виникнення соціальної держави.
13. ВКП(б) в механізмі державного управління. Координація.
14. Вдосконалення соціальної держави в другій половині XX століття.
15. Трудовий колектив як одиниця державного управління. Корпоративність.
16. Держава як двигун розвитку інформаційного суспільства.
17. Держава як захисник інтересів громадян.
18. Представницьке правління.
19. Сучасна криза парламентаризму.
20. Шляхи оновлення демократії.
21. Конституційний і фактичний статус Президента.
22. Роль Президента в державному управлінні.
23. «Правління Прем'єр-міністра».
24. Перехід до функціональних міністерств.
25. Регіональні представництва Кабінету Міністрів.
26. Публічність у державному управлінні.
27. Інформаційні служби та їхні завдання.
28. «Електронне урядування».

Каніщев Григорій Юрійович
Малишев Олександр Володимирович

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Редактор Є.О. Александрова

Зв. план, 2008

Підписано до друку 11.02.2008

Формат $60 \times 84^{1/16}$. Бум. офс. № 2. Офс. друк

Ум. друк. арк. 4. Обл.-вид. арк. 4,56. Наклад 100 прим. Замовлення 97.

Ціна вільна

Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського
„Харківський авіаційний інститут”

61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17

<http://www.khai.edu>

Видавничий центр "Х А І"

61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17

izdat@khai.edu