

та власно визначені обтяження та обмеження правового статусу учасника трудових правовідносин, частіше всього обов'язки, добровільно прийняті на себе, (2) виконання добровільно прийнятих на себе обов'язків (обтяжень, обмежень) базується, за Л. Фуллером, на домінуванні уяви про них як про те, що відбувається не як обмін, або не обумовлено мотивом взаємного надання, забезпеченого нормою права, (3) найближчий правовим об'єктом для порівняння соціальної відповідальності є позитивна юридична відповідальність¹ [3].

В періодичній літературі поширено використання термінів «соціальний роботодавець», «соціальний пакет», «соціальне партнерство» тощо. Явища, які характеризують соціальну відповідальність роботодавця та які дали поштовх для того, щоб поставити на порядок денний питання про співвідношення понять «суспільне» та «соціальне», про їх інтегрування у понятійний апарат трудового права [4-6]. Дослідження цього співвідношення в контексті теми даної статті є окремим завданням науки трудового права та права соціальної відповідальності.

Таким чином, соціальна — правова відповідальність як інтегрована у правову реальність соціальна відповідальність визначально характеризує природу сучасних трудових відносин. Ця обставина забезпечує безпосередній та взаємний зв'язок трудових відносин з усіма сферами суспільного життя, який полягає у зворотному функціональному впливі усіх чинників суспільного життя на норми трудового права (їх зміст) та відповідному впливі норм на трудові відносини як інтегровану частину суспільного життя.

Література

1. Прилипко С. Н. Трудове право України: підручник / Прилипко С. Н., Ярошенко О. М. — Харків: Видавець ФОП Вапріячук Н.М., 2008. — 664 с.
2. Фуллер Лон Л. Мораль права / Фуллер Лон Л. — М.: ИРИСЕН, 2007. — 308 с.
3. Гинцбург Л. Я. Социалитическое трудовое правоотношение / Гинцбург Л. Я. — М.: Наука, 1977. — С.135.
4. Панасюк О. Т. Про зміст поняття «соціальний захист» / Панасюк О. Т., Науменко С. О. // Бюллетень міністерства юстиції України. — 2003. — №12. — С. 67-77.
5. Панасюк О. Т. Про соціальний аспект трудових відносин / Панасюк О. Т. // Право України. — 2004. — № 4. — С. 116-121.
6. Панасюк О. Т. Майбутнє трудового права / Панасюк О. Т. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка — 2009. — № 81. — С. 213 — 219.

¹ Вчення про юридичну відповідальність як вид соціальної відповідальності отримало певну розробку ще праця відомих радянських вчених. Внаслідок наукових дискусій виникли погляди відносно такого різновиду юридичної відповідальності як позитивна юридична відповідальність.

Панасюк О.Т. Социально-правовая ответственность участников трудовых отношений. — Статья.

Рассмотрены особенности обретения понятием социальной ответственности современных признаков, в частности, через понимание общественного взаимодействия, интегрирование в правовую реальность и восстановление чувства справедливости у участников трудовых отношений.

Ключевые слова: социально-правовая ответственность, участники трудовых отношений.

Panasjuk O.T. Socially-legal responsibility of participants of labor relations. — Article.

Features of finding by concept of social responsibility of modern signs, in particular, through understanding of public interaction, integration in a legal reality and restoration of a sense of justice at participants of labor relations are considered.

Keywords: socially-legal responsibility, participants of labor relations.

УДК 340.1+350.1(477)

Пилипшин В.П.,
голова Шевченківської
районної державної адміністрації м. Київ

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Виконано вивчення та аналіз історичних передумов становлення системи державного управління на різних етапах державотворення в Україні.

Ключові слова: тенденції державотворення, Україна, система державного управління.

Існуюча система державного управління пройшла складний шлях свого становлення і розвитку. Вона сформована на традиціях попередніх історично обумовлених управлінських систем і нерозривно пов'язана з тенденціями державотворення в Україні. Побудова дієздатної системи державного управління в Україні неможливе без осягнення основних історичних аспектів її формування. Кожна історична епоха надала своє уявлення про зміст, напрямки та структуру системи державного управління. Цілком логічно, що ці елементи пов'язані з процесами державотворення та потребами вирішення нагальних проблем. Однак, не зважаючи на відмінності у підходах до державного управління на різних етапах свого розвитку, в Україні вже утвердилися основні його засади та ідеї. Саме тому, вивчення та аналіз історичних передумов становлення системи державного управління на різних етапах державотворення вбачається актуальним.

Питання, пов'язані з основними тенденціями державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління, привертають до себе все більшу увагу вітчизняних фахівців-практиків, науковців, дослідників, політиків і державних діячів різних рівнів. Оскільки здійснювана в Україні упродовж значного часу державна політика не носила цілеспрямованого, системного характеру [1, с. 18] і виявилася неефективною, тому необхідно провести ґрунтовний аналіз відповідних явищ, процесів і подій історичного минулого. Результати розвідок у даному напрямку можуть стати передумовою формування вираженої, дієвої державної політики та здійснення ефективного державного управління в Україні.

Основні напрями розвитку системи державного управління знайшли своє втілення у багатьох наукових розробках. Зокрема, дослідженням системи державного управління займалися видатні вчені, серед яких необхідно відзначити Г.В. Атаманчука, А.Ф. Мельника, В.В. Тертичка, Т.І. Пахомову, В.Б. Авер'янова, М.О. Пухтинського, В.Я. Малиновського, О.Ю. Оболенського, А.Ю. Васіну, В.М. Князева, Д.Н. Бахраха та багатьох інших. Однак, цими науковцями не повною мірою розкрито процеси державотворення становлення державного управління в Україні, зокрема за часів її тривалого перебування у складі СРСР та незалежній Україні.

Для ґрунтовного вивчення та аналізу питання основних тенденцій державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління, насамперед, необхідно з'ясувати сутність такого фундаментального поняття як «система державного управління». Процес державотворення суттєво впливає на зміст традиційних для нас категорій та понять у сфері державного управління. В науковій літературі управління прийнято класифікувати на наступні види: соціальне (державні і суспільні), біологічне і технічне.

Розглянемо поняття соціальної системи управління, а точніше державної, тобто такої, яка тісно взаємодіє із суспільними системами управління. Під системою державного управління розуміється сукупність двох і більше елементів (підсистем), взаємозв'язаних і взаємозалежних між собою, які утворюють цілісну єдність [2, с.8]. На думку В.Б. Авер'янова під цим поняттям слід розуміти стабільну систему управління з чітко вираженими функціями окремих органів управління. Підвищення ефективності роботи такої системи пов'язане з удосконаленням внутрішніх взаємозв'язків між органами державного управління або з інтенсифікацією виконання окремих управлінських операцій [3, с.288]. В свою чергу, В.А. Козбаненко дає розширене розуміння цієї категорії. Він зазначає, що система державного управління, як і всяке соціально організоване утворення, складається з функціонально об'єднаних зв'язків підсистем (елементів), які володіють специфічними властивостями, завдяки чому і знаходять своє місце в структурі організації. Система державного управління є певним чином організованою, функціонально пов'язаною складовою системоутворюючих елементів (структурних частин): державні інститути, що забезпечують функціонування системи управління, в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організаційній взаємодії [4, с.4]. Подібного підходу при встановленні сутності системи державного управління дотримується також Г.В. Ата-

манчук. На його думку, для державного управління системне представлення його компонентів, елементів і їх взаємозв'язків має принципове теоретичне і методологічне значення. Від того, що розуміється під системою державного управління, які і в якому порядку включаються в неї управлінські прояви, як вони співвідносяться між собою і приводяться в реальну взаємодію, залежить майже все, що асоціюється з державним управлінням [5, с.93].

Отже, на основі проведеного дослідження потрібно зауважити, що система державного управління є найбільш значущим чинником, що впливає на результат діяльності будь-якої соціальної системи, під якою слід розуміти сукупність елементів, які взаємопов'язані спільними завданнями та метою в сфері державного управління.

На жаль, сучасна система державного управління являє собою значною мірою самостійну, відмежовану від суспільства систему, яка функціонує відповідно до власних цілей і завдань, що значно відрізняються від загальносистемних (національних). Сучасні засоби взаємодії та обміну між владою і суспільством мають певною мірою антагоністичний характер, одна зі сторін (влада) традиційно розглядає іншу (суспільство) як своє джерело існування і в такий спосіб обмежує її власну можливість нормально існувати, функціонувати і розвиватися. Тож слід знову повернутися до необхідності існування інституту, який би здійснював функції контролю за дотриманням норм, тобто держави як базового суспільного інституту [6, с.60]. Саме тому, необхідно провести глибокий історичний аналіз системи державного управління на різних етапах державотворення.

Як свідчить історичний досвід, система державного управління формувалася протягом трьох історичних етапів: 1) зародження системи державного управління — стадія, що пов'язана із формуванням усіх вихідних параметрів подальшого функціонування та змін, визначенням базових суперечностей та заходів щодо їх нейтралізації. Відсутність або недостатня чіткість у визначенні цих параметрів може: по-перше, спричинити кризу загострення суперечностей між елементами системи; по-друге, закладає основу для майбутніх непорозумінь; 2) становлення і розвиток системи державного управління; 3) застосування системи державного управління в період незалежної України — стадія, що передбачає збільшення активності елементів системи, впровадження інноваційних технологій, залучення додаткових ресурсів та активних учасників до процесу розвитку системи [7, с.16].

Не існує держав без державного управління. Зародження системи державного управління доцільно розглядати з часів Київської Русі, так як саме в цей період розпочинається цілий комплекс реформ державного управління. Цей етап продовжувався за часів Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, в ході національно-визвольної боротьби під проводом Б. Хмельницького, в складі Австро-Угорської та Російської імперій і тривав аж до відродження української національної держави за часів Центральної Ради. Але суттєвих зрушень в політиці державного управління цього періоду не відбувалося. Тому перейдемо до розгляду наступного етапу — становлення і розвитку системи державного управління, який закінчується здобуттям Україною незалежності.

Аналіз етапу розвитку системи державного управління здійснено нами на прикладі радянського періоду вітчизняної історії. Цей період обрано для вивчення з таких міркувань. По-перше, це завершений історичний період з чітко окресленими часовими межами і при цьому достатньо тривалий, що дозволяє проаналізувати причини, характер і наслідки трансформацій у системі державного управління. По-друге, цьому періоду була притаманна спроба створити відмінну від попередніх систем державного управління зі своїми атрибутами та потужним ресурсним забезпеченням. По-третє, сучасні спостереження за ставленням до радянської системи управління на пострадянському просторі дозволяють виявити різні наслідки етапу її ліквідації (консервації) — від категоричного заперечення й неприйняття до часткового відновлення. Це підтверджує наш висновок про важливість як соціокультурного чинника в трансформації даної системи, так і впливу на її розвиток інших — зовнішніх щодо певної управлінської системи — факторів. Очевидно, у зв'язку з цим слід говорити про притаманність системі державного управління явища гістерезису — неоднозначної залежності розвитку системи залежно від зміни зовнішніх умов цього розвитку, зовнішніх впливів на неї [8, с.12].

Спираючись на викладені погляди, можна сформулювати основні періоди становлення і розвитку радянської системи державного управління: 1) розвиток системи державного управління в 20-30-х рр. XX ст. — система державного управління носила тоталітарний характер, запроваджувалася нова економічна політика; 2) розвиток державного управління від початку Другої світової війни до 1953 року — система державного управління була переведена на військовий лад. Фактично вся влада зосереджувалася в руках Сталіна, що не давало змогу розвиватися державно-управлінським відносинам; 3) період Хрущовської відлиги (1953-1964 рр.) — в країні відбувався демонтаж ленінсько-сталінської системи з відмовою від масових репресій як інструменту державного управління. Однак, попри всі кроки, спрямовані на лібералізацію суспільного життя, кардинальних змін в системі державного управління УРСР в той час не відбулося. Поглибилося фактичне розшарування радянського суспільства, сформувалися і далися взнаки негативні для системи тенденції, які повною мірою виявилися у роки «застою» [9, с.17]; 4) період «застою» (60-70-ті рр. до середини 80-х рр.) — збереглася командно-адміністративна система управління, чому сприяв догматизм в ідейно-теоретичній сфері, апологетика існуючого порядку, видавання бажаного за дійсне. За Конституцією СРСР 1977 року складовими елементами політичної системи радянського суспільства були КПРС, Радянська держава, профспілки, комсомол, кооперативно-колгоспні об'єднання, громадські організації. КПРС проголошувалась «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи». Практично існувало змішування функцій партійних і державних органів, зрощення партійного й державного апаратів [10, С.17-18]. В такий спосіб УРСР залишалася маріонеткою у вирішенні загальнодержавних справ, а її система управління майже не розвивалася і носила адміністративно-командний характер; 5) період «пребудови» (1985-1990 рр.) — вирішено рішуче відмовитися від командно-адміністративних методів,

проводити партійну політику по-новому, методами організаторської й ідейно-політичної роботи в масах; припинити підміну державних і господарських органів; оновити кадрову політику партії, виключити формально-бюрократичний підхід до підбору і розстановки кадрів, розвинути демократизм цього процесу; змінити структуру партійного апарату [11, с. 144].

Отже, проаналізувавши систему державного управління в Радянському Союзі на різних етапах державотворення, необхідно зауважити, що на різних історичних етапах суспільного розвитку змінювалася форми і методи державного управління. Проводилася політика повної централізації системи державного управління. Також за часів Радянської влади розвиток української системи управління відбувався двоюко. З одного боку, переважали адміністративно-командні методи управління, що насаджувалися партійною номенклатурою, а з іншого — прагнення побудувати ефективну систему державного управління. Зіткнення цих двох ідей в різні періоди існування радянської України обумовлювали запровадження «коливань» в політичній, соціальній та економічній сферах розвитку суспільства.

Етап застосування системи державного управління розпочався після здобуття Україною незалежності. Відразу почала формуватися власна модель системи державного управління. Кардинально змінюючи структуру, роль і функції органів влади та державного апарату, суспільство вимагає підвищення ефективності їх функціонування, забезпечення професіоналізму державних службовців, вивчення нових аспектів і проблем державного управління. Перед нашою державою стоїть завдання створення стабільної, політично незалежної системи державного управління, яка спроможна працювати мобільно та результативно, користуючись довірою і повагою суспільства. Передбачається також підвищити ефективність державного управління, основним завданням якого повинно бути забезпечення реалізації функцій держави і розвиток громадянського суспільства [12, С.176-177].

Сучасна українська держава в процесі свого історичного транзиту до демократії стикається з системним комплексом проблем, які ставлять під питання саму перспективність українського державного проекту. Це не просто криза і стагнація економіки, низький рівень життя людей і ціннісний хаос. Спостерігається стрімкий регрес суспільства і держави, пов'язаний значною мірою з деформацією державного управління, від неефективності якого значною мірою залежить майбутнє держави і його громадян. Як справедливо зауважує Б. Будзан, в Україні спостерігається криза керованості суспільства, неадекватність управління, криза людських відносин, яка порушила принципи стимулювання, відповідальності і дисципліни, чіткості виконання ухвалених рішень, суворого контролю і санкцій, корпоративної етики [13, с. 196]. З цього приводу А.П. Прохоров зазначає, що система управління, і це характерно для всієї історії, як України, так і Росії, досягає крайньої деградації на її нестабільній, мобілізаційній фазі. Причина цього в тому, що в умовах мирного і стабільного розвитку система управління витрачає свої життєві сили на хронічні узгодження, що приводить до неприйняття невідкладних управлінських рішень. Тому наслідком цього є необхідність частішої заміни управлінців в кожній організації і в країні в цілому [14, С. 198-199]. Дані погляди були підтримані А.В. Тіхоновим, який вважає,

що «управлінська думка» зіткнулася з проблемами теоретико-методологічного плану. Вона шукає подолання того одностороннього, одновимірного трактування управління, яке склалося на початку індустріальної епохи [15, с. 32].

Звідси зміни, що відбуваються у системі державного управління ототожнюються з ринковим перетворенням національної економіки; низький рівень матеріального добробуту народу пов'язується з державною формою управління; основною причиною неефективності функціонування системи державного управління розглядаються закономірності її внутрішньої організації тощо. Всі заходи підвищення ефективності діяльності в державному управлінні, функціонування незалежної української держави, політичної і правової систем шукаються лише в сфері удосконалення владного державного впливу на суспільство з метою підвищення можливостей цього впливу, хоча має йтися про створення ефективних механізмів зворотного зв'язку суспільства та держави [16, с.15]. Безумовно, це скоріше нагадує спробу (може, не завжди усвідомлену) повернутися до старого, фактично зруйнованого правопорядку, до адміністративно-командних методів управління, ніж пізнати нові суспільні процеси, зокрема, виведення України з пострадянської системи управління [17, с.20].

Тому, досліджуючи основні тенденції державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління, необхідно звернути увагу на те, що еволюція розвитку державного управління в Україні мала надзвичайно складний та неоднорідний характер, який був обумовлений постійною зміною політичного життя, яке накладало значний відбиток на розвиток державного управління. Непостійність незалежності держави, значна залежність української системи державного управління від волі інших країн на певних проміжках історії, на жаль, не дала змоги Україні сформувати стабільну модель управління, яка б відповідала особливостям власне національної адміністративної традиції. Незважаючи на це, українська історія, яка багата на події, показує нам зразки справжнього державного будівництва, котрі супроводжувалися досягненнями і в державному управлінні, якими варто пишатися.

Література

1. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку / Романюк С. А. // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / за ред. С. Максименка. — К.: «Міленіум», 2001. — С. 13-40.
2. Четвериков В. С. Адміністративне право / В. С. Четвериков. — Серія «Высшее образование»; Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. — 512 с.
3. Державне управління: теорія і практика / за заг.ред. В. Б.Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2 т. Т. 2 / год ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. — М.: «Статус», 2002. — 592 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.

6. Сапа Н. В. Формування інноваційного механізму державного управління в умовах глобалізації / Н. В. Сапа // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. — 2009. — Випуск 35. — С. 54-69
7. Миронова Н. С. Концептуальні підходи до формування антикризових стратегій у державному управлінні / Н. С. Миронова // Державне будівництво. — 2007. — № 2. — С. 13-23
8. Дрешпак В. Розвиток семіотичної підсистеми державного управління в Радянській історичній період / В. Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2010. — № 1 (4). — С. 11-21
9. Даниленко В. Політичні зміни в СРСР і Україні в період хрущовської «відлиги» / В. Даниленко // Інститут історії України НАН України. — 2008. — Вип. 14. — С. 3-17
10. Державно-правовий розвиток УРСР в період загострення кризи радянської системи // Наукові записки: ВІСНУ ім. М. Коцюбинського. — 2008. — № 13. — С. 17-21
11. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет. — М.: Политиздат, 1988. — Т. 1. — 352 с.
12. Бармак М. Функціонування інституту державної служби на українських землях: історіографія проблеми / М. Бармак // Міжнародний збірник наукових праць: Україна-Європа-Світ. — 2009. — № 3. — С. 176-182
13. Будзан Б. Менеджмент в Україні: сучасність і перспективи / Б. Будзан. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. — 349 с.
14. Прохоров А. П. Русская модель управления / А. П. Прохоров. — М.: Эсмо, 2006. — 384 с.
15. Тихонов А. В. Социология управления / А. В. Тихонов. — Изд. 2-е, доп. и перераб. — М.: Канон +: Реабилитация, 2007. — 472 с.
16. Селіванов В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння / В. Селіванов // Право України. — 2003. — № 9. — С. 15-24.
17. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В. В. — Х.: Право, 1996. — 164 с.

Пилипшин В.П. Основные тенденции создания государства в Украине и их влияние на систему государственного управления. — Статья.

Выполнено изучение и анализ исторических предпосылок становления системы государственного управления на разных этапах создания государства в Украине.

Ключевые слова: тенденции создания государства, Украина, система государственного управления.

Pilipishin V.P. Base of the tendency of creation of the state in Ukraine and their influence on government system. — Article.

Studying and the analysis of historical preconditions of formation of system of the government at different stages of creation of the state in Ukraine are executed.

Keywords: tendencies of creation of the state, Ukraine, government system.