

**Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України**

Помаза-Пономаренко А.Л., Крюков О.І.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Конспект лекцій

Модулі I та II

Харків 2016

Друкується за рішенням
Вченої ради факультету цивільного
захисту НУЦЗ України
Протокол від 29.08.2016 р. № 12.

Рецензенти: д.держ.упр., доцент, професор кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Ю.О. Ульяновченко;
к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки та маркетингу Національного технічного університету «ХПІ» М.В. Мірошник.

Теорія та історія державного управління : конспект лекцій. Модуль I і II / Укладачі А.Л. Помаза-Пономаренко, О.І. Крюков. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 40 с.

Курс лекцій є складовою частиною методичного забезпечення при вивченні навчальної дисципліни «Теорія та історія державного управління» магістерської підготовки за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Розглядається теоретичні засади та сутність державної влади та державного управління, основні етапи розвитку державноуправлінських відносин у світі та Україні, основні методи, підходи і прикладні розробки у сфері публічного управління.

Курс лекцій орієнтовано на здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Він також буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також курсантів, студентів, ад'юнктів, аспірантів та викладачів вищих навчальних закладів.

ВСТУП

Сьогодні є всі підстави стверджувати, що Україна за роки своєї незалежності відбулася як держава, але, звичайно, і досі існує низка важливих державноуправлінських проблем. Їх вирішення, насамперед, пов'язано із розвитком наукових досліджень у сфері державного будівництва, демократизацією суспільного життя й упровадженням наукових пропозицій у державотворчу діяльність.

За роки незалежності наука «Державне управління» інтенсивно розвивалася, багато зусиль було спрямовано на вироблення нових підходів, концепцій, принципів, що базуються на світових стандартах державного будівництва. Навчальна література – самостійний шлях розвитку такої науки, своєрідна реакція на процеси в державі й інтенсивність висловлення та обґрунтування дослідницької наукової думки. Зважаючи на це та враховуючи вимоги сучасності, неабияку увагу варто приділити підготовці нових якісних підручників і навчальних посібників.

Загальновизнано, що теорія та історія державного управління – фундаментальна, вихідна і провідна навчальна дисципліна. Оскільки вона дає найбільш повне уявлення про державно-політичні та державно-правові явища і процеси, показує закономірності їх виникнення, функціонування та розвитку. Оволодіння її матеріалом створює надійну теоретичну базу для вивчення навчальних дисциплін суспільно-політико-правового блоку. Конкретизований, стислий виклад складних і, подекуди, спірних положень теорії та історії державного управління – необхідна умова засвоєння понятійно-категоріального апарату у сфері державотворення. Саме таке завдання ставили перед собою автори при підготовці цього навчального видання. При цьому, розкриваючи концепцію теорії державного управління та визначаючи особливості його історії, автори спиралися на розробки як сучасних науковців теоретиків і практиків державного управління, так і видатних філософів-мислителів з метою подання найширшого спектру державноуправлінських учень. На думку авторів, це має сприяти творчому усвідомленню здобувачами вищої освіти інформації про наявні підходи до оцінювання тих чи тих явищ і процесів державно-політичної та державно-правової дійсності, допоможе віднайти найбільш сприятливу й аргументовану позицію.

Структурно навчальне видання побудовано таким чином, щоб ознайомлення із ним сприяло розумінню та засвоєнню концептуальних засад науки «Державне управління». Це видання містить чіткі визначення і дозволяє зосередити увагу на основних наукових категоріях, системоутворюючого характеру. Для більш глибокого та всебічного вивчення предмета рекомендований список необхідної навчальної, наукової загальнотеоретичної літератури, а також нормативний матеріал.

МОДУЛЬ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 1. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами

План

1. Держава як соціальний інститут. Сутність і юридична природа державної влади.
2. Держава та державність. Поняття проблемної державності.
3. Формування та розвиток держави. Функції та завдання сучасної держави.
4. Держава в умовах демократичного переходу.

1. Держава як соціальний інститут. Сутність і юридична природа державної влади

Генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової сумісної праці людей. Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними. Коли в первинному суспільстві з'явилися перші елементи спільної організації і спільної праці, з'явилася така функція держави, як управління. Держава, яка на засадах громадянства об'єднує велику кількість людей, агрегує потреби в здійсненні діяльності з управління різноманітними питаннями, які становлять загальний інтерес для всієї спільноти: сприяння розвитку економіки, забезпечення збору податків та обороноздатності країни, розвитку науки, освіти, культури, надання соціальної допомоги тощо.

Розвиток машинного виробництва і товарного обміну, зростання соціальних протиріч спричинили подальшу регламентацію політичних стосунків нормами права замість вирішення проблем силовими методами.

Отже, **держава** – це соціальний інститут, що покликаний узгоджувати різновекторні інтереси протилежних соціальних прошарків, груп, за яким визнається беззастережне право запровадження нормативно-правових актів, обов'язкових для всіх громадян.

З'явившись ще в рабовласницькому суспільстві, держава постійно змінювала свою форму, але й сьогодні її суть залишається незмінною: вона – це механізм здійснення політичної влади, забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян легітимними засобами. Отже, основні ознаки держави такі:

- наявність публічної влади (з апаратом управління і примусу);
- територіальний принцип організації населення;
- правова база;
- податки з населення для утримання публічної влади;
- формування бюджету тощо.

2. Держава та державність. Поняття проблемної державності

Державність є загальною формою вираження інтересів суспільства

через державну публічну владу та її матеріальні ресурси. Держава являє собою механізм управління, апарат організації, що володіє засобами заохочення, примусу та контролю. Власне, державність відображає стан держави та суспільства в конкретний історичний період.

У широкому значенні державність тлумачать як комплекс інститутів політики, культури, що діють на території держави, населеній спільнотою людей (яка становить її націю), і пов'язують її в компактну цілісність, забезпечуючи розвиток у сучасному й майбутньому.

Головними рисами державності є такі: 1) суспільна влада (охоплює власне центральне управління, адміністрування на місцях, організацію судочинства, збройні сили, фінансову та фіскальну систему); 2) система правових норм (правил поведінки, що фіксують напрямки розвитку відносин); 3) населення і територія з визначеними кордонами.

Народ є носієм суверенітету й єдиним джерелом влади, який може здійснювати її безпосередньо та через органи державної влади. Разом із тим, маємо своєрідний парадокс державної влади та державності – ця влада повинна стати ініціатором створення умов для перетворення суспільства з об'єкта на суб'єкт управління, тобто на того, хто здійснює владу в державі.

Специфічні тенденції державності мають як позитивний, так і негативний характер, серед них такі: злиття влади й управління; підпорядкування інтересів місцевих загальнодержавним і, навпаки; посилення процесів децентралізації влади або її централізації (одержавлення суспільства).

Отже, *державність* – це специфічна ознака державно-політичної організації суспільства. Цей термін вживається: а) стосовно держави відповідного історичного типу (феодальна держава, буржуазна держава тощо); б) для характеристики системи (механізму) політичної організації суспільства; в) з метою визначення ступеня розвитку системи органів держави.

3. Формування та розвиток держави. Функції та завдання сучасної держави

Історичні факти підтверджують появу перших держав у III тис. д.н.е. у Месопотамії. Проте класичною формою виникнення держави вважають Афіни, оскільки вони безпосередньо беруть свій початок із суспільно-класових протилежностей, які розвиваються усередині родового ладу.

Дослідити процеси формування та розвитку держави можливо за допомогою синергетичного підходу, підґрунтя якого становлять теорії хаосу, нелінійної динаміки, систем та організації розвитку.

Зважаючи на досвід державотворення, варто виділити п'ять основних етапів еволюції держави, а саме: 1 період – зародження держави; 2 період – держави античного світу; 3 період – держави раннього середньовіччя; 4 період – станова монархія; 5 період – сучасна держава.

Функції держави детермінують основні напрямки діяльності держави, в яких знаходять свій вираз сутність, цілі та завдання останньої. *Функції*

держави обумовлюються таким: 1) вектором історичної еволюції держави; 2) її соціальною та політико-правовою сутністю; 3) конкретними формами державного устрою та політичного режиму.

Функцій держави закріплюються здебільшого в конституції та мають підпорядковуватися певній місії. З погляду суспільства, вона повинна відображати потреби забезпечення його функціонування і розвитку. Місія України як держави відображена в ст. 1 Конституції України та полягає в побудові суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також у ст. 3: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Виконання функцій державою передбачає здійснення певними інститутами управлінського впливу на суспільство, який отримав назву соціального (суспільного). Полегшити визначення таких інститутів може сучасне трактування держави з позиції загальної концепції державного управління. Ця концепція передбачає реалізацію *функції держави*, які прийнято поділяти на: 1) внутрішні та зовнішні; 2) основні та допоміжні; 3) постійні та тимчасові. Крім того, функції держави можна класифікувати за головними сферами суспільної діяльності на політичні, економічні, соціальні, гуманітарні й екологічні.

4. Держави в умовах демократичного переходу

Термін «демократичний перехід» було введено в науковий обіг у II пол. ХХ ст., що означає транзитивність суспільства, його інститутів, одним із яких є держава.

Можливі такі фази суспільно-політичних змін в умовах демократизації:

- 1) підготовча фаза;
- 2) фаза прийняття рішень;
- 3) фаза звикання (закріплення здобутків).

Держава постійно розвивається разом із суспільством, оскільки має відповідати його потребам. Серед вимог успішного переходу держави до демократії виокремлюють такі, як утвердження сфери приватної власності та формування ринкових відносин; створення середнього класу й умов для соціальної мобільності; значні інвестиції в освіту й розвиток науки; гарантії прав людини й створення системи їх захисту; поділ політичної влади на законодавчу, виконавчу і судову, чітке розмежування їхніх повноважень; політичний плюралізм і розгалужена система вільної комунікації та ін.

Отже, процеси демократизації (яким передуює лібералізація) відрізняються інституціональними змінами в державно-політичній системі, зокрема активізацією процесів державотворення, розбудови громадянського суспільства та вдосконалення правового поля щодо форми державного правління, політичного режиму, державно-територіального устрою тощо.

Тема 2. Державна влада та державне управління в Україні

План

1. Влада й управління як складні категорії.
2. Державна влада і державне управління.
3. Становлення та розвиток української державності.
4. Реалізація державної влади в умовах різних типів політичного режиму.

1. Влада у управлінні як складні категорії

Поняття „влада” має багато тлумачень, а саме:

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

Сутність цього поняття розкривають його *складові елементи* – підпорядковуюча сила, воля, цілепокладання, соціальна відповідальність. Проявом сутності влади є управління. Влада є соціальним явищем, це відносини між людьми; і державна влада має всі перелічені елементи та виявляється у процесі державного управління.

В історії людства з розвитком суспільства відбувалося розширення спектра прояву феномена влади. На світанку людської цивілізації – у первіснообщинному суспільстві – первинним її видом була соціальна влада. Вона здійснювалася на основі звичаїв, традицій, моралі, забезпечуючи цілісність, стабільність первіснообщинного суспільства. З ускладненням соціально-політичного життя, появою приватної власності, соціальної нерівності та класової диференціації виникає якісно новий вид – політична влада, яка дозволяє тій або іншій соціальній групі, не порушуючи суспільних норм, розширювати свій вплив, реалізовувати свої інтереси, потреби в масштабах усієї соціальної спільноти.

З появою такої політичної форми організації суспільства, як держава, виникає і державна влада, що дає право й можливість державі та її апарату регулювати життєдіяльність суспільства, застосовувати у разі соціальної непокори спеціальні заходи примусу на правовій основі. І, нарешті, з настанням ери загальної глобалізації та міжнародної інтеграції зростає роль легітимних міжнародних і міждержавних інституцій (ООН, Рада Європи та ін.), покликаних вирішувати проблеми загальносвітового порядку або реалізовувати інтереси групи держав у певному регіоні світу. Поступово відбувається становлення й розвиток особливого виду – міждержавної влади, носії якої, ґрунтуючись на нормах міжнародного права, володіють здатністю підпорядковувати якусь частину світової спільноти для забезпечення досягнення певних цілей, пов'язаних із вирішенням глобальних проблем.

2. Державна влада і державне управління

Державне управління можна віднести до однієї з функцій держави, яка вносить у цю діяльність організуюче начало відповідно до визначених і врегульованих правом політичних орієнтирів, принципів, цілей, інтересів.

Виділяють такі *рис* державного управління, що розкривають його сутність:

1. Державне управління завжди являє собою певну організуючу діяльність, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за змістом відносини.

2. Необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій.

3. Для виникнення управлінських відносин, крім суб'єкта, у них повинен брати участь об'єкт (-и), на діяльність якого спрямовується управлінський вплив суб'єкта (органів влади). Характер відносин, які виникають між ними, завжди є владним, а в умовах державного управління – державно-владним, причому цими повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а об'єкт управління є лише виконавцем вказівок і директив, що надходять від суб'єкта.

4. Організуюча діяльність державно-владного характеру полягає у виконанні та розпорядництві згідно з вимогами закону, тобто є підзаконною.

5. Управлінський вплив, який виникає під час цієї організуючої діяльності і налагодження управлінських відносин, може мати різний за своїми параметрами характер: це і державне регулювання, і централізоване керівництво, і оперативне управління.

6. Таку діяльність можна певним чином поділити на етапи (цикли, фази), в основі класифікації якої є її функціональна природа і організація, робота з кадрами, керівництво, координація, звітність, складання та виконання бюджету.

7. Суб'єкт й об'єкт державного управління, функціонуючи у правовому полі, у випадку його порушення, повинні нести юридичну відповідальність.

Отже, *державне управління* – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи та громадянина з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави, відображених у Конституції та інших правових документах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Державна влада й державне управління є своєрідними характеристиками, що відображають «статичу» та «динаміку» єдиного феномена – управлінської сфери діяльності держави. При цьому державне управління зумовлює «рух» держави та влади. Поняття державної влади та управління об'єднує *виконавська спрямованість*.

3. Становлення та розвиток української державності

Основні етапи розвитку української державності такі:

– IV – IX – період зародження (формування) східнослов'янської

державності (характерне відмирання родових органів управління, зростання ролі князів, земельної аристократії та військової верхівки);

– IX – перша половина XIV ст. – київсько-руський та галицько-волинський період: виникнення, розквіт та занепад Давньоруської держави, її християнізація, підвищення значення місцевих органів управління, уведення Магребурзького права в Галицько-Волинській державі;

– середина XIV – XVII ст. – литовсько-руський та польський періоди: втрата незалежності Давньоруської держави, розподіл її земель між Великим князівством Литовським та Польщею (верховна влада належала великому князю (згодом королю), сейму та радам, функціонувала місцева адміністрація з намісником князя та місцеве самоврядування);

– середина XVII ст. – друга половина XVII ст. – козацький період: доба Визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького; формування Козацької гетьманської держави, влада в якій належала гетьману, окрім нього були гетьманська старшина (входили писар, обозний, суддя, хорунжий та ін.), полкова старшина та полковник, сотник зі своїм писаром, осавулом, хорунжим та ін.;

– кінець XVIII ст. – 1917 р. – бездержавницький період: перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій. За доби існування Австрійської імперії на території України, що входила до її складу, існувала Галичина (18 округів), Буковина (1 регіон) і Закарпаття (4 жупа). До складу Російської імперії входили 9 губерній та більше 90 повітів;

– 1917–1920 рр. – період визвольних змагань українського народу: доба Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського, Директорії УНР, ЗУНР;

– 1920–1991 рр. – радянський період: перебування Української радянської соціалістичної республіки у складі СРСР (утворений 30 грудня 1922 р.);

– 1991 р. – по цей час – період незалежності: відновлення, формування та утвердження незалежної Української держави.

4. Реалізація державної влади в умовах різних типів політичного режиму

Дієвість функціонування державно-владного механізму безпосередньо залежить від *політичного режиму* – сукупності методів і засобів здійснення правлячими колами державної влади в суспільстві, вираження його волі. Політичний режим – вагома форма держави, до якої також належать форми правління й устрою. Останні дві форми відображають структурний аспект держави, а політичний режим – функціональний.

Розрізняють демократичний і антидемократичний (авторитарний і тоталітарний) політичні режими. Режим, що не виступає каналом для двосторонньої взаємодії держави та суспільства, є антидемократичним. Демократичний режим передбачає реалізацію двох основних форм демократії – прямої й опосередкованої. За нього держава комплексно підходить до ідентифікації та задоволення інтересів суспільства, налагоджує із ним зворотній зв'язок, і забезпечує участь в державному управлінні. Важливо, щоб не відбувалася підміна загальної волі суспільства волею групи осіб.

Тема 3. Конституційний розподіл влади та державне управління

План

1. Конституція і конституціоналізм.
2. Поняття розподілу гілок влади.
3. Розвиток доктрини розподілу гілок влади.
4. Розподіл гілок влади в системі українського конституціоналізму.

1. Конституція і конституціоналізм

Конституція (від лат. *constitutio* – установа, устрій, порядок) є основним державним документом (законом), що визначає державний устрій, порядок і принципи функціонування представницьких, виконавчих та судових органів влади, виборчу систему, права й обов'язки держави, суспільства та громадян. Як правило, інші закони держави мають спиратися на конституцію.

Термін «конституціоналізм» з'явився в кінці XVIII ст. для характеристики своєрідного способу мислення, за яким політика спрямована на перехід до демократії й установа конституційного ладу, підкреслюючи змістовну сторону конституції.

Виокремлюють такі підходи до визначення конституціоналізму:

- перший (євроконтинентальний) – розглядає цей термін як політико-філософський принцип;
- другий (англо-американський) – трактує конституціоналізм як засіб забезпечення індивідуальної свободи.

Отже, *конституціоналізм* – це публічно-правова система конституційної організації сучасного суспільства, підґрунтя якої становлять право, демократія та свобода людини, а зміст Конституція та конституційне законодавство, конституційні правовідносини, конституційна правосвідомість, конституційний правопорядок, функціонування цієї системи спрямоване на обмеження (самообмеження) публічної влади на користь громадського суспільства, прав і свобод людини. Як універсальний принцип, конституціоналізм містить у собі такі критерії: розподіл влади; права людини; конституційний контроль; принцип верховенства права.

2. Поняття розподілу гілок влади

Влада – це форма соціально-політичних відносин, що характеризується здатністю та можливістю впливати на характер і напрям діяльності людей, соціальних груп та класів за допомогою економічних, ідеологічних та організаційно-правових механізмів, а також за допомогою авторитету, традицій, примусу та інших засобів.

Важливою рисою влади є її інституційний і функціональний характер, що передбачає її здійснення через органи, об'єднані в єдину систему. Розмежування сфер впливу між ними отримало назву *принцип поділу влади*, який реалізується двома основними способами: наділення гілок влади самостійними повноваженнями та запобігання узурпації влади одним із суб'єктів владних відносин.

Принцип поділу влади не означає абсолютного розмежування

відповідних державних органів, узаємозалежність між ними проявляється через *систему стримувань і противаг*. Вона найбільш суттєво проявляється при вирішенні кадрових питань (наприклад, обрання членів Уряду) і прийнятті та виконанні правових документів, особливо державного бюджету, які створюють нормативно-правову базу для діяльності органів державної влади. Відповідно до принципу поділу влади практичний організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей здійснюється, насамперед, через функціонування виконавчої гілки влади, окрім якої ще виділяють законодавчу та судову.

3. Розвиток доктрини розподілу гілок влади

Доктрина поділу державної влади на різні гілки (законодавчу, виконавчу й судову) визнана у цивілізованих державах світу як загальнодемократичний принцип й існує вже понад 200 років. Її авторами уважають англійського філософа Джона Локка і французького вченого й просвітителя Шарля Луї Монтеск'є.

Теорія Дж. Локка (кінець XVII ст. – період розвитку парламентаризму в Англії) передбачала поділ влади на законодавчу, виконавчу і федеративну – сферу зовнішніх відносин. Власне, Дж. Локк не виділяв судову владу як самостійну, а розглядав її разом з виконавчою.

Філософ-мислитель Ш. Монтеск'є розрізняв три види влади – законодавчу, виконавчу й судову. Кожна з них мала здійснюватися відповідними органами (органом). Усі три гілки влади визначалися як рівнозначущі та взаємно зрівноважені. Для Ш. Монтеск'є поділ влади був не простим розподілом функцій між різними державними органами, а розмежуванням політичних сил, що здійснюється в ім'я політичних свобод. Крім того, вклад зробив Жан-Жак Руссо, запропонувавши визначення гілок влади як особливих проявів єдиної державної влади, заснованої на суверенітеті народу.

На практиці принцип поділу влади був запроваджений уперше згідно з Конституцією США (1787 рік).

Тоталітарними політичними режимами цей принцип ніколи не визнавався.

Отже, доктрина поділу влади базується на узагальнених типових функціях держави.

Реальна система органів держави обумовлюється змістом більш конкретних функцій та завдань. Через це поряд з державними органами, які більш-менш співпадають з гілками влади, існують і такі, що мають наскрізний або перехідний (змішаний) характер.

4. Розподіл гілок влади в системі українського конституціоналізму

Уперше в українській суспільно-політичній думці ідеї, близькі за змістом до теорії влади, знайшли своє відображення в документі під назвою «Правовий уклад та Конституції відносно прав і вольностей Війська Запорозького, укладеного між Пилипом Орликом новообраним гетьманом Війська Запорозького і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом Запорозьким» (1710 р.).

У період розвитку національних конституційно-правових доктрин ідеї поділу влади знайшли своє відображення в проекті «Основного Закону Самостійної України» Миколи Міхновського, опублікованому в 1905 році. На думку сучасних дослідників в основу організації державної влади в даному конституційному проекті було покладено принцип її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Початок ХХ століття – 29 квітня 1918 р., Українською Центральною Радою ухвалена Конституція УНР. Її Розділ III мав назву «Органи влади УНР», і передбачав поділ державної влади між трьома гілками, коли вища законодавча влада була надана Всенародним Зборам, вища виконавча влада – Раді Народних Міністрів, а вищим органом судової влади було встановлено Генеральний Суд УНР.

Новий етап практичної реалізації та законодавчого закріплення принципу поділу влади в Україні розпочався з відновленням її державної незалежності в 1991 році. При цьому основу для політикоправової трансформації Української РСР у незалежну, самостійну, Українську державу закладено ще положеннями Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року. Саме в Декларації, передусім, було вказано, що «державна влада в Республіці (в Українській РСР) здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Принцип поділу влади знайшов своє належне застосування і в Конституції України (28 червня 1996 р.) у статті 6 (рис. 1).

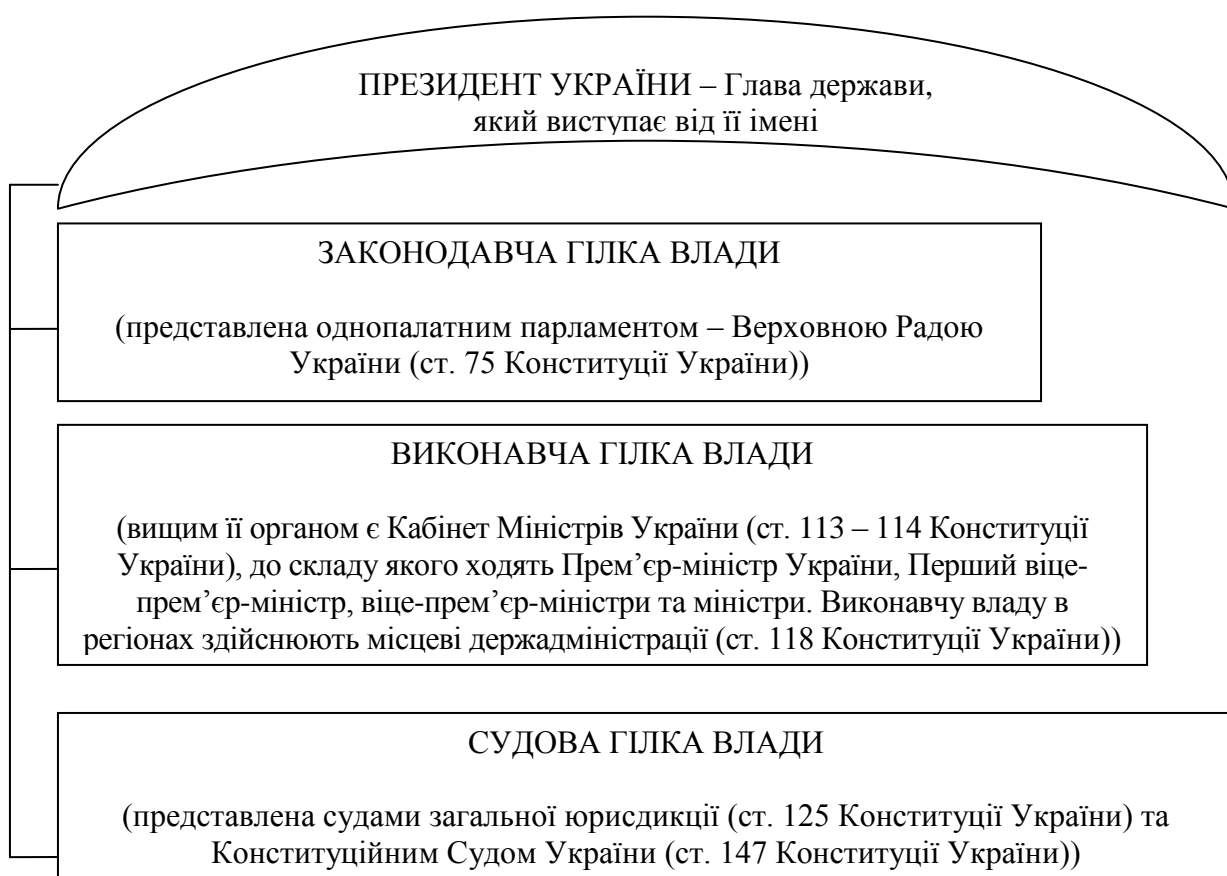


Рис. 1. Схематичне представлення розподілу та взаємодії гілок державної влади в Україні

Тема 4. Форма державного правління

План

1. Президентська модель державної влади.
2. Парламентаризм і парламентська форма державного правління.
3. Президентсько-парламентська і парламентсько-президентська форми державного правління. «Правління кабінету».
4. Раціоналізований парламентаризм.
5. Розвиток форми державного правління в сучасній Україні.

1. Президентська модель державної влади

Форма державного правління розкриває спосіб організації вищих державних органів, їх структуру, компетенцію і взаємодію з іншими органами держави, політичними партіями, соціальними групами та населенням. Серед форм державного правління виділяють такі:

1) монархії (необмежені – деспотичні й абсолютні, обмежені – дуалістичні та парламентські, а також нетипові монархії – колективні, виборні й теократичні);

2) республіки (президентські, парламентські та змішані).

Саме принцип поділу влади становить підґрунтя поділу політичних систем на парламентські і президентські республіки. Термін «республіка» походить від латинського й означає суспільну справу. У республіці найвища влада належить виборним органам, що обираються на певний термін і несуть відповідальність перед виборцями. Як правило, у республіці Главою держави є президент, але може бути і колегіальний орган (наприклад, у Швейцарії).

Прийнято розрізняти три *основні види республіки*, а саме: 1. Президентську. 2. Парламентську. 3. Змішану.

Головна розбіжність між ними полягає в тому, який з органів влади (парламент та/або президент) формує уряд, а також спрямовує його роботу та перед ким уряд є відповідальним (одночасно перед обома або тільки перед президентом, або перед парламентом).

Ознаки президентської форми державного правління такі: 1) президент, будучи главою держави, призначає уряд й одночасно його очолює; 2) апарати законодавчої та виконавчої влади відділено один від одного, при цьому виконавча влада функціонує за обмеженої участі законодавчої, не потребуючи її довіри; 3) виконавча гілка влади безпосередньо відповідальна перед президентом; 4) він всенародно обирається на законодавчо встановлений термін; 5) процедура імпичменту передбачає залучення не законодавчого органу влади, а інших, наприклад, верховного суду; 6) президент не може достроково розпустити парламент, але наділений правом накладати вето на прийняті парламентом закони; 7) відсутній інститут контрастигнування, за якого акт президента має підписуватися прем'єр-міністром, щоб такий акт набув юридичної сили.

Для президентської моделі державної влади властива подвійна легітимність (і президент, і парламент обираються народом), що само по собі є джерелом потенційних конфліктів. Проте президентська форма правління надає

владі більш персоніфікованого характеру й у разі її помилок дескредитується вся система. Критеріями президентської республіки відповідають приблизно 20 % держав, зокрема США, Аргентина, Мексика тощо.

2. Парламентаризм і парламентська форма державного правління

Парламентаризм – це сукупність механізмів практичної діяльності парламенту, специфіка структурного поділу, обсяг компетенцій, способи, методи легітимізації, форми взаємодії з іншими структурами управління, а також зв'язки і відносини з виконавчою та судовою владою.

Парламентська форма державного правління є традиційною для країн Західної Європи, в яких вона виникла історично природним шляхом, і першою такою формою правління була парламентська монархія. Відмінність між сучасною парламентською монархією та парламентською республікою полягає у формальному походженні й тривалості виконання владних повноважень глави держави, при цьому монарх виступає своєрідним історичним атрибутом суспільства, батьком нації, сприяє повазі до власної державності.

За цієї форми державного правління парламент формується на підставі всенародних виборів, лідер партії, що отримала більшість у парламенті, очолює уряд. Існує «слабкий» президент, який діє за вказівкою уряду, і виконує представницьку функцію. Уряд виступає колегіальним носієм виконавчої влади, відповідальним перед парламентом за політичний курс держави. Акти глави держави контрастиуються главою уряду. За парламентської моделі правління, по-перше, парламент може бути розпущено за поданням прем'єр-міністра, а по-друге, існують два режими, а саме: 1) *парламентарний* (наявний там, де є багатопартійна система, жодна з партій не має більшості в парламенті, а тому не здатна сформуувати однопартійний уряд); 2) *міністральний* (наявний там, де є двопартійна система або багатопартійна з однією домінуючою партією, у такому випадку уряд – однопартійний). Парламентська форма правління притаманна 7 % держав, зокрема ФРН, Італії, Австрії, Албанії та ін.

3. Президентсько-парламентська і парламентсько-президентська форми державного правління. «Правління кабінету»

Однією з сучасних форм державного правління в розвинутих країнах є змішана республіканська форма, яку зазвичай називають парламентсько-президентською або президентсько-парламентською у залежності від співвідношення повноважень президента і парламенту.

Головними ознаками *президентсько-парламентської форми правління* є такі: 1) уряд формується президентом спільно з парламентом; 2) діє позапарламентський спосіб обрання президента, який має достатні повноваження для того, щоб виступати арбітром між законодавчою та виконавчою гілками влади; 3) виконавча влада біцефальна (підпорядкована та відповідальна перед парламентом і президентом); 4) президент має право розпускати парламент у чітко визначених випадках; 5) поділ влади наближається до жорсткої моделі, яка характерна для президентської республіки; 6) володіючи юридично досить сильним рівнем президенціалізму, президентсько-парламентська модель тяжіє до ще більшого його посилення

(шляхом установалення партійного єдиновладдя на чолі з президентом).

Однією із сутнісних ознак *парламентсько-президентської республіки* є компетенційна перевага парламенту в питанні формування уряду, який несе відповідальність тільки парламенту. Як свідчить зарубіжний досвід побудови парламентсько-президентських республік, винятки для Глав держав стосовно внесення кандидатур окремих членів уряду зазвичай не передбачаються, на відміну від України з парламентсько-президентською формою правління. У ній Президент може вносити кандидатури міністра закордонних справ і міністра оборони. Прикладом держав з парламентсько-президентською моделлю є Україна, Вірменія, Польща, Словаччина, Румунія та ін.

4. Раціоналізований парламентаризм

Виокремлюють такі різновиди парламентаризму:

1) *моністичний* (парламент є політичним центром і вихідним пунктом здійснення державної влади, саме він наділяється функціями організації та контролю за діяльністю уряду) і *дуалістичний* (уряд несе подвійну відповідальність як перед парламентом, так і перед президентом);

2) *розвинутий* і *недосконалий* (характерний для країн, які перебувають у стані переходу до демократії або з усталеними суспільно-політичними відносинами, за яких спрацьовує парламентський спосіб формування уряду, але відсутня політична відповідальність останнього перед парламентом);

3) *міністеріальний* (відзначається правлінням уряду, відповідним інституційним дисбалансом у взаємодії з іншими гілками влади) і *номенклатурний* (певне коло посадовців, переходячи з однієї посади на іншу, завдяки своїм зв'язкам впливають на рішення парламенту);

4) *відкритий* і *раціоналізований* (приглушений). Класичним прикладом реалізації доктрини раціоналізованого парламентаризму є сучасна Франція.

5. Розвиток форми державного правління в сучасній Україні

У Конституції України визначено, що вона є республікою (стаття 5), тобто має республіканську форму правління, становлення якої відбувалося в декілька етапів, а саме:

1 *етап* (червень 1991 р. – червень 1995 р.) – 24 серпня 1991 року Україна здобула свою незалежність – був прийнятий Акт проголошення незалежності України.

2 *етап* (червень 1996 р. – грудень 2004 р.) ознаменувався прийняттям Конституції України (28.06.1996 р.). Цей етап завершився ухваленням Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (08.12.2004 р.), який ще називають «законом чотирьох двійок».

3 *етап* (січень 2006 р. – вересень 2010 р.) – ці зміни до Конституції вступили в дію 01.01.2006 р. Проте 30.09.2010 р. Конституційний суд України прийняв рішення про визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (08.12.2004 р.).

4 *етап* (жовтень 2010 р. – по теперішній час). У цей період були уведений в дію положення Конституції України (у редакції від 28.06.1996 р.) і прийнято Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Він передбачає парламентську процедуру формування уряду.

Тема 5. Державне управління та виконавча влада

План

1. Державне управління в широкому і вузькому значеннях.
2. Основні ознаки державного управління та виконавчої влади.
3. Співвідношення державного управління та виконавчої влади.
4. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади.
5. Державне управління в системі предмета виконавчої влади.
6. Формування науки державного управління в Україні.

1. Державне управління в широкому і вузькому значеннях

Початок державного управління як науки поклала наукова розвідка Вудро Вільсона (1887 р.), яка ознаменувала 100-річчя заснування системи врядування США. Згідно із нею управління – це галузь бізнесу, продовження науки політики. Цю ідею підхопив і розвив Г. Райт, указавши на необхідність задоволення потреб громадян як споживачів. Німецький соціолог Макс Вебер зробив акцент на управлінні та його державності, під яким розумів вид діяльності щодо реалізації державної влади, що має функціональну і компетенційну характеристику.

Державне управління явище універсальне та рівною мірою притаманне всім без винятку країнам. На визначення цього терміна вплинули історичний і політичний досвід держав, рівень соціального й економічного розвитку, традиції, культура, ментальність та інші фактори.

Умовно виділяють два різних підходи до розуміння змісту державне управління – американський та європейський, які поступово поширюють свою дію на інші країни світу. Поняття американського та європейського підходів досить умовні. У першому з них, т. зв. американському, зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління ототожнюється із підзаконною виконавчо-розпорядчою діяльністю органів держави. А в другому випадку (за європейського підходу) державне управління розглядається як поєднання політичних, правових та адміністративних функцій у контексті розмежування державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Спільним для цих підходів є те, що «державне управління» являє собою владну, організуючу діяльність держави й її органів, у результаті чого виникають управлінські відносини.

Отже, державне управління (у широкому значенні) означає фактично всі форми реалізації державної влади, тобто діяльність держави за організуючим впливом зі сторони спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини.

2. Основні ознаки державного управління та виконавчої влади

Державне управління є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням. Зміст влади виявляється в державному управлінні, специфічними рисами якого є такі:

- 1) загальнодержавний характер;

- 2) підзаконний характер;
- 3) юридично-владний, розпорядчий характер;
- 4) організаційний зміст;
- 5) цілеспрямованість, активний характер;
- 6) постійна основа, безперервність.

Виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка, відповідно до конституційного принципу поділу влади в державі, розробляє і втілює державну політику спрямовану на забезпечення виконання законів та управляє сферами суспільного життя, насамперед, державним сектором економіки.

Ознаками виконавчої влади є такі:

- відносна самостійність у системі єдиної державної влади;
- організаційний характер впливу на суспільні відносини;
- організаційна оформленість її носіїв (суб'єктів), тобто вона має конкретне суб'єктивне визначення й уособлюється в діяльності спеціальних структур, наділених державою відповідною компетенцією;
- системність суб'єктів (їх сукупність) характеризується функціональною взаємозалежністю, організаційно-ієрархічною і юридичною підвладністю;
- професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними, підготовленими та офіційно визнаними державою суб'єктами;
- універсальність існування в часі та просторі, тобто виконавча влада здійснюється безперервно й на всій підпорядкованій державі території;
- вторинність і підвладність законодавчій владі.

3. Співвідношення державного управління та виконавчої влади

Визначити сутність державного управління та виконавчої влади можливо за допомогою характеристики їхньої співвідносності.

Державне управління має чітко окреслений виконавчий характер, оскільки є одним із видів матеріалізації державної влади, зокрема виконавчої. Здійснюючи визначені нею спільні цілі та завдання, державне управління виходить із принципу функціонального розподілу влади. Тому її матеріалізація набуває вигляду організуючого, регулюючого та координуючого впливу на всі сфери суспільства (економіки, соціальної сфери, підтримання безпеки, культури, освіти, науки та ін.).

Між моделлю організації виконавчої влади та системою управління існує глибокий внутрішній зв'язок, який полягає в тому, що вони мають відповідати одна одній. У цілому організації та діяльності державного апарату властиві такі найбільш суттєві принципи: 1) пріоритет прав і свобод людини; 2) єдність і поділ влади; 3) верховенство права; 4) законність; 5) ієрархічність; 6) компетентність; 7) право рівного доступу до виконавчої влади та державної служби; 8) прозорість і врахування громадської думки.

Разом із тим, державне управління й виконавча влада явища не тотожні – поняття «державне управління» є ширшим, порівняно з дефініцією «державна влада». Зокрема, державне управління здійснюють інституції, що

не входять до системи виконавчої влади (адміністрації державних підприємств, дорадчо-консультативні органи, самоврядні інституції, законодавчі органи тощо).

4. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади

Як об'єкти державноуправлінської діяльності виконавчої влади виступають ті суспільні відносини, види діяльності й соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів та умов життєдіяльності людей. У цих суспільних відносинах, різних видах діяльності держава має виконувати роль регулятора, але управляти не всіма, а тільки тими їх проявами, сторонами, взаємозв'язками, які мають значення для всього суспільства, стосуються реалізації загальних інтересів і цілей. За межами цього відтворювальна активність людей вільна і керується іншими видами управління (зокрема, соціального) або взагалі самоуправляється.

Об'єктам державноуправлінської діяльності виконавчої влади притаманні такі властивості: 1) цілеспрямованість, яка формує основу для аналізу й класифікації об'єктів управління залежно від цілей, що ставляться, зіставлення таких цілей з реальними об'єктивними можливостями; 2) самоактивність, яка виражається у здатності до саморуху на основі внутрішніх (власних) спонукальних причин і реалізується шляхом перетворення навколишніх умов і взаємозв'язків, шляхом установлення з ними активної взаємодії, або через пристосування до ситуації; 3) здатність до самоуправління своїм розвитком; 4) адаптивність до умов і факторів природного й соціального буття; 5) залежність від об'єктивних умов і факторів суспільної життєдіяльності й відтворення їх у своєму функціонуванні й організації. Комплекс властивостей об'єктів управлінської діяльності виконавчої влади (самоактивність, цілеспрямованість, адаптивність, здатність до самоуправління) визначає ступінь управлінських впливів з боку держави.

Є різні підходи до класифікації об'єктів державного управління:

1. Залежно від якостей та призначення розрізняють організаційні, соціальні та інші об'єкти управління.

2. За рівнями управління розглядаються такі типи об'єктів як людина, колективи й об'єднання людей, суспільство в цілому.

3. Відповідно до організаційно-структурного критерію об'єктом державного управління виступають формально визначені організаційні структури (область, місто, підприємство), а за функціональним критерієм – види діяльності (роздержавлення, інформатизація, приватизація тощо).

4. Відповідно до основних сфер суспільства об'єкти управлінської діяльності державної влади поділяються на такі видові групи: економічні, соціальні і духовні.

Отже, об'єктами державного управління виступають суспільні процеси у найрізноманітніших їх виявах. Діяльність суб'єкта управління спрямована на забезпечення умов для ефективного функціонування елементів об'єкта, тому потреби й інтереси останнього мають пріоритетне значення.

5. Державне управління в системі предмета виконавчої влади

Традиційно до предмета виконавчої влади належать суспільні відносини, які виникають у сфері управлінської діяльності, зокрема у сфері державного управління. Для окреслення кола цих відносин слід виходити з такого:

– державне управління здійснюється з метою «упорядкування» різноманітних процесів, які відбуваються в суспільстві, відповідно до законів. Будучи формою зовнішнього вияву виконавчої влади, державне управління все ж регулює відносини, що виходять за межі означеної гілки влади. Тому варто говорити про проекцію змісту поняття “державне управління” на виконавчу на інші гілки влади;

– державне управління повністю не співпадає з виконавчою владою і за суб’єктивним змістом відносин, оскільки реалізується недержавними інституціями делегованих їм повноважень виконавчої влади. Однак сутність управлінських відносин, які виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, однорідна із відносинами управління з боку держави, тому перші потребують правового регулювання;

– контрольні функції, які виконує державне управління по відношенню до суспільних відносин, можуть передбачати притягнення їх учасників-порушників законів до відповідальності представниками органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ін. Відносини, що виникають з приводу застосування каральних функцій також становлять предмет виконавчої влади.

Наразі в Україні в умовах реформування особливої актуальності набуває проблематика відносин у системі державного управління, що складаються в процесі здійснення управлінських функцій державою.

6. Формування науки державного управління в Україні

Якщо узагальнити розвиток управлінської думки в Україні, то можна визначити декілька його етапів:

I етап (кінець XIX – початок XX ст.) – започаткування розвитку наукових засад управління шляхом перенесення до нього ідей інженерних наук.

II етап (1920 – 1930 рр.). Зроблені перші самостійні кроки науки адміністрування відзначилися розробкою принципів управління.

III етап (1930 – 1940 рр.) – цей етап характеризувався використанням досягнень соціології та психології.

IV етап (1950 – 1960 рр.) – розвиток кількісних методів обґрунтування управлінських рішень.

V етап (1970 – 1980 рр.) – управління організаціями як відкритими системами (розвиток адаптивних властивостей).

VI етап (1990 – 1999 рр.) – усвідомлення значення організаційної культури (використання її як важливого інструменту управління).

VII етап (кінець XX – початок XXI ст.). Сучасні тенденції розвитку управління, а саме: прискорення темпів науково-технічного прогресу; розвиток форм демократизації управління; використання ситуаційного підходу, що зумовлюється необхідністю реакції на зовнішні зміни; управління за концепцією маркетингу; орієнтація на задоволення потреб людей тощо.

Тема 6. Державноуправлінська діяльність

План

1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності.
2. Форми управлінської діяльності.
3. Стадії управлінської діяльності.

1. Поняття та загальні риси управлінської діяльності

Органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють цілі та функції державного управління за допомогою управлінської діяльності. Вона представляє собою сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Риси управлінської діяльності такі: юридична здатність, чіткість, публічність, інформативність. Крім того, управлінська діяльність вирізняється інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичне впровадження управлінських рішень, покликаних забезпечувати розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та скеровувати діяльність управлінців.

Управлінська діяльність є складним соціально-психологічним явищем з чітко вираженою домінантою волі. Кожна людина, що зайнята нею, практично постійно здійснює розумові та вольові операції аналізу, оцінювання, прогнозування, вибору, прийняття рішення, підпорядкування, виконання, команди та контролю тощо. Це створює в колективах органів державної влади й органів місцевого самоврядування особливий соціально-психологічний мікроклімат, який активно впливає на свідомість, почуття, життєві орієнтації людини та формує певний тип поведінки та діяльності.

У межах управлінської діяльності, зокрема її кадрової складової, варто розрізняти поняття керівництво та лідерство.

Лідерство – це *здібності* впливати на поведінку інших людей, які стихійно і неофіційно висувають із свого найближчого оточення на роль лідера особистість, що є рівною (або майже рівною) їм за службовим статусом, визнаючи за нею таке право. Лідерство передбачає реалізацію управлінської діяльності через неформальні канали соціального впливу, яка базується на неформальних соціальних та психолого-емоційних відносинах.

Важливим для здійснення управлінської діяльності є таке:

1. Планування керівником роботи службовців.
2. Створення команди для спільного виконання завдань.
3. Своєчасне здійснення керівником делегування повноважень.
4. Аналіз використання робочого часу.

2. Форми управлінської діяльності

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно та типізовано фіксованими проявами практичної активності органів влади з формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної

життєдіяльності. Вони дають нам уявлення про те, що і як робиться в органах зі здійснення їх компетенції.

Розрізняють *правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності*.

Правові форми такої діяльності фіксують управлінські рішення та дії, які мають юридичний зміст (установлення та застосування правових норм). Вони використовуються, насамперед, при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогнозні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, на яких базується те чи інше управлінське рішення, було чітко задокументовано – представлено в належній правовій формі.

У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органу, а також чинними матеріальними та процесуальними правовими нормами. Роль та якість правового акта в державному управлінні визначається тим, наскільки дотримано всі правові процедури та вимоги при його підготовці й прийнятті, який реальний управлінський потенціал він має. Призначення правових форм – забезпечення й посилення змісту правових актів з тим, щоб кожен із них був легітимним, тобто завжди приймався в режимі законності, забезпечував права, свободи громадян, визнавався та виконувався ними. Дотримання правових форм необхідне й при виконанні посадовими особами управлінських рішень.

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані із здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми. Приклад оргформ управлінської діяльності – це сесії, засідання, наради, конференції, семінари, симпозіуми тощо.

На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції органу державної влади, організаційні форми відзначаються плюралізмом – у них більше представлені різні погляди та підходи, обговорення та дискусії, компроміси й узгодження. Організаційні процедури діють відповідно до регламентів при прийнятті правових актів органами влади. Тому використання форм управлінської діяльності базується на комплексному підході – декількох формах управлінської діяльності та з урахуванням сильних і слабких сторін кожної з форм. Комбінація організаційної та правової форм отримала назву *організаційно-правової форми управлінської діяльності*. Вона передбачає, що в органах влади більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через установлені організаційні форми.

3. Стадії управлінської діяльності

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. При цьому ці стадії мають

логічний зв'язок та утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Можна виокремити 7 стадій управлінського процесу:

1. Аналіз та оцінювання управлінської ситуації.
2. Прогнозування й моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації (у суб'єкті й об'єктах державного управління).
3. Розробка необхідних правових актів або організаційних заходів.
4. Обговорення й прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів.
5. Організація виконання прийнятих рішень (правових та організаційних).
6. Контроль виконання й оперативне інформування.
7. Узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна зі стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій та несе певне функціональне навантаження.

При оцінюванні й аналізі досліджуваних процесів формується системне «бачення» об'єктів управління, досліджуються закономірності й організаційні форми процесів, що визначаються; дається конкретна історична оцінка стану керованих об'єктів.

На стадії прогнозування та моделювання враховуються обмежуючі фактори й умови та відстежуються оптимальні варіанти рішень (стандартне, бінарне, інноваційне, багато альтернативне тощо).

Розробка правових актів та організаційних заходів забезпечує умови взаємодії управлінської ланки й оперативного виконавчого персоналу.

Обговорення та прийняття правових актів і здійснення операційних заходів націлені на втілення в них достатнього потенціалу управлінських впливів. На цій стадії повинна бути подана об'єктивна характеристика питання, що розглядається, пояснено причини, що зумовили вибір варіанта рішення, виділено ресурси, названо очікувані результати та критерії ефективності рішення.

Організація виконання прийнятих рішень охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення та завершуючи конкретними діями щодо втілення в життя.

Контроль забезпечує підбиття підсумків, зворотний зв'язок і виділення критичних точок.

Узагальнення проведеної управлінської діяльності спрямоване на оцінку результатів реалізації рішень, об'єктивну оцінку управлінської ситуації, яка утворилась у результаті управлінських дій.

МОДУЛЬ II. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема 7. Системні характеристики державного управління

План

1. Характеристика системи державного управління.
2. Організаційна структура державного управління.
3. Підходи до реформування організаційних структур державного управління.
4. Державне управління й адміністративна реформа в Україні.

1. Характеристика системи державного управління

З огляду на теорії систем і управління можна дати таке визначення поняттю *система державного управління* – це всі необхідні алгоритми обробки інформації та засобів їх реалізації, об'єднані для досягнення поставлених цілей управління в об'єкті (рис. 1).

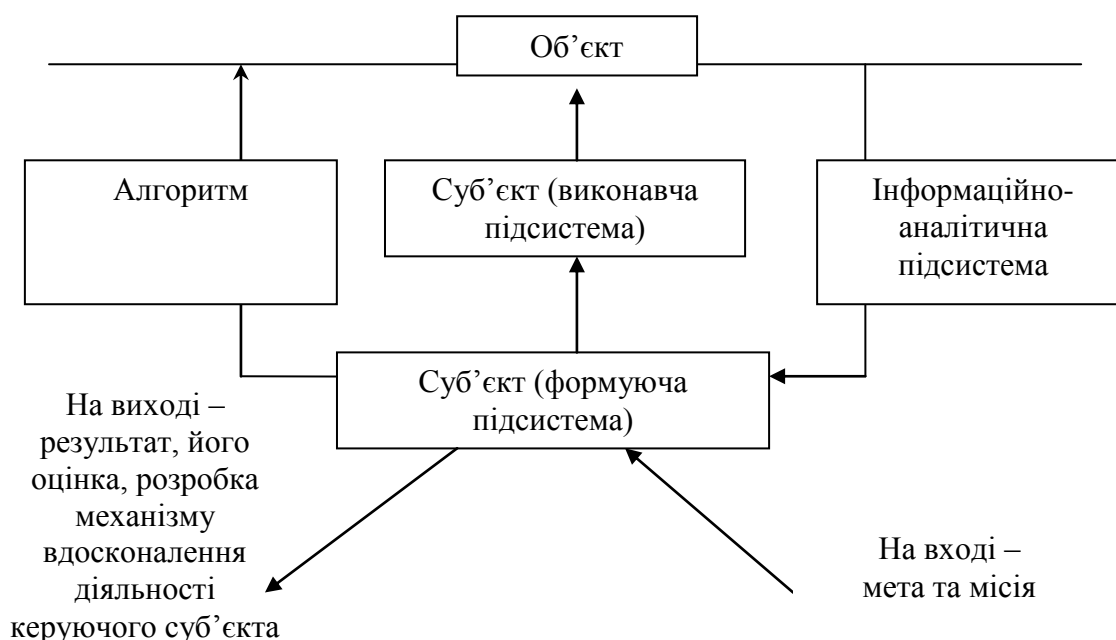


Рис. 1. Схема системи державного управління

В основі державного управління знаходиться інформація про ситуацію, що склалася, про стан об'єкта впливу. Для цілеспрямованого функціонування системи формування управління повинно починатися з постановки цілі (чого слід прагнути) і визначення алгоритму управління (як досягти цілі).

Слід зауважити, що всі проблеми державного управління визначаються складністю об'єкта, тому воно має здійснюватися з випередженням – з урахуванням поміченої зміни об'єкта державного управління.

Види систем державного управління (залежно від їх структури): 1) елементарні (прості); 2) складні (до них входять декілька елементарних систем у такий спосіб, що вихід однієї системи розглядається як вхід до іншої). Крім того, виокремлюють системи управління авторитарні, тоталітарні, демократичні. За них державне управління може набувати форми управління, регулювання та самоорганізації.

2. Організаційна структура державного управління

Для визначення сукупності, характеру зв'язків і відношень між елементами (підсистемами) системи державного управління існує поняття – структура системи. Саме вона відображає побудову, внутрішню форму системи.

Під *організаційною структурою державного управління* розуміють сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені у субпідлеглості та забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою системами (склад → співвідношення → розміщення → узаємозв'язок підсистем).

Сутність такої організаційної структури набуває важливого значення в умовах реформування, адже вона характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління й організаційних зв'язків між ними.

У структурі управління виділяють ланки, рівні управління та зв'язки (горизонтальні та вертикальні).

Залежно від характеру зв'язків між різними підрозділами розрізняють такі типи організаційних структур:

1. Лінійну.
2. Функціональну.
3. Лінійно-функціональну (штабну).
4. Матричну тощо.

Побудова Української держави передбачає створення нових організаційних відносин і відповідних структур управління.

3. Підходи до реформування організаційних структур державного управління

Реформування організаційної структури державного управління здійснюється в декілька етапів.

1 етап – аналіз такої структури, якою мірою вона відповідає вимогам, що ставляться перед установою. До цих вимог належать принципи державного управління, оптимальність апарату управління, функцій управління.

2 етап – проектування, реорганізація та реформування оргструктур, що передбачає використання таких підходів: 1) аналогій (використання досвіду реформування структур державного управління в аналогічних державних системах); 2) експертний метод (базується на вивченні позиції експертів); 3) структуризація цілей (вироблення системи цілей установи та її суміщення зі структурою, що розробляється); 4) організаційного моделювання (графічний, технічний опис розподілу повноважень і відповідності в організації).

Реформуючи (проектуючи, реорганізуючи) організаційні структури державного управління, слід дотримуватись вимог до такої структури (оптимальність, оперативність, надійність, економічність, гнучкість тощо), а також необхідно вирішити такі завдання: визначити тип структур управління, уточнити склад і кількість підрозділів за рівнями управління, а також чисельність управлінського персоналу, визначити характер субпідлеглості між ланками установи, розрахувати затрати на утримання апарату управління, встановити функції для кожного структурного підрозділу, потоки інформації, повноваження, відповідальність і права підрозділів та

службовців. Важливо, що в кожній організації, установі має бути визначено, якою кількістю підлеглих може управляти керівник (рис. 2).

$$N_k = P / K,$$

де N_k – норма керованості,
 P – кількість підлеглих,
а K – кількість керівників.

Здебільшого норма керованості становить 7–10 осіб та 2 рівні.

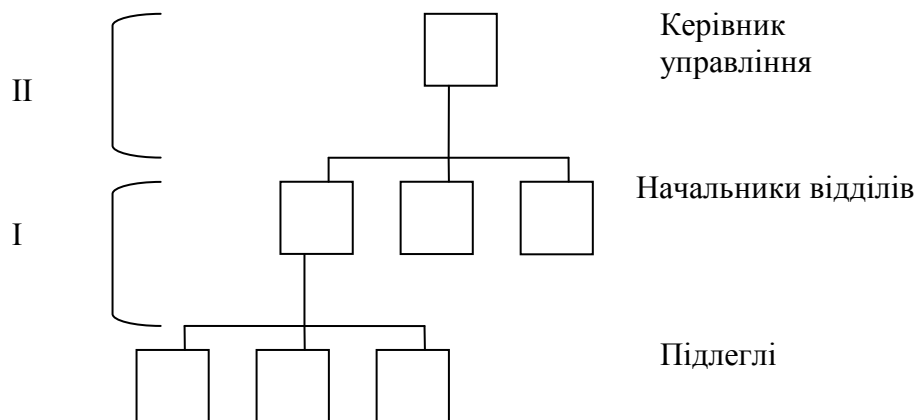


Рис. 2. Норма та рівні керованості

При реалізації складних видів діяльності, що вимагають від співробітників великої кількості узгоджень, уточнень, консультацій з боку керівника, можливий як вузький діапазон контролю, так і багаторівнева організаційна структура.

4. Державне управління й адміністративно-територіальна реформа в Україні

Адміністративно-територіальна реформа є складовою державної, економічної й соціальної реформ, які відбуваються в країні. Вона передбачає якісні зміни в організації практичного виконання завдань держави, забезпечення спроможності територіальних громад і залучення суспільства до формування політики.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні передбачає реформування місцевого самоврядування й оптимізацію адміністративно-територіального поділу України. Замість понад 11 тисяч місцевих рад має бути створено 1500–2000 спроможних територіальних громад. Доповнити об'єднання територіальних громад має їхня співпраця, шляхи якої визначає Закон України «Про співробітництво територіальних громад».

01 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Окрім цієї Концепції діють також Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"» (12.01.2015 р.), Закон України «Про засади державної регіональної політики» (05.02.2015 р.), Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) тощо.

Тема 8. Принципи державного управління, механізми їх прояву і використання

План

1. Принципи державного управління, їх систематизація. Загальні та спеціальні принципи. Демократизм і законність як принципи державного управління.
 2. Механізми державного управління та державні механізми управління.
 3. Правовий та організаційний механізми державного управління
- Проблема застосування соціокомунікативного механізму державного управління.

1. Принципи державного управління, їх систематизація. Загальні та спеціальні принципи. Демократизм і законність як принципи державного управління

Принципи державного управління – це фундаментальні істини, закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Принцип є результатом наукового пізнання. Але слід урахувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей.

Поряд з існуванням у науковій літературі великої кількості різноманітних принципів управління, є також багато підходів щодо їх класифікації. Водночас не існує загальноприйнятих правил стосовно такої систематизації. У цьому випадку ми спиратимемося на роботи вітчизняних вчених, які поділяють принципи державного управління на три групи:

1) загальносистемні:

– *Принцип об'єктивності;*

– *Принцип демократизму* передбачає формування такої системи управління, яка б базувалася на демократичних засадах його здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян, можливості їх максимального залучення до обговорення важливих державно-управлінських рішень, відкритості інформації, рівного доступу громадян до державної служби. Даний принцип передбачає використання таких загальнодемократичних начал та ідей, як поділ влади, широке місцеве самоврядування, верховенство права та закону, функціонування багатопартійної системи, забезпечення діяльності опозиції, панування загальнонародних інтересів над класовими, загальнолюдських – над національними, публічних – над приватними, утвердження гласності та плюралізму думок тощо;

– *Принцип правової впорядкованості;*

- *Принцип поділу влади;*
- *Принцип публічності;*
- *Принцип поєднання централізації і децентралізації;*

2) структурні:

– *Структурно-цільові принципи:* узгодженість цілей державного управління між собою; взаємодоповнюваність цілей (одна ціль сприяє іншій, підсилює її); підлеглість часткових, локальних цілей загальним (стратегічним); послідовність у досягненні всієї сукупності цілей державного управління.

– *Структурно-функціональні принципи:* диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функцій у межах компетентності одного органу, декількох органів, підсистеми і в цілому організаційної структури державного управління; концентрація, що зумовлює надання одному органу сукупності управлінських функцій і відповідних ресурсів для забезпечення потужної управлінської дії на керовані об'єкти.

– *Структурно-організаційні принципи:* єдність системи державної влади; територіально-галузевий, який зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування; різноманітності організаційних зв'язків органів державної влади і місцевого самоврядування тощо.

– *Структурно-процесуальні:* відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державного управління їх функціям і організації; конкретизації управлінської діяльності й особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності;

3) спеціалізовані: цю групу утворюють принципи державної служби, принципи роботи з персоналом, принципи інформаційного забезпечення державного управління, принципи діяльності органу виконавчої влади та принципи прийняття управлінських рішень.

Критерієм ефективності використання принципів державного управління є досягнення його системності, а за її допомогою – гармонійності та комплексності суспільного життя в цілому та його окремих сфер.

2. Механізми державного управління та державні механізми управління

Аналіз визначень «механізм» у галузі державне управління свідчить, що більшість авторів поєднують певні елементи механізму та його дію, концентруючи увагу саме на його структурі (статична складова механізму) та функціонуванні (динамічна складова механізму).

Говорячи про механізми в державному управлінні, варто розуміти, що серед них вагомою складовою (під час класифікації) є механізми управління державою, – це механізми, які використовуються державою як суб'єктом впливу для управління соціально-економічними територіальними системами держави.

Механізми управління державою можуть поділятися на власне *державні* та *недержавні механізми управління*. При цьому перші (тобто державні) механізми складаються з *конкретних державних механізмів управління* (правового, економічного, політичного, інформаційного тощо) і *механізмів державного управління*.

3. Правовий та організаційний механізми державного управління. Проблема застосування соціокомунікативного механізму державного управління

Правовий механізм державного управління представляє собою систему впорядкованих правових методів, засобів, за допомогою яких формується правовий порядок функціонування суб'єктів і розвитку об'єкта державного управління, а також здійснюється вплив суб'єктів на об'єкт та збалансовуються інтереси між ними. Головними засобами правового регулювання є: 1) норми права; 2) юридичні факти (тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин); 3) власне правові відносини; 4) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин (тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм); 5) правові санкції щодо правопорушників.

Організаційний механізм державного управління становить послідовність етапів проектування структур, детального аналізу й визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування певного комплексу елементів. Результатом функціонування цього механізму є, по-перше, побудова організаційної системи, яка володіє внутрішньою впорядкованістю, узгодженістю взаємодії диференційованих підсистем; по-друге, належний розподіл і послідовна реалізація функцій; по-третє, забезпеченість ресурсами (кадровими, інформаційними, матеріально-фінансовими), виважене їх використання. Засобами організаційного механізму державного управління є такі: 1) сприяння укладенню договорів, проведення процедур тендерних закупівель; 2) надання необхідних консультацій та інформації; 3) розроблення концепцій, стратегій, програм, прогнозів і планів; 4) залучення громадськості до прийняття державноуправлінських рішень та ін.

Соціокомунікативний механізм державного управління є динамічним конструктом, що приводиться в дію суб'єктами державного впливу шляхом виконання соціокомунікативних функцій державного управління й індивідуально-когнітивних функцій. Цей механізм має власну методологічну базу, яка складається з інструментів і важелів державного управління, покликані реалізовувати цільові завдання (стратегію та тактику впливу на суспільні процеси), а також забезпечений нормативно-правовими й інформаційними джерелами. При цьому методологічне підґрунтя соціокомунікативного механізму державного управління становить система класичних методів дослідження шляхом їх поєднання в межах досягнень нейрофізіології, психології, когнітології, філософії, соціальних наук тощо.

Тема 9. Функції державного управління

План

1. Поняття функцій державного управління. Класифікація функцій державного управління.

2. Сутність та особливості функцій організації, планування, прогнозування та контролю.

1. Поняття функцій державного управління. Класифікація функцій державного управління

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей, а також функцій державного управління щодо їх досягнення. У випадку неадекватності функцій поставленим цілям, останні втрачають будь-який сенс. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації – лише за таких умов зростає довіра суспільства до системи державного управління.

Усі функції державного управління:

- обумовлені цілями (завданнями) управління;
- мають об'єктивний характер;
- є складовими змісту державноуправлінської діяльності;
- є відносно самостійними й однорідними;
- безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади;
- реалізуються в процесі державноуправлінських відносин (узаємодія суб'єкта й об'єкта);
- спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

Ураховуючи зазначене, варто дати таке визначення *функцій державного управління* – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління. Крім того, це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави.

Одним із перших дослідників, хто систематизував управлінські функції, був французький інженер та науковець Анрі Файоль (1841-1925). Узявши за критерій класифікації процесуальний підхід, він виділяє п'ять основних функцій управління, які називає адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль. Учений указує, що ці функції характерні не тільки для виробничого сектору, а й для політичних, військових та інших організаційних структур. Запропонований А. Файолем підхід є основою сучасної класифікації управлінських функцій.

Виходячи з адміністративних принципів А. Файоля, американський дослідник Лютер Гулік (1892–1978) визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Уважаючи сферу діяльності

адміністратора значно ширшою і складнішою, порівняно з уявленнями А. Файоля, Л. Гулик доповнив його схему. Він запровадив акронім, у якому використано перші літери слів, що позначають ці види діяльності. Акронім Гулика – «POSDCORB» – розшифровується таким чином: 1) *planning* – планування; 2) *organizing* – організація; 3) *staffing* – укомплектування штату (робота з кадрами); 4) *directing* – прийняття рішень та їх відповідного оформлення; 5) *coordinating* – координація; 6) *reporting* – звітність; 7) *budgeting* – складання бюджету і здійснення фінансового контролю. Така система функцій стала основою багатьох досліджень, хоча науковці внесли до неї чимало доповнень, уточнень і змін.

Функції державного управління класифікують на такі:

а) *основні* – це функції, що породжуються основними завданнями державного управління. Основні функції спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. Основні функції державного управління – це ті, що покликані служити колективним (загальним) інтересам суспільства для вирішення завдань політико-адміністративного, економічного та соціокультурного характеру;

б) *загальні* функції виходять із загальних завдань управління і є типовими для всього управлінського процесу. Загальні функції покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління, характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях системи управління, розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії;

в) *допоміжні* або *забезпечуючі* функції виходять із допоміжних завдань управління. Вони не впливають безпосередньо на діяльність об'єкта управління, однак покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також життєздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів. Саме в цьому й полягає їх забезпечувальний і допоміжний характер. Прикметною рисою допоміжних функцій є спільність для всіх управлінських структур, без них діяльність останніх є неможливою.

2. Сутність та особливості функцій організації, планування, прогнозування та контролю

Управлінське рішення передбачає здійснення таких дій: постановку цілей і обґрунтування засобів їх реалізації, організацію практичної діяльності суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення вказаних цілей, контроль.

Планування – перша (висхідна) функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей функціонування системи і шляхів їх здійснення. Прогноз відрізняється від плану декларативністю своїх положень і більшою неперсоніфікованістю.

Функція організації діяльності. Її сутність полягає у створенні такої мережі організаційних відносин, яка б забезпечила цілісність управлінської системи, ефективні взаємовідносини її компонентів, доцільні відносини координації і субординації між ними.

На практичному рівні вона передбачає формування управлінської структури, добір персоналу, організацію його праці тощо.

Мотивація – це рушійна сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, примушуючи людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення особистих чи організаційних цілей.

При реалізації і формуванні мотивів слід враховувати три ключових складових мотивації: *зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби.*

Процес мотивації поділяють на чотири основних етапи:

1. Виникнення потреб.
2. Розробка стратегії та пошук шляхів задоволення потреб.
3. Визначення тактики діяльності та поетапне здійснення дій.
4. Задоволення потреб і отримання матеріальної чи духовної винагороди.

Контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається із встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв.

З точки зору управління суспільними процесами виділяють дві загальні форми соціального контролю:

- *формальний* (правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, державний примус);
- *неформальний* (контроль засобів масової інформації, громадська думка, громадські організації).

За ознакою об'єктів контрольної діяльності контроль буває *зовнішнім і внутрішнім*. Зовнішній контроль – це контроль надвідомчий з боку виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно не підпорядкованих їм об'єктах, який в основному стосується одного з аспектів їх діяльності. Цей вид контролю здійснюється в таких формах: *конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд.*

Спільними для цих видів контролю є мета та об'єкт – діяльність органів виконавчої влади, а різниця полягає у завданнях, що стоять перед ними, формах і методах здійснення, а також кінцевих результатах.

Внутрішній (адміністративний) контроль є відомчим контролем для систематичної перевірки виконання рішень об'єктами управління, що відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни, законності при формуванні органів виконавчої влади, підвищенні їх виконавчої дисципліни. Такий контроль не виходить за межі самої управлінської системи, органи якої перебувають в адміністративній підпорядкованості. Він здійснюється всіма органами виконавчої влади, їх посадовими особами.

Тема 10. Форми державного устрою і методи управлінської діяльності

План

1. Поняття форми державного устрою і методів управлінської діяльності. Залежність методів управлінської діяльності від форми державного устрою.
2. Прості (унітарні) та складні (федеративні) форми державного устрою, їх класифікація.
3. Принципи та форми державного устрою в Україні, їх еволюція.

1. Поняття форми державного устрою і методів управлінської діяльності

Методи управлінської діяльності – це способи та прийоми аналізу й оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість та поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках. Ці методи мають відповідати таким вимогам: 1) володіти здатністю забезпечувати реалізацію управлінських впливів; 2) бути різноманітними та пристосованими для використання в управлінні; 3) бути реальними та гнучкими.

Методи управлінської діяльності зазвичай класифікують за двома основними групами, а саме:

1. Методи функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії, які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державноуправлінської діяльності. Ці методи забезпечують узгодженість, зумовленість, обґрунтованість і ефективність усіх управлінських функцій, організаційних структур, форм, методів такої діяльності.

2. Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації та спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. За аспектами впливу на інтереси та мотиви поведінки людини та за змістом ці методи можна також поділити на: економічні; соціально-політичні; адміністративні; морально-етичні.

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій. *Форма державного устрою* є способом територіально-політичної організації держави, її поділу на частини та розподілу влади між нею й цими частинами. Виокремлюють такі види державного устрою: 1) прості держави (з автономними утвореннями або без них); 2) складні держави (федерація, конфедерація й імперія).

2. Залежність методів управлінської діяльності від форми державного устрою

Організаційна структура державного управління – компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні й

інформаційні ресурси, що виділяються та витрачаються суспільством на формування та реалізацію державноуправлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі й вертикалі, організаційна структура державного управління набирає певної конфігурації, а саме:

– домінують *субординаційні зв'язки* в організаційній структурі державного управління – відбувається впорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого;

– домінують *реординаційні зв'язки* в організаційній структурі державного управління – знизу вверх, від керованого до керуючого;

– домінують *координаційні зв'язки* в організаційній структурі державного управління – упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління.

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення та взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, їх форма формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних факторів та умов (стану та розміщення об'єктів управління, компетентності управлінських кадрів, інформаційного забезпечення державного управління тощо). Головним серед цих факторів є державний устрій.

3. Прості (унітарні) та складні (федеративні) форми державного устрою, їх класифікація

Основними формами державного устрою є унітарна та федеративна держави. *Унітарна держава* – форма державного устрою, при якій територія держави, на відміну від федерації не має у своєму складі федеративних одиниць, а підрозділяється на адміністративно-територіальні одиниці (райони, області), які підкоряються центральним органам влади й ознаками державного суверенітету не володіють. Історично унітарна форма державного устрою склалася найпершою, разом із самою державою.

Унітарна держава як форма державного устрою характеризується такими ознаками: 1. Єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, культурної, територіальної). 2. Єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень. 3. Єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію держави. 4. Єдина система права та судова система, єдине громадянство. 5. Єдиний державний бюджет, фінансова, податкова, пенсійна та інші системи.

Федерації утворюються двома способами «зверху» (федерації, що утворені на основі автономії суб'єктів федерації, але завдяки прийняттю законів, конституції, яка перетворює унітарну державу у федеральну, наприклад, Індія, Пакистан) і «знизу» (федерації виникають завдяки руху знизу – об'єднання суб'єктів у союз, наприклад, США, СРСР).

Федеративній державі притаманні такі ознаки: 1) федеративно-

територіальний поділ; 2) суб'єкти федерації мають відносну юридичну, політичну й економічну самостійність, але не володіють суверенітетом у повному обсязі та, як правило, не мають права на односторонній вихід зі складу федерації; 3) суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не повинні суперечити основній конституції федерації; 4) суб'єкти федерації мають свої системи органів державної влади, порядок функціонування яких визначається федеральною конституцією тощо.

Конфедерація – форма державного устрою, при якій держави, що утворюють конфедерацію, повністю зберігають свою незалежність, мають власні органи державної влади та управління, вони створюють спеціальні об'єднані органи для координації дій в певних цілях (військові, зовнішньополітичні, економічні, культурні тощо).

Конфедерації, як форми союзу держав, що зберігають суверенітет у повному обсязі, наразі не існує ніде. Проте на різних етапах історії все ж утворювалися конфедерації, які після нетривалого існування розпадалися або переходили у федеративну форму державного устрою. Суттєво, поєднуючи в собі риси як міжнародно-правової, так і державної організації, конфедерація під впливом тих чи інших причин втрачає рівновагу, необхідне для її збереження. Вирішальне значення при цьому мають етнічні й економічні фактори. Характерно, що до федеративної форми устрою перейшли тільки конфедерації з багатонаціональним складом (зокрема, США та Німеччина), а конфедерації з небагатонаціональним складом (Австро-Угорщина, Норвегія, Швеція, Сенегамбія (одна з останніх конфедерацій, період існування якої 1981–1988 рр.)) розпалися, так і не реорганізувавшись у федерації.

4. Принципи та форми державного устрою в Україні, їх еволюція

Україною набутий значний досвід формування державного устрою в такі періоди:

– занепад Київської Русі, коли процес роздробленості призвів до її ослаблення і завоювання Монгольською імперією (XI-XIII ст.) та залежності від Золотої Орди;

– перебування українських земель у складі різних держав – Литви, Польщі, Московії (наприкінці XIV ст.), а пізніше – в об'єднанні Речі Посполитої (XVI ст.);

– існування Російської імперії, яка зруйнувала Запорізьку Січ та козацький устрій в Україні;

– імперської доби та визвольних змагань (XIX – XX ст.);

– соціалістичної доби, яка характеризується радянською державною системою, заснованою на Радах трудящих, здійснюваною компартією політикою тоталітаризму, проведенням колективізації тощо.

На сучасному етапі розвитку України вона відзначається взаємовідносинами «центр-периферія». Тривалий час нашій державі було притаманне *субординаційне управління*. Щодо *реординаційних зв'язків*, то вони передбачають упорядкування знизу вгору, від керованого до керуючого, але такі зв'язки налагоджені в Україні не повсюдно, не у всіх сферах життєдіяльності. Однак сучасні реалії ставлять перед Україною завдання щодо переходу до *координаційного управління*.

Тема 11. Використання зарубіжного досвіду державного управління у вітчизняній практиці

План

1. Поняття політичної системи. Проблема її відкритості в Україні.
2. Європейський континентальний досвід державного управління.
3. Англо-американський досвід державного управління.
4. Японський і китайський досвід державного управління.

1. Поняття політичної системи. Проблема її відкритості в Україні

Поняття *політична система* використовується для характеристики відносин між державою і суспільством, між різними суб'єктами, у т. ч. на недержавному рівні.

Багатоманітність політичних систем, що існують у сучасному світі, свідчить про те, що на процес їх формування й функціонування впливають такі фактори: історичні традиції, культура, економічний розвиток, розвиток громадянського суспільства тощо. Переважання тих чи інших факторів обумовлює їх особливості. Так, за типом політичної культури і розподілом політичних ролей політичні системи поділяють на:

- англо-американську політичну систему;
- європейсько-континентальну політичну систему;
- японську й китайську політичні системи;
- тоталітарні та інші політичні системи.

Залежно від характеру взаємовідносин політичних систем із зовнішнім середовищем вони класифікуються на відкриті та закриті. Відкритість політичної системи розглядається як можливість впливу на діяльність влади, а також її реактивна здатність реагувати на інтереси та потреби суспільства.

2. Європейський континентальний досвід державного управління

Реформування системи державного управління в Європі супроводжувалось особливою увагою до питань інституційного розвитку та адміністративної спроможності. При цьому сфера державного управління в Європі не підпадає під регулювання *acquis communautaire*. Надбання у сфері організації державного управління в Європі переважно має вигляд «м'яких» стандартів – Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що з'являлися напередодні розширення.

Серед найважливіших напрацювань виокремлюють такі: визначення європейських принципів державного управління та принципів європейського адміністративного права; введення та визначення поняття «європейський адміністративний простір».

Загальновизнаним в ЄС стає поняття європейського врядування (European governance) – багаторівневе управління в багатовекторній системі,

що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів.

Загалом перетворення всіх рівнів державного управління в Європі базується на таких принципах, а саме: 1. Стимулююче управління (регулювати, а не керувати). 2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства (уповноважувати, а не служити). 3. Конкуруюче управління (використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг). 4. Управління, кероване власною місією (перебудова організацій, що керуються правилами і нормами). 5. Управління, орієнтоване на результат (пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил). 6. Управління, орієнтоване на споживача (первинними є потреби споживача, а не бюрократії). 7. Добропорядне й дбайливе управління (збереження й примноження благ замість їх марнотратства). 8. Передбачливе управління (профілактика замість терапії). 9. Децентралізоване управління (командна праця замість ієрархічного підпорядкування). 10. Проринкове управління (послідовні зміни на ринкових засадах).

3. Англо-американський досвід державного управління

Англо-американську політичну систему, яка характеризується високим ступенем розподілу політичних ролей і функцій між учасниками політичного процесу: державою, партіями, групами інтересів тощо. Влада і вплив розподілені між різними ланками політичної системи. Ця система, на відміну від європейсько-континентальної, функціонує в межах однорідної культури, орієнтованої на захист загально визнаних у суспільстві ліберальних цінностей: свободи, безпеки, власності тощо.

Англо-американська модель передбачає побудову «нового державного менеджменту», що охоплює таке:

- скорочення сфери діяльності та функцій держави й часткова заміна традиційної бюрократії механізмами ринкової конкуренції;
- делегування частини державних функцій недержавним організаціям або спільне виробництво й надання послуг громадянам;
- підвищення прозорості цілей і результатів адміністративного менеджменту;
- переорієнтацію системи адміністративної звітності на досягнення кінцевого результату;
- орієнтацію на потреби і запити громадян;
- здійснення приватизації й реорганізації певних управлінських структур і організацій для підвищення їх здатності надавати громадянам послуги відповідної кількості та якості;
- розмежування функцій розробки політики (розробки програм, закупівлі послуг) та адміністрування або впровадження політики (виробництва і надання послуг), що дало можливість державним менеджерам діяти більш гнучко й ефективно (особливо це стосується бюджетної політики

і сфери управління трудовими ресурсами);

– запровадження системи вимірювання й оцінки роботи органів влади й управління та конкретних посадових осіб (державних менеджерів) на основі фактично досягнутих результатів;

– акцентування особливої уваги на питаннях підвищення якості рекрутингу і підготовки адміністративних кадрів;

– використання в системі адміністративного менеджменту новітніх інформаційних технологій.

Головною проблемою впровадження цієї моделі реформування державного управління є необхідність визначення і дотримання оптимальної й гранично допустимої межі скорочення і делегування державних функцій, яка забезпечить підвищення ефективності й якості адміністративного менеджменту та водночас зменшення витрат на утримання держави.

4. Японський і китайський досвід державного управління

Сучасна японська модель державного управління та державної служби базується на двох головних індикативних показниках її результативності:

1) зменшення її вартості для суспільства;

2) підвищення ефективності.

Індикатор мінімізації вартості досягається завдяки жорсткому обмеженню чисельності адміністративних органів (включно з міністрами, як правило, їх нараховується трохи більше десяти), а також персоналу кожного державного органу.

В Японії діє правило, за яким партія або коаліція партій, що стали при владі, у результаті зміни уряду можуть призначити в міністерство не більше трьох своїх членів і прихильників (міністра і двох заступників).

Високої ефективності адміністративного менеджменту в Японії досягнуто завдяки створенню елітарної державної служби, залученню до її лав кращих талантів й інтелектуалів. Такий відбір досягається двома способами:

1) шляхом ефективної організації й цілковитої прозорості конкурсних іспитів під час заміщення державних посад;

2) шляхом ефективного стимулювання і високого рівня оплати праці (в Японії державний сектор щодо рівня зарплат і пенсійних пільг цілком конкурує із приватним сектором).

Незалежно від природи організації (адміністративної, комерційної, громадської) системі управління Японії притаманні загальні закономірності й принципи менеджменту. При цьому державні інституції повинні здійснювати такі управлінські операції: 1) установлення цілей; 2) визначення пріоритетів; 3) планування діяльності й складання програми дій; 4) концентрацію й ефективне використання наявних ресурсів під час управління; 5) моніторинг і контроль ефективності реалізації програм дій і досягнення цілей; 6) формування й розвиток організаційних структур.

Список рекомендованої літератури

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учеб. / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.
3. Глазунова Н. И. Система государственного управления : учеб. для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 551 с.
4. Державне управління та державна служба : [Словник-довідник] / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Древаль Ю. Поняття в науці державного управління / Ю. Древаль // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 12–19.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
7. Історія державності України: експериментальний підручник / [О.М. Бандурка, В.А. Греченко, Ю.Д. Древаль та ін.] ; за заг. ред. О. М. Бандурки, О. Н. Ярмиша. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. – 608 с.
8. Крюков О. І. Філософія і психологія публічної влади: монографія / за заг. ред. В. Б. Дзюндзюка. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 259–321.
9. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвит. держ. служби, 2005. – 254 с.
10. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. – 204 с.
11. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури : пер. с англ. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
12. Методологія державного управління : словник-довідник / Уклад. В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. ; заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
13. Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 536 с.
14. Основы административного менеджмента : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 148 с.
15. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – К. : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
16. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>.
17. Офіційний веб-сайт Національної ради реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/>.
18. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб./ [В.Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. В. В. Корженка. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – 256 с.
19. Розвиток теорії та методології державного управління : наукове видання / В.Д. Бакуменко // Збірка вибраних наукових праць у 2 ч. – Ч. 1. – К. : АМУ, 2015. – 320 с.
20. Усаченко Л. М. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 292 с.
21. Pomaza-Ponomarenko A.L. Guidelines of the improvement of the state policy of territorial development / A.L. Pomaza-Ponomarenko // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2015. – № 2 (3). – С. 215–219.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
<i>МОДУЛЬ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</i>	4
Тема 1. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами.....	4
Тема 2. Державна влада та державне управління в Україні...	7
Тема 3. Конституційний розподіл влади та державне управління.....	10
Тема 4. Форма державного правління.....	13
Тема 5. Державне управління та виконавча влада.....	16
Тема 6. Державноуправлінська діяльність.....	20
<i>МОДУЛЬ II. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</i>	23
Тема 7. Системні характеристики державного управління....	23
Тема 8. Принципи державного управління, механізми їх прояву і використання.....	26
Тема 9. Функції державного управління.....	29
Тема 10. Форми державного устрою і методи управлінської діяльності.....	32
Тема 11. Використання зарубіжного досвіду державного управління у вітчизняній практиці.....	35
Список рекомендованої літератури.....	38

Навчальне видання

ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО Аліна Леонідівна
КРЮКОВ Олексій Ігорович

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Конспект лекцій

Модулі I та II

Підписано до друку 05.09.2016 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Обл.-вид. арк. 1,9.
Гарнітура Таймс. Тираж ____ прим. Замовлення ____

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні
ФО-П Леонов Д.С.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80.