
Міністерство освіти та науки України
Чернігівський національний технологічний університет

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Словник

*Рекомендовано Вченою радою
Чернігівського національного технологічного
університету*



Київ 2016

УДК 35.077.6
ББК 67.401.21
Р 83

Затверджено до друку Вченою радою Чернігівського національного технологічного університету Протокол №3 від «28» березня 2016 року

Рецензенти:

Бульба В.Г., д.н. держ. упр., проф. Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при президентіві України

Кривачук Л.Ф., д. н. держ. упр., проф. Львівський національний університет ім. Івана Франка

Навчально-наукова серія: «Публічне управління та адміністрування».

Започаткована НДІ публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету в 2015 році. Випуск 1.

Р 83 Публічне управління та адміністрування : словник-довідник // Укладники: Руденко О.М., Шершньова О.В., Бакуменко В.Д., Філіпова Н.В., Ткаленко Н.В. За заг. ред. – К.: Кондор-Видавництво, – 2016. – 178 с.

ISBN

У словнику зібрані та упорядковані поняття про найбільш загальні і фундаментальні властивості, відношення та зв'язки у сфері діяльності і галузі науки публічного управління та адміністрування. В основу формування даного словника покладено концепцію визначення категоріального апарату та виділення поширених понять, виходячи з виділення системних складових державного управління та відповідних морфологічних моделей.

Словник розрахований на науковців, працівників органів державної влади, інших фахівців, які професійно займаються проблемами теорії державного управління.

Бібліогр.: 55 назв.

УДК 35.077.6
ББК 65.9(2Укр)Я73

ISBN

© Колектив авторів, 2016
© Кондор-Видавництво, 2016

ПЕРЕДМОВА

У сучасних умовах відбувається якісна зміна способів і методів публічного управління та адміністрування. Одним з головних важелів державного регулювання є децентралізація системи управління. Публічне управління та адміністрування в Україні зараз знаходиться на етапі становлення. З урахуванням міждисциплінарного характеру, цей процес багато в чому спирається на ідеї, принципи, концепції, закони, теорії, відкриті та розроблені насамперед теорією соціального управління, а також такими традиційними науковими галузями як політологія, право, філософія, соціологія, економіка, психологія. Як наслідок, багато теоретичних та методологічних здобутків цих галузей наук широко використовуються шляхом їх творчої переробки та застосування при виділенні закономірностей, формуванні положень, принципів, моделей і методів публічного управління та адміністрування.

Як підкреслюється у роботах з філософії та методології науки, дослідження в будь-якій галузі знань повинні спиратися на певний понятійний апарат. Ідеї, принципи, закони будь-якої теорії виражаються у формі понять, тому наукову теорію можна відобразити як систему понять. Принципи, наукові закони, емпіричні правила, моделі, наукові факти включаються в теоретичні системи лише за допомогою понять, які відображають їх взаємозв'язок, взаємодію. Таким чином, поняття в певному розумінні є інфраструктурою теорії.

В теоретичній системі поняття утворюють своєрідну ієрархію. Зміст поняття та місце в ієрархії визначається його зв'язком з іншими поняттями. Є частинні поняття, які відображають істотні властивості порівняно невеликого класу предметів та прямо пов'язані з повсякденним досвідом, суспільною практикою. Їх називають поняттями емпіричного рівня, і вони вважаються вихідними або первинними поняттями теорії. Дослідники підкреслюють необхідність чіткого, однозначного визначення таких понять, оскільки їх невизначеність, розпливчастість принаймні ускладнює, а нерідко й не дозволяє виведення з них більш абстрактних і теоретичних понять.

Вищі щаблі ієрархії складаються з більш абстрактних понять, котрі ширше охоплюють предмети, явища, процеси з об'єкту даної теорії.

Поняття цих шаблів інтерпретуються за допомогою тих, що знаходяться на нижчих рівнях, а емпіричні – за допомогою досвіду, експерименту, практики. На найвищому рівні знаходяться найбільш загальні, основні поняття, що відображають об'єктивні, істотні, загальні властивості, зв'язки природи, суспільства й мислення та виділяються в клас категорій. Категорії – це основні, найбільш істотні та широкі в межах даної теорії поняття, на яких вона будується.

В певній теорії наукові поняття виступають у вигляді термінів – слів або словосполучень, які призначені точно позначати поняття і їх співвідношення в межах спеціальної сфери та існують лише як певна система термінології.

Подібна система за галуззю науки публічного управління ще недостатньо сформована. Хоча й зроблені певні кроки у цьому напрямі, але відсутні словникові та енциклопедичні видання, в яких би повною мірою у вигляді термінологічної ієрархії відображались ідеї, принципи, закони, теорії, підходи, методи, моделі тощо, які складають систему теоретичних результатів на даному етапі розвитку публічного управління та адміністрування з урахуванням міждисциплінарного характеру, а також специфіки функціонування та розвитку сучасного державного управління як сфери діяльності в світі та в Україні.

Упорядкування та систематизація термінів з теорії публічного управління та адміністрування є важливим та актуальним завданням, оскільки належним чином розроблений понятійний апарат можна розглядати як її фундамент. Певною мірою це завдання вирішується у даній роботі.

Представлений словник було укладено на основі словників довідників «Управління суспільним розвитком» (за загальною редакцією А.М. Михненка, В.Д. Бакуменка), «Державне управління» (під керівництвом В.Д. Бакуменка), «Методологія державного управління» (керівник авторської групи В.Д. Бакуменко).

ТЕКСТОВА ЧАСТИНА

А

Абдикація – тип переходу до демократії, за якого відбувається швидка «добровільна» передача влади від старої до нової еліти – під тиском масових рухів чи певних очевидних провалів у внутрішній або зовнішній політиці, що роблять владу старої еліти повністю нелегітимною.

Абсолютизм – абсолютна, ніким і нічим не обмежена влада, основою якої є самодержавство, самоуправство володаря, який зосереджує в своїх руках всю повноту законодавчої, виконавчої, судової, а також духовної (релігійної) влади, Номінально верховна політична влада належить монарху – імператору, королю, царю, шаху, падішаху тощо. Як форма державного правління найбільший розвиток і розквіт А. набув за часів феодалізму. Прикладом сучасних абсолютних монархій є Бахрейн, Бруней, Катар, Кувейт, ОАЄ, Оман, Саудівська Аравія. В цих країнах конституція або відсутня зовсім або робляться лише перші спроби (кроки) до встановлення конституційної монархії (Кувейт, ОАЄ, Катар, Бахрейн). В Саудівській Аравії конституцією країни офіційно вважається Коран. Ватикан, Саудівська Аравія та Оман конституцій не мають взагалі, а її роль відіграють окремі державно-правові акти, які й замінюють основні закони цих країн.

Автократія – авторитарна форма правління, необмежене і безконтрольне повновладдя однієї особи, типовим прикладом якої були давньосхідні деспотичні монархії, тиранічні режими часів Римської імперії, вождизм радянської командно-адміністративної системи.

Автономія – певна міра самостійності і незалежності органів, установ та організацій територіальних чи екстериторіальних спільнот і колективів у вирішенні питань їх життєдіяльності. Існує чимало

різновидів автономії. За суб'єктним складом розрізняють автономію установ і автономію колективів. Автономія установ – це їх здатність в тій чи іншій мірі самостійно вирішувати фінансові, економічні та адміністративні питання, без чого, по суті, неможлива оперативна і компетентна діяльність підприємств, науково-виробничих центрів, банків тощо. Автономія колективів буває територіальною (адміністративно-територіальною, регіональною), національно-державною і екстериторіальною (культурною) яка, в свою чергу, буває персональною і корпоративною. В конституційному праві автономії розглядають, насамперед, як незалежність, здатність певної частини унітарної, а інколи й федеративної держави до самоврядування, основою якого є загальнодержавна конституція та власне законодавство суб'єктів автономії. З цих опозицій розрізняють дві основні форми автономії – політичну (автономна республіка) і адміністративну (автономна область). У порівнянні із звичайними адміністративно-територіальними одиницями автономія має більш широкі повноваження і можливості для реалізації специфічних інтересів населення. У відповідності із теорією і практикою державного будівництва України автономія передбачає право і можливість населення будь-якого національного утворення самостійно, в межах, встановлених центральною владою, вирішувати питання внутрішнього життя. Взагалі автономія надається окремій національності, яка компактно проживає на певній території держави. Автономію характеризують також такі політико-правові та економічні ознаки, як наявність власної конституції та законодавства, які є частиною національно-правової системи, достатньо самостійне вирішення економічних проблем, наявність розгалужених міжнародних зв'язків.

Авторитаризм – недемократичний політичний режим, для якого характерна сильна особиста диктатура однієї людини або вузької групи осіб, яка встановлена недемократичними процедурами і не підконтрольна громадянам. Для авторитарних демократичних режимів характерні наступні риси: зосередження влади в руках лідера, влада, заснована на авторитеті, рекрутування політичної еліти шляхом кооптації, тобто призначення зверху шляхом спеціальних процедур. На відміну від тоталітаризму зберігається автономія особистості і суспільства в неполітичних сферах, не використовуються масові репресії, хоча застосовується вибірковий політичний терор, може використовуватися примус населення за допомогою сили, провадяться

«чистки» державного апарату, може існувати обмежене число партій, профспілок, інших організацій. При авторитарному режимі не відбувається радикальна перебудова суспільства на основі ідеології, немає тотального контролю над населенням, не зачіпається існуюча соціально-класова стратифікація, режим в цілому сумісний з економічним, соціальним, культурним і частковим ідеологічним плюралізмом. Існують різновиди авторитарних режимів: традиційно-авторитарні, військово-авторитарні (військові хунти, диктатури), військово-бюрократичні, авторитарно-бюрократичні, популістські режими, авторитарно-демократичні і демократично-авторитарні режими.

Агітація передвиборча – політична діяльність партій, громадських організацій, трудових колективів та окремих осіб, застосована ними система методів і засобів щодо широкого і всебічного обговорення політичних, ділових та особистих якостей кандидатів на ту чи іншу виборну посаду. Можливість проведення **А.п.** передбачається Конституцією України, законодавством про вибори депутатів різних ланок, іншими нормативно-правовими актами. Під час **А.п.** широко використовуються засоби масової інформації, які висвітлюють хід підготовки і проведення виборів, а їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі заходи, пов'язані з виборами. Місцеві органи державної влади та самоврядування створюють умови для належного проведення **А.п.** Законодавство встановлює обмеження у проведенні передвиборчої агітації. Так, використання кандидатом або їх довіреними особами для організації агітаційної роботи засобів масової інформації, які знаходяться в їх підпорядкуванні як посадових осіб, забороняється. Державні установи, органи місцевого самоврядування не можуть приймати участь в передвиборній агітації. **А.п.** обмежується в організаціях, з'єднаннях і частинах Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ та інших подібних структурах. **А.п.** в день виборів в будь-якій формі забороняється. В багатьох країнах розповсюдження агітаційних матеріалів не допускається. **А.п.** фінансується за рахунок коштів, одержаних від держави, політичних партій, виборчих блоків, кандидатів у депутати, пожертвувань фізичних та юридичних осіб.

Адаптивна структура управління – структура управління, що дозволяє гнучко реагувати на зміни в навколишньому середовищі і враховує інноваційні прийоми управлінської діяльності.

Адміністративна етика сукупність правил і форм поведінки з людьми у службово-посадових взаєминах, що дозволяє зовні виразити повагу до них, сприяючи встановленню між керівниками і підлеглими атмосфери взаємного визнання і розуміння, поваги один до одного. Державний службовець має виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, рішуче виступати проти антидержавних проявів і сил, які загрожують порядку в суспільстві або безпеці громадян. Він повинен шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби. Державний службовець має з належною повагою ставитися до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їх об'єднань, а також юридичних осіб, не повинен проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, допускати прояви бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманість у висловлюваннях або іншим чином поводитися у такий спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця. Він має виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанування та дотримання народних звичаїв і національних традицій, установленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземців.

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням. В Україні проведення адміністративної реформи пов'язується із створенням нової системи державного управління. В ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміні-

стративно-територіального устрою. А.р. має здійснюватись у напрямках: створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрового забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукового та інформаційного забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Адміністративна система – ієрархічна система, що є складним суб'єктом державного управління, підсистемою системи державної влади. Здійснює управлінські функції планування, нормування, організації, координації, мотивації, контролю щодо різних сфер життєдіяльності суспільства. Ототожнюється із системою органів виконавчої влади

Адміністративне право – галузь державного права, що стосується взаємин між урядом і окремими громадянами. Адміністративне право має справу з правовими обмеженнями дій урядових осіб та службовців.

Адміністративні методи управління – (називають також директивними (фр. directive – направляти), розпорядницькими, командними) – 1) способи й форми управління, в основі яких лежить безпосереднє адміністрування, розпорядництво, що опирається на накази, розпорядження, надані зверху установки; 2) методи, засновані на тому, що суб'єкт керування, управляючий орган виробляє директиви, команди, розпорядження, що підлягають неухильному виконанню з боку об'єкта керування, підлеглих суб'єктові осіб.

Адміністративний менеджмент – сучасний стиль управління, що принципово відрізняється від бюрократичних форм і методів, оскільки побудований на засадах демократії з мінімізованим втручанням держави в усі сфери суспільного буття, за винятком надання тих послуг, які відсутні у ринковому середовищі.

Адміністративний ресурс – політична практика, коли відповідальні працівники установ державної влади використовують своє службове становище, аби впливати на посадових осіб,

а також перебіг політичних, економічних, культурних та інших подій, що перебувають поза межами їхнього підпорядкування, повноважень і компетенції. Це позбавлення громадян свободи вибору й волевиявлення на підставі їх адміністративної залежності від начальства. Наприклад, використанням **А.р.** є намагання державного службовця досягти особистих чи політичних цілей застосовуючи важелі адміністрування, посадову підпорядкованість підлеглих йому осіб. Застосування **А.р.** в державному управлінні буває характерним для недемократичних режимів як продовження практики адміністративно-командного управління.

Адміністративно-командне управління – управління суспільним життям, що характеризується жорсткою централізацією, обмеженням або й запереченням прав на самоврядування, надмірною регламентацією й бюрократизацією усіх сфер суспільного життя. В СРСР підґрунтям адміністративно-командного управління була гегемонія однієї партії та державна власність на засоби виробництва, а наслідком став значний спад ефективності та загальної культури управління, поширення некомпетентності керівництва, практики перестраховок, приписок, домінування політичних та ідеологічних чинників в управлінні економікою й культурою.

Адміністративно-територіальний аспект проведення адміністративної реформи – аспект пов'язаний з визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування. У ході адміністративних перетворень систему адміністративно-територіального устрою необхідно реформувати з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівні. В першу чергу, передбачається трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі чинного законодавства адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг. Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень має здійснюватися шляхом проведення державно-правових експе-

риментів. Пізніше трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою, виходячи з обґрунтованих шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Адміністративно-політична еліта – правлячий суспільством прошарок, який є носієм найбільш характерних політико-управлінських якостей і функцій. Особлива роль **А.п.е.** відображена в теоріях елітаризму, що обґрунтовують розподіл суспільства на керівників і керованих, де політична влада розглядається як база соціальних відносин, що обумовлює відносини панування і підкорення. Наприклад, теорія плюралістичних еліт, яка широко використовується для теоретичного обґрунтування сучасних західних демократій, стверджує, що в соціальних структурах є політична, економічна, культурна еліти. Провідна роль відводиться саме **А.п.е.**, що безпосередньо бере участь у процесі прийняття політичних рішень. До неї примикає, часто зливаючись з нею, управлінська еліта (вищий прошарок державної бюрократії), що не володіє прямим впливом на політику але зайнята виконавською діяльністю. **А.п.е.** повинна мати відкритий характер, не перетворюватися на замкнену гільдію ледь не спадкових носіїв влади або клан олігархів. З цього виходить необхідність формування ефективного механізму її ротації, постійного притоку свіжих сил до її лав. Необхідно враховувати ідеї циркуляції еліти, запрошувати до управлінської діяльності в центрі відомих фахівців з регіонів, спроможних досягти успіхів у системі державного управління та ефективного адміністративного реформування. Важливою складовою державного впливу на формування політичної і управлінської еліти є організація навчальної підготовки представників корпусу державних, політичних та адміністративних діячів і загальнонаціональних лідерів інших сфер життєдіяльності суспільства, які не обіймають державних посад.

Адміністрація Президента України – постійно діючий орган, що утворюється Президентом України відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави. Основними завданнями **А.П.У.** є орга-

нізаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України щодо: реалізації його повноважень як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; представлення України в міжнародних відносинах, здійснення керівництва її зовнішньополітичною діяльністю, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України, визнання іноземних держав, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України; здійснення ним керівництва у сферах національної безпеки і оборони; визначення стратегії економічного розвитку держави; вирішення питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією і ліквідацією центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх узгодженого функціонування і взаємодії; розв'язання кадрових питань, які належать до його повноважень; вирішення питань, пов'язаних з нагородженням державними нагородами, у тому числі і відзнаками Президента України, присвоєнням вищих військових та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняттям до громадянства та припиненням громадянства України, наданням притулку в Україні, здійсненням помилування; здійснення ним й інших повноважень, визначених Конституцією України. До складу **А.П.У.** входять: Глава Адміністрації Президента України, Перший помічник Президента України, Перший заступник та заступники Глави Адміністрації Президента України, помічники Президента України, радники Президента України, наукові консультанти, консультанти та референти Президента України, Постійний представник Президента України у Верховній Раді України, Постійний представник Президента України в Конституційному Суді України; управління, служби, відділи та інші структурні підрозділи.

Адміністрування – стиль управління, за яким діяльність фокусується на процедурах і контролі правильного виконання розпоряджень.

Акти органів державної влади – форма владного волевиявлення у системі органів державної влади (закони, постанови, декрети, укази, розпорядження, накази, рішення). **А.о.д.в.** складають своєрідну систему правової ієрархії, вершиною якої є Конституція України. Форма таких актів, порядок їх прийняття визначається чинним законодавством. Багатство змісту і форм

актів органів державної влади дає можливість їх класифікації, критеріями якої можуть бути юридична природа (нормативність, юридична сила, форма, структура, їх дія в просторі, часі і за колом осіб), спосіб видання і оприлюднення тощо. В сучасних умовах в Україні проводиться робота по впорядкуванню актів органів державної влади, їх систематизації.

Акти Кабінету Міністрів України – постанови і розпорядження, які Кабінет Міністрів України видає у межах своєї компетенції на основі та на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і які є обов'язковими для виконання на території України. **А.К.М.У.**, що мають нормативний характер, найбільш важливе або загальне значення, видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Останній організовує та контролює виконання своїх актів безпосередньо або через центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та інші підвідомчі йому органи. Право виступати з ініціативою прийняття актів у Кабінеті Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Підготовка проектів постанов Кабінету Міністрів України здійснюється міністерствами, а в разі потреби – за участю інших центральних органів виконавчої влади, а також народних депутатів України, науковців, інших фахівців за їх згодою. **А.К.М.У.** можуть бути скасовані Президентом України або визнані Конституційним Судом України неконституційними (в повному обсязі або їх окремі положення). **А.К.М.У.** або їх окремі положення за зверненнями фізичних чи юридичних осіб можуть бути визнані судом недійсними, якщо вони не відповідають законам України або указам Президента України.

Акти Президента України – Укази і розпорядження Президента України, які є підзаконними правовими актами. Укази Президента України носять нормативний характер, якщо вони стосуються невизначеного кола суб'єктів, містять в собі норму права і розраховані на тривалу дію і багаторазове застосування. Укази Президента України, що не носять нормативного характеру, стосуються призначень, нагороджень, громадянства, помилування, надання політичного притулку і т.п. Рішення з оператив-

них питань, а також стосовно роботи Адміністрації Президента України приймаються у формі розпоряджень Президента України, які не повинні містити нормативних установлень та доручень. А.П.У. або їх окремі положення можуть бути відмінені Конституційним Судом за умов визнання їх неконституційними.

Аналіз впливу – спеціальна управлінська технологія для систематичної оцінки позитивних і негативних наслідків впливу державного регулювання, інструментами якого слугують вивчення конкретної практики, модель витрат, опитувальні листи тощо. Користь від її застосування полягає у кращому розумінні реального впливу дій держави на соціально-економічні процеси, (А.в. як інструмент аналізу); інтеграції і узгодженні цілей і задач при розробці політики (А.в. як інструмент координації); вдосконаленні механізму консультування і більшої прозорості дій уряду (А.в. як інструмент консультування); підвищенні відповідальності органів державної влади шляхом надання більш повної інформації і демонстрації користі державних рішень для суспільства (А.в. як інструмент звітності). А.в. широко використовується в роботі державних структур, особливо міністерств і відомств. У розвинених країнах А.в. використовується частіше за все при введенні нових регулюючих правил і норм, оцінці їх наслідків для бізнесу, фінансового стану, соціально-економічного розвитку.

Аналіз політики – кваліфіковане застосування інтелекту до вирішення суспільних проблем, осмислення політики, яке спирається на багатогалузеву основу, що охоплює як природничі, так і суспільні науки. Спочатку цей методологічний підхід виник як узагальнений інструментарій формування та обґрунтування програмно-цільових рішень, але зараз фахівці під ним розуміють усю сукупність сучасних методів обґрунтування державно-управлінських рішень. За визначенням відомого американського фахівця в галузі засобів обґрунтування рішень Е.Квейда, це – «будь-який вид аналітичних досліджень, що генерують і подають інформацію таким чином, щоб покращити основу для винесення суджень керівниками, відповідальними за розробку політики». А.п. не пов'язаний з будь-яким вузько визначеним класом методів вивчення проблем (математичних, імітаційних тощо). Він розроблений спеціально для обґрунтування рішень у сфері державного управління і покликаний доповнити або замінити більш формалізовані засоби «систем-

ного аналізу» і «дослідження операцій». У процесі А.п. досліджуються: законодавчі акти і співвідношення політичних сил; програми органів влади; особливості розвитку приватного сектора; можливі конфлікти запропонованих програм з іншими; політичні наслідки рішень; організаційні аспекти; питання збирання інформації; проблеми впровадження тощо. В А.п. більша увага приділяється не побудові чіткої методичної схеми, властивій «системному аналізу», а дослідженню максимально широкого кола обставин і чинників з метою виявлення переваг та недоліків кожної з альтернатив. На державному рівні – це спроба впорядкувати вироблення урядових рішень у сферах, де не діють кількісні оцінки та критерії; де домінують суб'єктивні судження, що враховують інтереси впливових політичних та суспільних угруповань. Можна виділити низку рис, притаманних А.п., зокрема: спрямованість на суспільні проблеми та державну політику, в тому числі на її покращання і зміну в конкретних умовах; пізнавальний характер (вивчення і осмислення); колективне здійснення; ретельний підхід до аналізу проблем; врахування напрацювань як природничих, так і суспільних наук, професійної майстерності та здорового глузду; ролі суб'єктивних і політичних факторів, які пов'язані з владою, впливом та інтересами. А.п., як правило, передбачає дослідження моделі політичного процесу, що включає в себе складові політики і відображає її зміст та вплив. Його можна порівняти з кібернетичним методом «чорної скриньки», згідно з яким об'єкт в умовах відсутності або недостатності інформації про нього оцінюється за зовнішніми ознаками, що є результатами певної діяльності або реакцією на зовнішні впливи. Водночас для розуміння механізмів управління соціальними системами необхідне глибоке знання їх структурної та функціональної будови, а це можуть забезпечити тільки їх системні дослідження. Таким чином, аналіз політики і системний підхід взаємодоповнюють один одного. Розрізняють теоретичний та прикладний аналіз політики. Якщо завдання першого – це зрозуміти та пояснити політику, то другого – оцінити та змінити її. В А.п. найважливіша роль відведена оцінці управлінських впливів на суспільство, що спирається на застосування так званої раціональної моделі прийняття рішень. Остання містить постановку проблеми та визначення мети (цілей), вибір альтернатив її досягнення, визначення критеріїв їх оцінки, оцінку альтернатив (витрати-вигоди, сильні-слабкі сторони), а також моделювання з метою передбачення можливих наслідків

вибраної альтернативи. Основними предметами оцінювання є потреби, процеси, наслідки та ефективність управлінських рішень. На рівні держави – це оцінювання наслідків прийняття державно-управлінських рішень та відповідних впливів.

Аналіз у державному управлінні – аналітична діяльність, що спрямована на вивчення об'єктів і явищ у сфері державного управління, організації її раціонального простору відповідно до обраної стратегії розвитку країни з метою формування державної політики, підвищення ефективності державно-управлінських процесів, використання державних ресурсів.

Аналітичне забезпечення державно-управлінської діяльності. Передбачає дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладу на більш прості складові, встановлено взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей і принципів, завдяки яким міркування щодо вибору управлінських методів і рішень стають доказовими. Розуміння важливості та необхідності проведення великих обсягів такої роботи привело до створення у вищих та центральних органах державної влади спеціальних структурних підрозділів – аналітичних та інформаційно-аналітичних служб, відділів тощо. Аналітична робота в апараті органів державної влади стала обов'язковою складовою управлінської діяльності. Вона потребує максимального концентрування уваги на певному завданні, досконалого знання предметної області, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів й прийомів аналізу, певного часу тощо. Для формування сучасних державно-управлінських рішень (програмно-цільових, нормативно-правових, організаційно-розпорядчих) найбільш широко застосовуються системний аналіз, який спирається на системний підхід, загальну теорію систем та низку дисциплін, зокрема математичних, а також аналіз політики, який трактується як її вивчення та осмислення і базується на численних сучасних методах управління. Серед сучасних засобів аналізу, широко застосовуються: моніторинг, тобто цілеспрямоване спостереження та оцінювання, що обумовлене проблемами та завданнями основної діяльності об'єкта аналізу; використання індикаторів для вимірювання характеристик (параметрів) об'єкта аналізу; використання експертних систем, що являють собою комп'ютерні системи, які акумулюють знання експертів, а також

деякі фундаментальні знання щодо певної проблемної сфери, передбачають можливість формування логічних висновків та відіграють роль електронних консультантів для осіб, що приймають рішення; застосування соціальних експериментів, за допомогою яких у визначених та контрольованих умовах досліджуються процеси управління, що безпосередньо впливають на вирішення проблеми. Ефективність аналітичної роботи значною мірою залежить від досвіду, здібностей та знань її виконавців, що необхідно обов'язково враховувати в процесі добору та атестації працівників як аналітичних служб, так і взагалі апарату. Особливості аналітичної роботи дають змогу сформулювати ще одну вимогу до претендентів на посади державних управлінців – це вміння системно мислити, зокрема, структурувати управлінські проблеми. Важливою умовою ефективної аналітичної роботи є оперативне забезпечення релевантною достовірною інформацією. Найпоширенішими джерелами отримання останньої є офіційні видання органів державної влади; статистичні дані; засоби масової інформації; бібліотечні фонди; різноманітні інформаційно-довідкові електронні системи, зокрема нормативно-правові; спеціальні соціологічні опитування (на замовлення), професійні консультації та експертизи. Для обґрунтованого формування певних висновків необхідно також забезпечити систематичне довгострокове відслідковування інформації з альтернативних джерел. Щоб задовольнити потребу в інформації на сучасному рівні, необхідно створення і ведення проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів, які є впорядкованими множинами документів або даних, до яких є індивідуальний доступ.

Аналіз у державному управлінні – негативний погляд на бюрократію, що наголошує на непродуктивній, некомпетентній, нереалістичній і самодостатній природі бюрократії, величезний розмір і складність якої загрожують суспільству.

Антиелітаризм – наголос на зростанні участі громадян у державній політиці, їхньому впливі на неї за допомогою, а при необхідності й з застосуванням надзвичайних засобів. А. вимагає активної участі громадян, спрямованої на докорінну зміну політичної системи, посилений наголос на інших формах політичної активності.

Антимонополярна політика – державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в госпо-

дарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції. В Україні державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюються органами Антимонопольного комітету України. Останній відповідно до покладених на нього завдань контролює дотримання антимонопольного законодавства в процесі економічної концентрації, зокрема, при створенні, реорганізації, ліквідації суб'єктів господарювання; придбанні чи набутті будь-яким іншим способом у власність, одержанні в управління (користування) часток (акцій, паїв), активів (майна); оренді цілісних майнових комплексів суб'єктів господарювання або їх структурних підрозділів; при здійсненні господарської діяльності суб'єктами господарювання та при реалізації повноважень органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю щодо суб'єктів господарювання. Органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти Антимонопольному комітету України у здійсненні його повноважень.

Апарат – в суспільно-політичному житті це сукупність установ і закладів, які забезпечують функціонування органів влади та управління громадськими об'єднаннями (державний, партійний апарат).

Асоціація – громадське об'єднання на засадах добровільності й самокерування, форма суспільної організації, що об'єднує не окремих громадян, а кілька громадських об'єднань.

Атомізоване суспільство – суспільство з дихотомічною соціальною структурою, в якому вузькому прошарку політичної еліти, що перетворюється на панівний клас завдяки реальному розпорядженню державною власністю, протистоїть аморфна, неструктурована маса безправних людей, що не мають власності.

Атрибути громадянського суспільства – обов'язкові ознаки, риси громадянського суспільства, які стверджують його роль як опору демократії та вияву свободи. До найголовніших А.г.с. слід віднести: а) наявність публічного простору, засобів і центрів

комунікації, наслідком чого є формування сфери публічного життя і громадської думки; б) організованість публічного життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами; в) незалежність від держави, добровільність асоціацій, автономність яких усвідомлена на індивідуальному та колективному рівнях; г) зорієнтованість діяльності на громадські інтереси та публічну політику, наслідком чого є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

Аудит соціальний – перевірка якості та ефективності управління соціальними процесами на місцевому, регіональному та державному рівнях. Метою А.с. є підвищення рівня та якості життя населення. Здійснюється кваліфікованими фахівцями, аудиторами, які наділяються правом оцінювати якість та ефективність управлінської діяльності у сфері державного і регіонального управління та місцевого самоврядування.

Б

Багатопартійність – одна з основоположних умов демократичного ладу, коли інтереси різних суспільних верств виражаються відповідними політичними партіями, що змагаються між собою за владу і здійснюють більш або менш визначальний вплив на події в суспільстві. Реальна багатопартійність не там, де багато партій, а там, де партії мають вагому соціальну базу, репрезентують суттєві інтереси, дійсно впливають на розв'язання нагальних суспільних проблем.

Базові принципи державного управління – це вихідні, найбільш загальні положення, дотримання яких забезпечує наукову обґрунтованість діяльності у сфері державного управління. Серед них *принцип об'єктивності державного управління*, який зумовлює необхідність дотримуватися в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. *Принцип універсальності управління* проголошує, що цикл і загальні функції управління не відрізняються між галузями державного та приватного управління, а також не залежать від масштабу та специфіки об'єкта управління. *Принцип випереджачого стану* управління передбачає пе-

рехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє, зокрема активного виявлення, прогнозування та попередження можливих проблем на основі дослідження потреб і перспектив розвитку об'єкта управління з використанням науково обгрунтованої методології. Випереджаючий стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки в сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку. *Принцип демократизму* декларує народовладдя, а саме визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, реалізацію ідеї соціальності. *Принцип розподілу* влади передбачає розподіл системи влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та противагу у владі та запобіганню встановлення недемократичного режиму, і, як правило, закріплюється в конституціях країн, наприклад, в Україні. *Принцип законності* передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави. Він обумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. З цим принципом безпосередньо пов'язаний *принцип правової захищеності управлінських рішень*, тобто їх прийняття на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності діючим правовим актам. *Структурні принципи державного управління* сформульовані й систематизовані Г Атаманчуком як структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови «дерева цілей» державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні закономірності раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. До загальних принципів державного управління також відноситься *принцип єдності*

економіки та політики зі збереженням пріоритету останньої, а також *принцип поєднання загальних та локальних інтересів* за пріоритету інтересів більш високого рівня.

Базові принципи суспільного управління – вихідні, найбільш загальні положення та правила, дотримання яких забезпечує наукову обгрунтованість діяльності у сфері суспільного управління. Серед них *принцип об'єктивності суспільного управління*, який зумовлює необхідність дотримуватися в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. *Принцип універсальності управління* проголошує, що цикл і загальні функції управління не відрізняються між галузями державного та приватного управління, а також не залежать від масштабу та специфіки об'єкта управління. *Принцип випереджаючого стану* управління передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє, зокрема активного виявлення, прогнозування та попередження можливих проблем на основі дослідження потреб і перспектив розвитку об'єкта управління з використанням науково обгрунтованої методології. Випереджаючий стан у суспільному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки в сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку. *Принцип демократизму* декларує народовладдя, а саме визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування. *Принцип розподілу влади* на законодавчу, виконавчу та судову, який сприяє створенню системи стримування та противагу у владі та запобіганню встановлення недемократичного режиму, і, як правило, закріплюється в конституціях країн. *Принцип законності* передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави. Він обумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. До загальних принципів суспільного управління відносяться *принцип єдності економіки та політики* зі збереженням пріоритету останньої, а також *принцип поєднання загальних та локальних інтересів* за пріоритету інтересів більш високого рівня.

Безпека національна – широке багатокomпонентне поняття, яке відображає існуючі військово-політичні, економічні, екологічні, соціокультурні, інформаційні та інші загрози для суспільства, держави або нації, що складаються в системі глобальних та регіональних взаємовідносин з іншими країнами, етносами, соціальними групами, верствами, політичними силами. **Б.н.** найчастіше розглядається у двох аспектах: або крізь призму зіткнення національних інтересів, які виявляються у вигляді ідеалів і цілей суспільства, держави, нації (У. Липман, Г. Моргентау, С. Хоффман, М. Каплан та ін.), або через взаємодію систем цінностей як найбільш фундаментальних чинників, що визначають цілі, засоби та методи дій держав на міжнародній арені й політичних сил у країні (А. Вольферс, К. Норр, Ф. Трегер, Д. Кауфман та ін.). В обох варіантах аналізуються суб'єктивні й об'єктивні компоненти безпеки, існуючі та потенційні загрози, зовнішні й внутрішні фактори дестабілізації державного та громадського життя. Всебічна оцінка **Б.н.** охоплює: по-перше, пошук істотної відмінності між об'єктивним її станом та суб'єктивними тлумаченнями цього стану правлячими й опозиційними елітами, керівниками протидіючих держав тощо; по-друге, об'єктивну оцінку верхньої й нижньої меж **Б.н.** для кожної конкретної держави або військово-політичного союзу; по-третє, ширше тлумачення спектра **Б.н.**, ніж тільки військової, зовнішньополітичної чи зовнішньоекономічної загрози.

Безпосередня демократія – одна із форм демократії, повновладдя народу, що здійснюється шляхом прямого, безпосереднього волевиявлення. Основні форми **Б.д.** закріплені в Конституції України – це всенародне обговорення і всенародне голосування (референдум); вибори до Рад; накази виборців депутатам; звіти депутатів перед виборцями, а також перед колективами і громадськими організаціями, які висунули їх кандидатами в депутати; звіти виконавчих і розпорядчих органів, інших створюваних Радами органів перед населенням; відкликання депутата; збори виборців; народний контроль. **Б.д.** забезпечує найбільш повну участь громадян в управлінні країною, доповнює постійно діючу централізовану представницьку систему.

Бюджет розвитку – доходи і видатки бюджету, які утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Бюрократія – позначення адміністративних і технічних аспектів організації, що забезпечують прийняття і виконання рішень. Існує кілька підходів до визначення бюрократії. У залежності від оцінки ролі бюрократії в суспільстві вона розглядається: або як складна, ієрархічно побудована структура організації, що дозволяє підвищити ефективність управлінської діяльності, або як апарат державних органів влади, або як специфічна форма політичної чи іншої організації, в якій переважають адміністративні процедури, внаслідок чого фактична влада належить чиновникам, або як негативна оцінка властивої управлінському апарату тяганини і неефективності. Для бюрократії в цьому значенні характерні підкорення інтересів справи інтересам кар'єри та формалізм. У сучасному суспільстві із збільшенням розмірів організацій, як державних, так і приватних, і ускладненням механізму реалізації управлінських рішень бюрократія стала грати головну, а іноді і визначальну роль в багатьох сферах державної політики. У класичному розумінні бюрократичне управління має наступні ознаки: *регламентованість*, тобто функції організації чітко визначені за допомогою нормативних актів, а внутрішній організаційний устрій забезпечується рішеннями, які протоколюються, і правилами в формі письмових інструкцій; ієрархічність, тобто кожна посадова особа володіє чітко визначеною компетенцією всередині субординаційного розподілу праці і відповідальна за свою діяльність перед вищестоящою посадовою особою; *відстороненість від володіння засобами управління*, тобто засоби, що служать для виконання функцій управління, складають власність організації (держави), а не особисту власність окремих адміністраторів; *постійність*, тобто посада являє собою постійне заняття за наймом з фіксованою зарплатою, з перспективою регулярного службового просування, а після відставки – з гарантованою пенсією; *досвідченість і безособовість*, тобто посадові особи призначаються на основі своїх професійних якостей без свавілля і особистих переваг з боку керівництва.

В

Верховенство закону – визначальне пріоритетне положення закону в системі актів держави, яке забезпечується системою владних та юридичних засобів, найбільш повним практичним вира-

зом яких є вища юридична сила закону. **В.з.** є необхідною умовою і важливою гарантією законності та правопорядку в країні, одним із принципів правової держави. На практиці найвища юридична сила закону забезпечується тим, що видання закону це: прерогатива вищого представницького органу державної влади; ніякий орган не може зупинити чи скасувати закон крім того органу, який прийняв цей закон; всі правові акти держави повинні підпорядковуватись йому; а в разі розбіжностей (колізій) між законом іншими актами пріоритет належить закону.

Верховенство права – положення про необхідність дотримання верховенства закону, права, яке є однією з найважливіших характеристик правової держави поряд з розподілом влади та зв'язком держави й громадян взаємними правами та обов'язками. Це об'єднує **В.п.** з принципом верховенства закону. Разом з тим об'єктивно існує неспівпадання права і закону, що зумовлює їх розгляд окремо. **В.п.** історично значно ширше ідеї верховенства закону. Право, на відміну від закону, не залежить від волі законодавця та має специфічні об'єктивні якості й тільки тоді набуває регулятивної сили, коли воно реально підтримується та практично визнається публічно-політичною владою та само набуває владної сили. **В.п.** забезпечує рівновагу інтересів громадян та влади, суспільства та держави. **В.п.** означає не лише формальну законність, яка забезпечує регулярність і послідовність при досягненні та приведенні до чинності демократичного порядку, але й справедливість, що ґрунтується на визнанні та повному прийнятті вищих цінностей людської особистості, гарантованої установами, що забезпечують межі її найбільшого самовираження.

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади України. У своєму соціальному призначенні, функціях та структурі **В.Р.У.** втілює представницькі засади повновладдя українського народу. Вона обирається виборцями шляхом безпосереднього голосування. Повноваження **В.Р.У.** реалізуються в найрізноманітніших сферах державного, соціально-економічного та соціально-культурного будівництва.

Вето – акт, передбачений конституціями низки країн, завдяки якому глава держави (або верхня палата парламенту) може призупинити запровадження в дію законів, прийнятих парламентом (його нижньою палатою). Правом вето також називають принцип

одностайності в роботі Ради Безпеки ООН, відповідно до якого жодне рішення з питань міжнародного миру й безпеки не може бути прийняте, якщо проти нього висловлюється хоча б один постійний член Ради.

Вибори – масова політична кампанія, спосіб формування за допомогою голосування представницьких органів державної влади, обрання президента, органів місцевого самоврядування. **В.** – одна з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні справами суспільства і держави. Порядок організації і проведення **В.** має необхідне нормативно-правове забезпечення, в основі якого лежить Конституція, законодавство про вибори. **В.** бувають парламентськими і президентськими; загальними і частковими; загальнодержавними і місцевими; черговими і достроковими; однопартійними, багатопартійними чи безпартійними; альтернативними чи безальтернативними; прямими чи непрямыми; основними чи додатковими (повторними).

Виборча кампанія – комплекс заходів і процедур формування державних та громадських виборчих органів, головними серед яких під час виборів народних депутатів та Президента в Україні є: призначення виборів та визначення дати їх проведення; визначення виборчих округів та виборчих дільниць; утворення виборчих комісій (центральної, окружних, дільничних); складання списків виборців; висування та рестрація кандидатів; проведення передвиборчої агітації; власне голосування; підрахунок голосів; оприлюднення результатів голосування; проведення в разі необхідності повторного голосування чи повторних виборів.

Виборча система – сукупність встановлених законом правил організації та проведення політичних виборів, критеріїв і способів визначення їх результатів. Розрізняють мажоритарну, пропорційну та змішану виборчі системи. Тип виборчої системи в країні є наслідком традицій суспільно-політичного розвитку, політичної культури, що склалася, розстановки політичних сил та пріоритетів.

Вивчення громадської думки – опосередкована форма консультацій органів державної влади з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. **В.г.д.** здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостере-

жень (опитування, анкетування, континент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо, телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок. Результати **В.г.д.** враховуються органами державної влади під час прийняття рішень та їх подальшої реалізації.

Види апаратної діяльності, які потребують аналітичного забезпечення. Серед таких видів: визначення місця і ролі організації (підрозділу) в інфраструктурі управління; розроблення та узгодження положення (статуту) про організацію (підрозділ); розроблення структури організації, штатного розпису, правил внутрішнього розпорядку, системи документообігу; розроблення і узгодження посадових інструкцій працівників; визначення стратегії, розроблення та узгодження концепції діяльності та політики організації (підрозділів) на певний період; розроблення основних процедур діяльності організації (підрозділів); організація колективної системи отримання, первинної обробки та передачі інформації, розроблення відповідних положень, інструкцій; підготовка проектів державно-управлінських рішень та інших пропозицій, які стосуються визначення пріоритетів і проведення державної політики у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації (за завданням вищих органів влади або за ініціативою даної організації); контроль виконання державно-управлінських рішень у межах компетенції даної організації; відпрацьовування сучасних науково обґрунтованих механізмів забезпечення реалізації стратегії економічного та соціального розвитку країни у сфері своєї діяльності, розроблення заходів щодо їх реалізації; виявлення можливих загроз національним інтересам та визначення шляхів їх відвернення; виявлення та розроблення заходів щодо усунення недосконалості правового регулювання у сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; розробка державних (міжвідомчих, регіональних, галузевих) концепцій, програм, проектів та координація їх виконання; розробка нормативної документації (нормативів, стандартів, положень, інструкцій) у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; підготовка документів до різ-

них нарад, засідань колегій, комітетів, комісій, робочих і експертних груп, та їх остаточне доведення за результатами цієї роботи; оперативна підготовка довідок на виконання доручень вищих органів державної влади; підготовка аналітичних та інформаційно-аналітичних записок (бюлетенів, довідок), які містять виявлення, визначення, оцінку стану і змін, а також пропозиції і рекомендації щодо вирішення актуальних проблем та ситуацій у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; підготовка сценаріїв та прогнозів розвитку подій, суспільних процесів з напрямів діяльності даної організації (підрозділу); підготовка експертних висновків, оцінок з широкого кола питань у сфері діяльності даної організації (підрозділу); визначення та ефективного використання у роботі можливостей і форм міждержавного та міжвідомчого спілкування; підготовка міжнародних договорів та угод у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; методичне керівництво у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; акредитація, ліцензування певних видів діяльності у межах компетенції даної організації; постановка завдань досліджень, що координуються даною організацією (підрозділом); організація та систематичне планування роботи, звітування щодо її виконання та внесення необхідних корекцій; висвітлення напрямів та результатів роботи у засобах масової інформації (прес-конференції, інтерв'ю, публікації, тематичні передачі тощо); періодичне розроблення нових або оновлення концепції та процедур діяльності організації (підрозділів); підготовка пропозицій щодо удосконалення роботи організації (підрозділів) з усіх питань її діяльності; розробка методичного забезпечення діяльності даної організації (підрозділу); консультативна допомога органам державного управління з проблем у сфері діяльності даної організації (підрозділу); ведення колективного (індивідуального) моніторингу з проблем у сфері діяльності даної організації, підрозділу (експерта) з використанням альтернативних джерел інформації; щоденний аналіз суттєвих подій, спостереження та оцінка змін у ситуації, що відбуваються у сфері діяльності даної організації (підрозділу); створення та систематична актуалізація інформаційно-методичного ресурсу (правова база, методичні матеріали, інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали, освітні програми, реєстри тощо) у безпосередній сфері своєї діяльності; упорядкування, підготовка і передача основної та супровідної документації щодо діяльності організації (підрозділу) до відповідальних організацій (підрозділів).

Види державних органів. Розподіляються за такими ознаками: за формами і методами здійснення функцій державного управління (політичні, економічні, адміністративні, фінансові, каральні, контрольно-наглядові, консультаційні, координаційні); за характером і обсягом компетенції (загальної, спеціально-функціональної (галузевої і міжгалузевої) та особливої компетенції); за принципом розподілу влади (законодавчі, виконавчі, судові); за видами державної діяльності (цивільні, військові, правоохоронні); за принципом федералізму (федеральні, суб'єктів федерації); за територіальним масштабом (центральні, регіональні (територіальні), місцеві); за організаційно-правовими формами (колективні, одноосібні); за формами прийняття рішень (колегіальні, єдиноначальні); за порядком створення (легітимні і нелегітимні); за особливостями виконання покладених повноважень (владно-управлінські, допоміжні).

Виділення сучасної парадигми державного управління. Американськими вченими З. Ланом та К. Андерс шляхом аналізу найбільш впливових та авторитетних наукових журналів та узагальнення напрямів, підходів та результатів досліджень у сфері державного управління в США виділено трирівневу парадигму, що відображає основні рівні досліджень у сфері державного управління. Перший, найвищий рівень, відповідає опису особливостей та властивостей державного управління; другий – систематизації пізнавальних підходів; третій рівень представляє основні прикладні області (об'єкти), їх концентрування. Перший рівень передбачає деякі теоретичні припущення, визначення елементів аналізу та основних проблем. На другому рівні виділені найбільш поширені підходи до досліджень, а саме – організаційний (менеджерський), політичний, правовий, етичний, історико-пізнавальний, інтегрований. Третій рівень містить основні області зосередження дослідницьких зусиль, а саме: організаційний менеджмент, управління людськими ресурсами, політичні і правові інститути, соціально-економічні питання, фінанси й бюджет, адміністративний процес, розробку стратегії та аналізу політики, удосконалення відповідних методів, технології їх використання. Також визначено частоту згадування проблем, до яких зверталися дослідники, у науковій літературі. Серед найбільш поширених питань (частота звертання до них від 10 до 20 разів), наприклад, такі: державна політика, адміністративна відповідальність, адміністративна реформа, бюджетна реформа, реформування держав-

ної служби, стратегічне планування, децентралізація, організаційна теорія, оцінка виконання. Серед таких питань, частота звертання до яких менше 10 разів, можна зазначити питання комунікації, культури, вирішення конфліктів, лідерства, місцевого менеджменту, інформаційних технологій, дерегулювання, службової кар'єри тощо.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед, державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю. Основні її суб'єкти – уряд і підлеглі йому органи (в Україні це: вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети, інші органи із спеціальним статусом; місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації) – покликані виконувати закони, проводити їх вимоги в реальне життя. Разом з тим виконавча влада активно займається підзаконною нормотворчістю, виступає суб'єктом делегованого законодавства, здійснюваного із згоди або за прямим дорученням органів державної влади, є суб'єктом законодавчої ініціативи. Виконавча влада є складним комплексним утворенням як по складу суб'єктів, їх взаємовідносинам, так і по технологіях її здійснення. Її функції зводяться до поточного управління, що носить переважно оперативний характер, вирішуючи безліч конкретно-практичних питань, передусім в сфері господарювання, забезпечення повсякденних потреб населення, підтримуючи постійне функціонування систем життєзабезпечення і нормалізуючи умови для життєдіяльності в самих різноманітних сферах і галузях. Виконавчо-розпорядна діяльність повинна бути заснована на законі і здійснюватися в межах закону. Контроль за діяльністю структур **В.в.** досягається шляхом їх регулярної підзвітності і відповідальності перед парламентом та перед органами **В.в.** вищої компетентності.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно і в межах законодавства створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Відомство – вид органу виконавчої влади, який здійснює разом з функціями загального управління спеціалізоване регулювання тих або інших сторін суспільного життя. Відомства є самостійними в організаційно-правовому аспекті структурами уряду і не можуть входити до складу міністерств. Основною ланкою системи органів виконавчої влади є міністерства, які організуються для управління в найбільш важливих сферах соціально-економічного і політичного життя. У той же час, відомства як органи міжгалузевого державного управління забезпечують горизонтальні зв'язки, координацію і контрольні функції, а також інвестиційне, тарифне, кредитне і ним подібне регулювання.

Влада – право і можливість розпоряджатися чимось і кимось, підкорюючи своїй волі. Вона існує скрізь, де є стійке об'єднання людей: в сім'ї, виробничих колективах, різноманітних організаціях і установах, в державі. **В.** – це форма соціальних відносин між суб'єктами соціальної взаємодії на підставі приписаної зовні (суспільством) чи взаємно визнаної ролі функціональної залежності одного суб'єкта від інших, де один з учасників має можливість підкорювати своїй волі інших суб'єктів. **В.** існує на всіх історичних етапах буття суспільства і пронизує усі сфери його життєдіяльності. Характерними атрибутами **В.** є панування, управління, розпорядження, підпорядкування (підлеглисть), вплив, підкорення, авторитет, престиж та інші ознаки, без яких вона не може існувати. **В.** як система відносин між людьми обов'язково включає двох її безпосередніх учасників: суб'єкт **В.** (її носіїв, представників) і об'єкт **В.** (тих, на кого спрямована діяльність суб'єкта, підвладних). Статус суб'єкта **В.** може визначатися традицією, авторитетом, громадською думкою або за допомогою стійких формальних органів, інститутів, організацій, установ, наділених нормативними владними функціями, що офіційно визначають представників **В.** і норми владного підпорядкування їм. **В.** може виникати на підставі взаємно узгоджених (або взаємно визнаних) її суб'єктами систем підпорядкування людей та можливостей розпорядження одних іншими (неформальна, неінституалізована **В.**). Державна **В.** домінує в сучасному суспільстві. Зміст, форми й характер **В.** відбивають рівень розвитку суспільства та його культури. В умовах розбудови державної незалежності України проблеми **В.** на всіх рівнях набувають особливого значення як у прагматичному відношенні, так і з точки зору необхідності теоретичних розробок найбільш доцільних та ефективних моделей відповідних новим історичним обставинам і потребам суспільства.

Влада державна – політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту та реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. **В.д.** за обсягом і засобами реального впливу перевищує всі інші різновиди влади, поширюючись на всі сфери життєдіяльності суспільства. Вона здійснюється державою за посередництвом спеціального апарату, володіє монополією правом видавати нормативно-правові акти, обов'язкові для всіх громадян. **В.д.** складається з трьох гілок: законодавчої, виконавчої, судової.

Влада законодавча – один з трьох видів державної влади (нарівні з виконавчою і судовою). Здійснюється законодавчим органом держави – парламентом, який має різні назви у різних країнах (Верховна Рада України, Державна Дума Російської Федерації, сенат США, бундестаг ФРН тощо). Основним завданням **В.з.** є здійснення керівництва країни шляхом прийняття законів. Парламент здійснює представництво народу. Він бере участь у верховному керівництві (управлінні) справами держави (особливо в формуванні внутрішньої та зовнішньої політики, її здійсненні, затвердженні бюджету та ін.). З допомогою **В.з.** в межах її владних повноважень формуються окремі державні органи, призначаються певні вищі державні посадові особи. Вона об'єднує та координує діяльність всіх представницьких органів держави, здійснює парламентський контроль.

Влада політична – один із найважливіших виявів влади, реальна здатність певної соціальної групи (нації, класу, організації, іншої спільноти) чи особистості втілювати свою волю за допомогою політики та правових норм, здійснювати організований вплив на суспільство.

Влада спадкова – політична влада, основним принципом легітимності якої виступає традиційне право спадщини. Як політичний інститут історично виникла в рамках патріархального або станового типів панування і поступово зникає разом з ними. Як правило, **В.с.** належала монарху або релігійному правителю. У сучасному світі інститут спадкової політичної влади в певній формі (обрання престолонаслідника радою членів правлячої

сім'ї) діє в Саудівській Аравії, а також в деяких інших арабських державах: Йорданії, Катарі, Кувейті, Об'єднаних Арабських Еміратах, Омані.

Влада судова – сфера публічної і різновид державної влади, одна з її гілок, покликана самостійно і незалежно здійснювати правосуддя. Як правило, **С.в.** представлена трьома судовими системами, судові органи яких вирішують конфлікти, що виникають у правотворчості (Конституційний Суд), в управлінні й підприємницькій діяльності (система арбітражних судів), у правовідносинах громадян між собою та з організаціями чи органами управління (система загальних судів). Стан **С.в.**, відношення до неї в суспільстві дуже важливі для демократії і законності. Суд не є репресивним органом держави. Він покликаний бути захисником права в самому широкому значенні. **С.в.** впливає на законодавчу і виконавчу влади, застосовуючи в своїх рішеннях чинне законодавство. Найвищим проявом політичної, владної ролі **С.в.** як соціальної інституції взагалі є контроль законодавчого процесу або конституційний нагляд. Він полягає у кваліфікації певних нормативно-правових актів або їх окремих положень як таких, що суперечать конституції, і позбавленні їх юридичної сили.

Владні повноваження – це здатність і можливість здійснювати вплив на діяльність і поведінку людей. Характерними ознаками **В.п.** є легальність, верховенство, публічність, легітимність.

Внутрішній (відомчий) контроль – перевірка дотримання посадовими особами конституції, законів, підзаконних актів, а також професійної придатності посадових осіб, яку проводять органи державної влади.

Внутрішня політика – комплекс заходів, що охоплює різноманітні напрями економічної, демографічної, соціальної, культурної, екологічної, етнонаціональної та іншої діяльності держави, її структури та інститути, зорієнтований на узгодження інтересів різних верств населення. Зміст **В.п.** та її характер залежать від природи панівних класів, верств, груп, політичних партій. Фундаментом **В. п.** є співвідношення соціально-економічних умов, що склалися на даному етапі розвитку суспільства та визначають пріоритетність цілей, вибір методів та засобів, ступінь задоволеності проміжними результатами внутрішньополітич-

ного розвитку. **В.п.** здійснюється владними структурами, які спираються на економічну і політичну могутність держави, а також на авторитет політичних лідерів.

Вплив політичний – дія держави, політичних партій і рухів, інших суб'єктів політичних відносин щодо реалізації політичної влади, прийняття та здійснення політичних рішень. Форми і методи **В.п.** визначаються політичною системою та типом політичного режиму (тоталітарний, авторитарний, демократичний), національною специфікою відповідних держав і рівнем авторитету суб'єктів політичних відносин. У державах з демократичним режимом найбільшою повнотою **В.п.** володіє держава, її конституційні органи влади. Однак державна влада і політика, що проводиться нею, схильні до впливу інших суб'єктів політичних відносин. Соціально-політичною основою **В.п.** при такому типі політичного устрою є громадяни держави. Вони впливають шляхом свого волевиявлення при голосуванні на виборах і референдумах, делегують функції **В.п.** партіям, що домагаються безпосередньої участі в розподілі влади, можуть здійснювати різноманітні політичні акції з метою вчинення тиску на прийняття державних рішень.

Врахування людського фактору в державно-управлінській діяльності. Людський фактор є центральним в процесах державного управління. Ефективна державно-управлінська діяльність можлива тільки внаслідок позитивного, відданого та енергійного ставлення працівників до справи. Професіоналізм (відповідна професійна підготовка, постійна обізнаність зі станом справ, великий досвід у відповідній сфері управління), активність, ініціативність та працьовитість – ось далеко не повний перелік параметрів та проявів людського фактора. При цьому професіоналізм сьогодні неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності. До тих з них, що безпосередньо пов'язані з людським фактором, можна віднести принципи: стратегічного мислення, прийняття рішень, управління якістю рішень, ступеня свободи рішення, делегування повноважень, ініціативи, управління людьми, організації роботи керівника, єдиноначальності, першого керівника, функціональної дефініції, а також скалярний. Фактор участі людини в процесі управління, зокрема при прийнятті рішень, завжди супроводжується фактором імовірності, і відповідно фактором ризику щодо вирішення актуальних проблем для досягнення

визначених цілей держави. Для прогнозування цих факторів дослідники використовують моделювання ймовірності досягнення цих цілей, тобто побудову моделі проблемної ситуації з урахуванням всіх основних її можливих параметрів та можливих впливів на них зазначених факторів. Досвід таких досліджень свідчить про те, що поведінка людини зумовлена цінністю цілі та ймовірністю її досягнення, а також про те, що саме суб'єктивна ймовірність (безпосередньо пов'язана з людиною) визначає вибір стратегії прийняття рішень. Звідси й необхідність особливого вивчення механізмів формування суб'єктивної ймовірності в процесах прийняття управлінських рішень.

Г

Геополітика – політологічна концепція, що вбачає у політиці (головним чином, зовнішній) держав засадничу, визначальну роль географічних факторів, а саме: просторового розташування країни, розміру територій, наявності або відсутності (обмеженості) природних ресурсів, характеру клімату, кількості та густоти населення тощо. Формування Г. у самостійний напрям наукових досліджень пов'язане з іменами Ф. Ратцеля (Німеччина) та Р. Челлена (Швеція), який є автором цього терміну.

Глава держави – найвища посадова особа держави, яка за Конституцією визначає внутрішню і зовнішню політику, представляє країну в офіційних церемоніях всередині країни і за рубежем (в міжнародних, міждержавних відносинах), вирішує питання громадянства і надання політичного притулку, нагороджує державними нагородами і привласнює почесні звання, здійснює індивідуальне помилування; як гарант Конституції, прав і свобод людини і громадянина у встановленому порядку вживає заходів з охорони суверенітету країни, її незалежності і державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади, вводить на всій території країни або в окремих місцевостях надзвичайний стан, про що повідомляє парламент; як верховний головнокомандуючий несе відповідальність за бойову готовність Збройних Сил, затверджує військову доктрину держави, призначає і звільняє вищих воєначальників, присвоює вищі військові звання, оголошує про заклик громадян на військову службу, у разі агресії проти країни

або її безпосередньої загрози вводить на території всієї держави або в окремих місцевостях військове положення з негайним повідомленням парламенту; як суб'єкт законодавчого процесу володіє правами законодавчої ініціативи і відкладного вето, підписує і обнародує закони.

Глава уряду – керівник виконавчої влади в державі, ключова фігура в системі державного врядування, громадського адміністрування. Глава уряду (прем'єр-міністр, канцлер, голова ради міністрів тощо) часто наділяється особливими, широкими й самостійними адміністративними повноваженнями у різних галузях, всі члени уряду ієрархічно підпорядковуються йому. Глава уряду може призначати й звільняти членів уряду (або ж вони призначаються та звільняються за його поданням главою держави чи парламентом); він проводить засідання уряду або його кабінету, визначає порядок денний засідань, формулює рішення уряду; може впливати на законодавчий процес, використовуючи, зокрема, право законодавчої ініціативи.

Глобалізація – явище й процес посилення взаємозв'язку та взаємозалежності країн світу. Проявляється у прагненні низки країн світу до політичної та економічної інтеграції для вирішення проблем, що набувають глобального характеру та потребують світових зусиль. Серед останніх: забезпечення стратегії сталого розвитку, ресурсозбереження, становлення інформаційного суспільства, запобігання стихійним лихам, освоєння космічного простору та світового океану, створення колективних систем безпеки, боротьба з тероризмом та масовими й загрозливими хворобами, вирішення демографічних проблем та ін.

Горизонтальні зв'язки – інформаційні відносини між однорівневими або рівноправними керівниками та структурними підрозділами, які взаємодіють у процесі управлінської діяльності. Г.з. характерні для відносин координації.

Громадська думка – тип масової суспільної свідомості, який виражається в сукупності уявлень і оціночних думок із загальнозначущих проблем. Виникає і змінюється як стихійно (на основі досвіду, традицій, непередбачених подій і т.д.), так і шляхом цілеспрямованого формування. Діє як в межах суспільства загалом, так і в межах соціальних груп. Буває позитивним, негативним, нейтральним і т.д. Містить в собі як приховане, так і

явне відношення до суспільних подій, різних соціальних груп, організацій, окремих осіб. Виражає позицію схвалення або засудження з тих або інших питань, регулює поведінку індивіда, соціальних груп і інститутів, стимулює певні норми суспільних відносин. Активність і значущість **Г.д.** визначаються характером структури суспільства, рівнем його розвитку, культури, демократичних інститутів і свобод. У плюралістичному суспільстві звичними каналами і формами її вираження слугують вибори органів влади, участь в законодавчій, виконавчій, судовій і контрольній діяльності, преса та інші засоби соціальної комунікації, збори, маніфестації тощо. Необхідно виділити роль засобів масової інформації (преса, радіо, телебачення, Internet і ін.), які виробляють і розповсюджують інформацію, що має загальне значення. Тому ЗМІ закономірно включені в систему державного управління, отримавши суспільний статус «четвертої влади». Поширення мають також і висловлювання, що виникають внаслідок політичних, економічних та інших інтересів, що озвучуються за допомогою суспільно-політичних заходів (мітингів, демонстрацій.), або мають форми референдумів, масових обговорень, вибіркових опитів груп населення тощо. Як об'єкт висловлювання громадськості виступають лише ті факти і події дійсності, які викликають суспільний інтерес, відрізняються значущістю і актуальністю.

Громадське обговорення – процедура виявлення громадської думки, що проходить у формі публічного слухання або відкритого засідання, з метою її врахування при прийнятті рішень органами влади з питань, що зачіпають інтереси широкого кола громадян. Суб'єктами **Г.о.** є: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи, організації незалежно від форми їх власності, суб'єкти підприємницької діяльності, які планують або здійснюють господарську діяльність, ЗМІ, зацікавлена громадськість.

Громадянське суспільство – поняття, що вживається для позначення всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, тобто для позначення такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації. Серед основних ознак громадянського суспільства можна навести такі: визнання в якості головної цінності суспільства людини, її інтересів, прав, свобод;

рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їхніх об'єднань, інших суб'єктів виробничих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна й ефективна система соціального захисту кожної людини; ідеологічна і політична свобода, наявність демократичних інститутів і механізмів, які забезпечують кожній людині можливість впливати на формування і здійснення державної політики. **Г.с.** – це сфера вільної, творчої життєдіяльності особистості, колективів і спільнот людей. Різноманітність поглядів і підходів, мотивів і інтересів, індивідуалізація форм спілкування і поведінки в громадянському суспільстві не тільки допустимі, але необхідні і бажані. Лише повне і розумне самовираження кожної людини народжує в суспільстві той потенціал, який забезпечує його динамічний розвиток. Тому плюралізм (множинність) існує передусім в громадянському суспільстві і здійснюється в його межах засобами, властивими цивілізованим взаємовідносинам між людьми. Тут особлива роль належить консенсусу і компромісу між різними політичними силами з приводу основоположних суспільних цінностей. **Г.с.** передбачає не особистий суверенітет, а навпаки – радикальне розмежування особистості та суверенітету, тобто особистості та влади. Нерозвиненість інститутів громадянського суспільства та громадянської самосвідомості людей і неврахування органами державної влади інтересів громадян призводить до того, що апарат державного управління перебирає владних функцій і, таким чином, замість ефективного надання управлінських послуг населенню превалює бюрократична тяганина у вирішенні питань організації громадського життя. Процеси формування **Г.с.** передбачають створення умов для реальної підтримки народної ініціативи та вільного волевиявлення громадян, що є запорукою побудови сучасної демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, основною передумовою успішного здійснення суспільних реформ: економічної, соціальної, політичної, адміністративної. **Г.с.** втілюється у приватному житті громадян, в існуванні вільного ринку, у безперешкодному поширенні духовних, релігійних, моральних, національних цінностей тощо.

Громадське об'єднання – добровільне, самокероване, некомерційне формування, створене з ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації за-

гальних цілей, вказаних в статуті суспільного об'єднання, і законно реалізують право на свободу асоціації. **Г.о.** є вільними колективними утвореннями, що здійснюють взаємодію громадянського суспільства і держави. **Г.о.** можуть створюватися в різних формах: громадська організація; рівня суспільний рух; суспільний фонд; суспільна установа; орган громадської самодіяльності; політична партія.

Громадський контроль – один із механізмів участі громадян в управлінні державними справами та контролю за діяльністю органів влади, важливий чинник забезпечення законності в сфері державного управління, без якого існування демократії неможливе. **Г.к.** як засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю. Ця відмінність насамперед полягає у тому, що всі суб'єкти **Г.к.** виступають від імені громадськості, а не держави. Тому їх контрольні повноваження не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок носять рекомендаційний характер. Для **Г.к.** характерною рисою є попередження прорушень у сфері виконавчої влади за допомогою засобів суспільного впливу. Як і державний, **Г.к.** базується виключно на правових засадах, є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі громадян в управлінні державними справами. Суб'єктами **Г.к.** є: політичні партії, професійні союзи, молодіжні ті інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни, ЗМІ.

Громадські ради – консультативно-дорадчі органи, що функціонують при центральних та місцевих органах виконавчої влади з метою забезпечення відкритості діяльності цих органів та створення організаційно-правових засад участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики органами виконавчої влади. До складу **Г.р.** включаються представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян органів місцевого самоврядування, ЗМІ. Діяльність **Г.р.** в Україні здійснюється на основі Типового положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади.

Гуманістичний вимір у системі державного управління – якість діяльності системи державного управління, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забез-

печення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість цієї діяльності. **Г.в.** у всі часи розглядався як сприйняття системою державного управління сукупності ідей, поглядів, переконань, поваги до честі, гідності і прав людини, турботи про її благо, різнобічний розвиток, про створення достойних людини умов суспільного життя. Найбільші умови для **Г.в.** створює правова держава, в якій юридичними засобами реально забезпечене максимальне здійснення, охорона та захист основних прав людини. Право на життя, здоров'я, повагу, захист честі, гідності, недоторканість і безпеку в демократично організованому суспільстві визнаються найвищою соціальною цінністю, а їх утвердження і забезпечення – як головний обов'язок держави. Проголошення суверенітету, незалежності держави самих по собі недостатньо для того, щоб права і свободи стали реальністю. Вкрай важливою підвалиною можливості їх реалізації є формування громадянського суспільства і побудови правової держави.

Д

Декларація – політичний документ, в якому держава (група держав), партії, міжнародні організації урочисто проголошують програму своїх дій, важливу подію внутрішнього чи зовнішнього життя, принципи і цілі своєї політики. Нерідко **Д.** знаменують собою поворотні стани в устрої країн і народів, політичних партій, суспільно-політичних рухів. В період формування нових національно-державних відносин і структур, утвердження незалежних республік шляхом **Д.** проголошується національний і державний суверенітет республік, принципи побудови нової державності.

Декрет – один із різновидів правових актів органів державної влади. Світова практика свідчить про те, що **Д.** є досить поширеною формою правотворчості та застосування права. Так, у Франції **Д.** видається президентом або прем'єр-міністром, причому **Д.** президента набуває юридичної сили після скріплення його підписом прем'єр-міністра чи відповідного міністра. В країнах англо-саксонської правової системи деякі різновиди судових рішень іменуються декретами.

Демократизація – це явище і процес, що характеризуються розширенням прав і свобод громадян та їх об'єднань, активізацією участі народу у політичному житті і його впливу на прийняття державно-управлінських рішень, посиленням контролю з боку суспільства за діяльністю держави, ідеологічним та політичним плюралізмом.

Демократизація управління – процес реалізації прав і свобод громадян у системі управління суспільством. **Д.у.** є найвищим щаблем регуляції суспільних відносин й здійснюється на основі принципів: конкуренції, багатопартійності, плюралізму, свободи вибору, прозорості прийняття рішень, їх громадського контролю.

Демократичні інститути і процеси – стали, загальновизнані форми суспільної практики, що забезпечують соціальну та політичну стабільність. Інститути демократії можуть бути формальними, тобто офіційно схваленими, зареєстрованими, узаконеними, та неформальними, тобто такими, що функціонують на основі моральних, соціальних норм і звичаїв. Партія, президентство, вибори, референдум – це приклади **Д.і.і.п.**

Демократія – поняття, яке має безліч відтінків, а саме: один з основних політичних режимів; тип політичної і соціальної організації суспільства, що розвивається і прогресує в історії; форма організації держави, політичної системи і влади, коли не одна особа, а всі громадяни, що користуються рівними правами, беруть участь в управлінні державою; форма устрою будь-якої організації, заснованої на рівноправності її членів, періодичній виборності і звітності органів управління, прийнятті рішень за принципом більшості (партійна, профспілкова, виробнича демократія); ідеал суспільного устрою, певний тип світогляду; соціальні рухи, направлені на досягнення демократичного ідеалу. Історично розрізняють пряму первіснообщинну, громадську та військову демократії. Державні форми демократії були добре відомі античному світу. У стародавній Греції вони тривалий час чергувалися з різними формами монархії (тиранії, деспотії). У середньовіччі також виникали демократичні міста-держави (Венеція, Женева, Генуя, Новгород). У сучасній політичній науці розрізняють дві основні концепції та дві основні форми демократії: пряму (ідентитарну, безпосередню) і представницьку (репрезентативну) демократію. Існують також модернізовані

концепції демократії: плебісцитарна, консенсусна демократія, або демократія узгодження, участі та інші.

Деполітизація – процес, протилежний політизації, що супроводжується отриманням консенсусу між суспільством і владою з тих або інших гострих соціально-політичних питань, зниженням надмірної політичної активності громадян, їх відходом з політики, з неполітичних сфер суспільного життя, посилення ролі неполітичних інститутів і структур. В умовах становлення громадянського суспільства і правової держави процес **Д.** приймає досить широкий і послідовний характер.

Дерево цілей держави – це класична ієрархія цілей держави, отримана внаслідок їх структуризації. **Д.ц.д.** можна відобразити у формі структури типу дерева, що забезпечує взаємозв'язок багатьох цілей і підцілей різного змісту (соціальних, політичних, економічних, духовних, ін.), їх узгодження для досягнення якісних змін у визначеному напрямі. Структуризація цілей базується на принципі декомпозиції (поділу на складові частини). При формуванні **Д.ц.д.** необхідно виконати наступні дії: сформувати сукупності можливих альтернативних цілей держави; провести їх аналіз; здійснити якісний, а по можливості й кількісний опис цілей; вилучити на всіх рівнях структуризації малоефективні та не забезпечені достатніми ресурсами цілі; встановити термін реалізації цілей; визначити їх пріоритети. Вищий рівень **Д.ц.д.** складають стратегічні цілі. Вони безпосередньо пов'язані з загальними характеристиками суспільства, його якістю (індекс людського розвитку), збереженням або перетворенням. Стратегічні цілі розгортаються в оперативні цілі. Оперативні цілі фіксують крупні блоки цілей, досягнення яких здебільшого забезпечує реалізацію стратегічних цілей за певними напрямками та видами суспільної діяльності. Вони, у свою чергу, розгортаються в тактичні (поточні й конкретні) цілі. Реалізація останніх забезпечує досягнення оперативних, а через них і стратегічних цілей.

Держава – основний інструмент політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та соціальної структури, організацію і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки. За образним висловом Ш. Монтеск'є, «державою – це суспільство, в якому є закони». Взагалі **Д.** – це багатофункціональ-

на соціальна система, що історично склалася для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян та представляє собою сукупність численних інститутів, регулюючих відносини між державними структурами, організаціями і громадянами. Виступає як форма суспільства, об'єднання людей на певній території, самоврядування в суспільстві, виразник загальної волі, апарат легітимності та примусу, суб'єкт світового співтовариства. Держава є продуктом суспільства на відомому ступені розвитку. Суспільство породжує державу, що внаслідок цього прояву процесу самоорганізації стає над суспільством для впливу на всі його сфери і відображує інтереси або всього цього суспільства, або певної панівної групи (класу). Д. є монопольним носієм суспільної влади, інституцією творення цієї влади. Для будь-якої держави основними ознаками є територіальна цілісність, визначеність кордонів, суверенітет, державна символіка, певний державний устрій (спосіб адміністративно-територіального поділу і пов'язаної з ним організації влади), форма правління (спосіб організації верховної влади в державі) та політичний режим (спосіб здійснення державної влади), наявність спеціальних органів влади для виконання функцій держави, виключне право видання законів та інших нормативно-правових актів, обов'язкових для всього населення. Виділяють наступні концепції походження держави: теологічна (божественне походження держави); патерналістська (державна як результат об'єднання сімей); суспільного договору (державна як результат договору між правлячою елітою і суспільством); класова (марксистська, за якою держава є результатом розділення суспільства на класи, правління економічно пануючого класу). Розрізняють три еволюційні шляхи виникнення держави: військовий (силова концепція, за якою держава є результатом завоювання і виділення елітарної верхівки з середі військових); аристократичний (виділення управлінської аристократії з середі жерців, старійшин, верхівок суспільства); плутократичний (зосередження влади в руках фінансової верхівки і спроможних осіб). Як свідчать історичні дані, розбудова держави завжди пов'язана з виділенням еліти як першого рівня в утворенні держави. Концепції, що базуються на понятті еліти, є досить визнаними в сучасному суспільствознавстві, оскільки дозволяють пояснити походження держави з позицій асиметричної структури суспільства. Еволюції держави здійснюється за такими етапами: традиційна держава – конституційна демократична держава – правова держава – соціальна держава – маркетингова модель держави.

Держава «загального добробуту» – тип сучасної ліберальної демократичної держави, яка проводить соціальну політику, спрямовану на створення рівних життєвих умов для всіх членів суспільства шляхом регулювання доходів, залучення непривілейованих класів (передусім робітників) до контролю над елітою і до прийняття державних рішень.

Держава у навколишньому світі. Держава, як і всі інші соціальні організації, є відкритою соціальною системою, і їй притаманний взаємозв'язок з іншими державами світу, які в сукупності утворюють її зовнішнє середовище, від якого більшою або меншою мірою залежить кожна держава. Ця залежність може бути політичною, економічною, військовою, культурною, історично-традиційною тощо. Якщо вона незначна і має двосторонній характер або створена дієва система протидії їй, то можна говорити про справжній суверенітет держави. Якщо ж ця залежність загрожує інтересам держави, її суверенітету, то маємо ситуацію національної небезпеки, причому рівень останньої залежить від рівня загроз. Щоб запобігти виникненню таких ситуацій, а також з метою їх вирішення в інтересах держави, в багатьох країнах, у тому числі і в Україні, створені системи національної безпеки і відповідні центральні органи державної влади, які координують цю роботу.

Державна влада – інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковий атрибут. Д.вл. поділяють на так звані «гілки» – законодавчу, виконавчу і судову. Вона здатна впливати на процеси в суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп та людей, за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади. Держава як носій влади виконує відповідні суспільно-впорядковуючі функції – встановлює закони, домагається їх дотримання, збирає податки, відповідає за громадський порядок і суспільну безпеку, влаштовує системи суспільного життєзабезпечення і керує ними. Суб'єктом Д.вл. є суспільство загалом, оскільки влада – це інституційне вираження певної загальної, спільної для всіх людей волі, інтегруючого й узгоджуючого начала, яке скріплює суперечливі фрагменти соціуму в сталу цілісність. Саме слугуванням потребам, які є надстановими, позакласовими, позапартійними, загальними, верховними, визначається одна з найважливіших ознак державної влади – імперативність її настанов. Атрибу-

том державної влади є її територіальна організація, а офіційно встановлений державний кордон – межею поширення її повноважень. Державна влада здійснюється за допомоги спеціального управлінського апарату на визначеній території, на яку поширюється державний суверенітет, має можливість використовувати тут засоби організованого й законодавчо встановленого примушування та інших форм впливу.

Державна етнополітика – система тактико-стратегічних дій, заходів і накреслень держави як основного політичного суб'єкту і інституту в галузі етноісторичних, етико-культурницьких та міжетнічних стосунків народів-етносів між собою та в їхніх взаєминах з державою та із зовнішнім світом. **Д.е.** виділилася у чітку галузь політики держави в поліетнічному (багатонаціональному) суспільстві. Основним завданням **Д.е.** є вироблення оптимального способу врегулювання життєдіяльності народів-етносів в конкретному поліетнічному суспільстві. Науковим обґрунтуванням **Д.е.** займається специфічна гілка суспільної думки – політолого-етнологічна теорія, а на її методологічній підставі нова політологічна дисципліна – політична етнологія. Остання, керуючись історіологічним методом, наполягає на певній ієрархізації структурного змісту **Д.е.**, який мусить базуватися на адекватному знанні про логіку співвідношення в даній поліетнічній державі етноісторичної сфери із іншими сферами суспільного життя людей, про конкретну етноісторичну картину в даному суспільстві, про специфіку етнополітичної ситуації на поточному етапі розвитку даної країни, про модель співвідношення внутрішніх і зовнішніх факторів, що визначають місце держави в поточному геополітичному контексті світового розвитку.

Державна кадрова політика – один з пріоритетних напрямів діяльності держави з координації заходів, що проводяться з метою розвитку і вдосконалення трудового потенціалу країни. **Д.к.п.** передбачає визначення сукупності соціально-економічних і політичних задач, рішення яких здійснюється на правовій основі головним чином у трьох напрямках: 1) у системі державних підприємств, установ, організацій; 2) в системах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; 3) щодо недержавних підприємств (акціонерних, приватних, орендних компаній, фірм). На основі державної кадрової політики в кожному державному органі, на державному або приватному під-

приємстві може розроблятися своя конкретна кадрова політика, що витікає з цілей, задач і функцій цих організацій. Така політика проводиться через відповідні управлінські структури та адміністрації організацій. **Д.к.п.** для працівників приватної сфери, громадських організацій, а певною мірою і для зайнятих на державних підприємствах і в організаціях, не може бути такою ж імперативною, як для державних службовців.

Державна політика – напрям дій або утримання від них, обраних органами державної влади для розв'язування певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. **Д.п.** є засобом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній області, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в його розпорядженні. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Загальний план дій державних органів для розв'язання суспільних проблем включає такі елементи, як розробка політичної стратегії і цілей, оцінка витрат по альтернативних програмах, їх обговорення, консультування, вибір і прийняття рішення, моніторинг виконання та інші. Найголовнішим результатом **Д.п.** є успіх у досягненні визначених цілей. При складанні планів соціально-економічного розвитку держави розробляються заходи у наступних напрямках: фінансова, грошова і цінова політика; структурна політика; аграрна політика; соціальна політика; регіональна економічна політика; зовнішньоекономічна політика. Всередині кожного напрямку можна виділити кілька напрямів державної політики. У рамках загальної соціальної політики плануються заходи в таких областях, як зайнятість населення, пенсійне забезпечення, охорона здоров'я, освіта і ін. Економічна політика в свою чергу ділиться на промислову, податкову, тарифну, грошово-кредитну, цінову, митну, інвестиційну і т.д. Державну політику проголошують тільки певні органи державної влади, як правило, вищі, а здійснює вся система державного управління. Наприклад, за Конституцією України (ст. 85) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (ст. 116). Як правило, державна політика у певній сфері суспільної діяльності проголошується відповідним правовим актом. Згідно з положеннями про міністерства та

інші центральні органи виконавчої влади останні забезпечують проведення державної політики у відповідній галузі діяльності. Здебільшого вони забезпечують підготовку проектів відповідних правових актів, якими регламентується проведення певної державної політики в країні. Виділяють чотири головні інструменти політики, зокрема інформаційний (пов'язаний з наданням та збиранням інформації, консультуванням тощо), який відносять до м'яких засобів впливу; фінансовий (пов'язаний з економічними важелями впливу), що може здійснюватися як м'якими (пільги, дотації, дозволи, цільові інвестиції), так і жорсткими (заборони, штрафи, ліміти) засобами впливу; владний (влада, повноваження, здатність держави забороняти і дозволяти), що здебільшого використовує жорсткі методи впливу (законодавство та адміністрування); структурний, який передбачає використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя, тобто державних організацій, установ та підприємств. При розробці **Д.п.** можна виділити такі взаємопов'язані етапи: визначення головних цілей політики, їх пріоритетів, які впливають з довгострокових стратегічних напрямів і поточного діагностування; з'ясування умов, за яких буде реалізовуватися політика; формулювання проміжних цілей, що впливають з головних з урахуванням умов їх реалізації; розроблення проблемних завдань та визначення їх послідовності для реалізації накресленої економічної політики; визначення складних і простих політик, необхідних для реалізації цілей в очікуваних умовах і з урахуванням прийнятих основ дій; вибір відповідних інструментів і дій у межах кожної з обраних політик; діагностування та ідентифікація проблемних ситуацій. Крім парламенту, уряду і державної адміністрації у визначенні цілей і напрямів державної політики активну участь беруть політичні партії, наукові центри і інститути, ЗМІ. Все це ускладнює проблему знаходження соціального консенсусу різних політичних і соціальних сил з даного питання в умовах політичного плюралізму. Велике значення має також позиція виборців, на яку орієнтуються політичні і державні лідери. Політики прагнуть запропонувати декілька альтернативних варіантів розв'язання проблеми, які оцінюються за заздалегідь вибраними критеріями. Важливість визначення альтернатив полягає в тому, що при їх аналізі враховується весь спектр думок, а також створюються передумови для вибору оптимального шляху вирішення проблеми. Причому альтернативний вибір може бути зроблений на всіх етапах розвитку державної політики: від вибору цілей до методів оцінки результатів політики.

Державна регіональна політика – складова частина національної стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка тісно пов'язана із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, й реалізується шляхом здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком її регіонів. **Д.р.п.** ґрунтується на таких принципах: конституційність та законність; забезпечення цілісності території; поєднання процесів централізації та децентралізації влади; максимальне наближення послуг до безпосередніх споживачів; диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв, термінів, визначених законодавством; стимулювання тісного співробітництва між органами влади у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Державна регуляторна політика – напрям державної політики, який спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами (або іншими органами державної влади) та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені законодавством певної країни.

Державна політика у сфері державної служби – політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є забезпечення її високого професіоналізму та забезпечення всіх ланок державного управління висококваліфікованими, ініціативними, сумлінними, відданими справі працівниками, патріотами своєї батьківщини. Серед основних напрямів **Д.п.с.д.у.** – визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. **Д.п.с.д.у.** є складовою частиною загальної державної кадрової політики. Остання передбачає вироблення стратегії і тактики щодо забезпечення країни висококваліфікованими кадрами, розробку і реалізацію відповідних програм діяльності у цій сфері, становлення і укріплення системи державної служби.

В Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: вдосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Розроблено та затверджено Стратегію реформування системи державної служби та Комплексну програму підготовки державних службовців, які визначають напрями реформування системи державної служби, вдосконалення її кадрового забезпечення на довгострокову перспективу. Першочерговими завданнями згідно із зазначеними концептуальними документами, є: удосконалення структури управління та правових засад державної служби; забезпечення професіоналізму державних службовців і сумлінного виконання ними своїх посадових обов'язків; здійснення дієвого контролю в системі державної служби, включаючи заходи щодо запобігання корупції та іншим зловживанням; поліпшення інформаційного, фінансового, матеріально-технічного забезпечення державної служби; організація наукових розробок і аналітичного супроводження реформи державної служби. З метою визначення шляхів, способів і форм реалізації основних напрямів Д.п.с.д.у., об'єднання зусиль органів державної влади щодо підвищення ефективності державної служби при Президентові України утворено консультативно-дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби, основними завданнями якої є вивчення і узагальнення стану додержання законодавства, розроблення пропозицій із його вдосконалення, а також скоординованих заходів щодо підвищення ефективності державної служби, оптимізації управління державною службою, використання інтелектуального та управлінського потенціалу держави, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Державна програма – документ, який визначає стратегію розв'язування найважливіших соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, інших проблем загальнодержавного значення, включає комплекс взаємопов'язаних заходів і завдань, спрямованих на досягнення конкретних кінцевих цілей, узгоджених за термінами їх реалізації та складом виконавців. Фактично це вид діяльності (або впорядкована їх сукупність), спрямованої на досягнення встановленої урядом мети та реалізуємої відповідно до чинного законодавства. **Д.пр.** є комплексом за-

ходів щодо досягнення однієї або кількох цілей розвитку та забезпечення інтересів держави, які реалізуються через проекти. Саме на рівні проектів, а вони можуть бути основними (наприклад, виробничими, екологічними тощо) або допоміжними (що забезпечують реалізацію основних), використовуються ресурси та отримуються передбачені результати. Фактично програму можна розглядати як проект проектів, а її розроблення – як синтез системи проектів на базі інтеграційного, функціонального, комплексного та динамічного підходів. При цьому застосовується програмно-цільовий підхід, який пов'язує цілі плану з ресурсами за допомогою програми. Серед основних принципів формування державних програм такі: підпорядкування їх певній системі (вибір виходячи з державних цілей; взаємодія з іншими програмами); спрямування на кінцевий результат; розгляд програми як цілісного об'єкта і процесу управління; створення відповідної системи управління та механізмів забезпечення; дотримання певної структури, що складається з низки впорядкованих програмних завдань; аналітичне обґрунтування та оцінка програмних рішень на всіх стадіях розробки і реалізації програми. Формування державної програми, як правило, передбачає отримання від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності не тільки пропозицій щодо конкретних заходів, а й щодо матеріалів аналізу, техніко-економічних розрахунків, прогнозних оцінок в обсязі, достатньому для обґрунтування доцільності й необхідності включення таких заходів до програми. Досягнення загальної мети програми неможливе без розробки заходів, з її впровадження, таких, як створення необхідної нормативно-правової бази та інформаційно-методичного ресурсу (методичні, інструктивні та інші документи), а також залучення фінансових ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів господарювання діяльності (держави, галузей, регіонів, підприємств різних форм власності, різних фондів, вітчизняних і іноземних інвесторів). У програмі доцільно визначити не тільки конкретні цілі, а й перспективу з урахуванням реальних матеріальних і фінансових можливостей держави. Вважається за доцільне виконання програми за два – три етапи. На першому етапі, як правило, необхідно реалізувати та доопрацювати базові пілотні проекти, а також створити умови (правові, фінансові, організаційні тощо) для подальшого виконання програми. На другому потрібно розпочати виконання проектів програми з широким застосуванням

напрацювань пілотних проектів, на третьому – забезпечити здавання-приймання всіх передбачених програмою проектів та завершення заходів.

Державна служба – особливий інститут сучасної держави, через який здійснюється діяльність держави, функціонування її управлінського апарату. **Д.с.** – це спеціально організована професійна діяльність громадян, які займають посади в державних органах та їх апараті, з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців – осіб, які спеціально підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів. До головних функцій державної служби можна віднести: забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; забезпечення зв'язків з громадськістю. Побудова державної служби здійснюється, виходячи з функцій державних органів, розподілу цих функцій між певними органами, визначення повноважень органів у цілому і кожного окремо, а також повноважень їх працівників. На основі узагальнення предметно-цільових характеристик, функцій та повноважень здійснюється функціональна класифікація державних органів різних рівнів і напрямів діяльності всіх гілок влади. Це дає змогу розмежувати державні органи за специфікою діяльності, виявити однорідні функції, визначити доцільний функціональний розподіл між структурними підрозділами та штатними посадами. З урахуванням цього здійснюється класифікація посад у державних органах за змістом і характером діяльності, способами обіймання посади і надання повноважень, а також розробляються реєстри і типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад. Основними принципами **Д.с.** є політична нейтральність на державній службі, конкурсність, об'єктивність, правова захищеність, прозорість і гласність у прийнятті на державну службу та просуванні щодо службової кар'єри.

Державне замовлення – засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів продукції, необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності всіх форм власності.

Державне прогнозування економічного і соціального розвитку – науково обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обгрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі.

Державне регулювання в умовах ринкової економіки.

В умовах ринкової економіки зберігається потреба в державному регулюванні, але у порівнянні з адміністративно-командною системою управління мета і функції його змінюються. Оскільки основними цілями економічної політики в умовах соціального ринкового господарства є стабільність цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага при постійному економічному зростанні, то головною підставою для державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки, що перешкоджає досягненню зазначених цілей. Найбільш характерними проявами такої ситуації є економічна криза та високий рівень безробіття. Необхідність державного втручання також виникає, коли потрібно досягти певні результати діяльності згідно з цілями, визначеними суспільством (наприклад, у

сфері національної безпеки, забезпечення соціальної справедливості, екологічної безпеки, підтримки високого освітнього та наукового рівня тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або стосуватися певних галузей економіки. Економічні процеси можна регулювати, встановлюючи загальні межі господарювання, а також за допомогою різних інструментів (прямих чи непрямих). Інструментарій макроекономічного регулювання досить широкий і неоднозначний. Залежно від конкретної економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів. Найвідомішими інструментами впливу на економічні процеси є фінансові, інформаційно-консультативні та адміністративні. Останні є засобами найбільш значного втручання в економіку (заборони, норми та дозволи) і, як правило, потребують великих витрат. При сталій ринковій економіці їх треба використовувати як виняток, оскільки вони не відповідають умовам функціонування ринкового середовища. Фінансові інструменти є найпоширенішими засобами проведення економічної політики, оскільки вони відповідають ринковій економіці. Фінансова допомога (субсидії, пільгове оподаткування в різних формах) є основою політики стимулювання, за допомогою якої здійснюється непрямий регулюючий вплив на прийняття рішень суб'єктами господарювання. До фінансових інструментів стимулювання також належать державні інвестиції в інфраструктуру. В екстремальних випадках витрати на інфраструктуру безпосередньо впливають на економічні рішення, внаслідок чого вони можуть набувати характеру примусових заходів. Інформаційно-консультативні заходи є найменш інтенсивними за ступенем втручання в економіку. В окремих випадках, що потребують поширення суспільної думки через засоби масової інформації, вони мають особливе значення.

Державне управління – практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. Макс Вебер визначив державне управління як конкретний вид діяльності щодо здійснення державної влади, який має функціональну та компетенційну специфіку, що відрізняє її від інших видів та форм реалізації державної влади. В енциклопедії *Britanika* державне управління охарактеризоване як діяльність, що включає здійснення політики та програм урядів. Існують принаймні два різні підходи до розуміння змісту державного управління. У першому з них, так званому амери-

канському, зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що охоплює багато дисциплін та включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в другому, так званому європейському, державне управління розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий – їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї законодавчої та несудової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави. За першим підходом, який набуває визнання в Україні, Д.у. охоплює діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства з метою задоволення його потреб. Ключовими поняттями для державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави. Дуже важливим фактором для розуміння стану і розвитку державного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме, природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов. В Україні Д.у. набуло офіційного визнання і як вид діяльності, і як галузь науки.

Державний апарат – основна ланка механізму держави, що забезпечує повсякденну роботу системи органів влади і управління щодо здійснення практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій держави. Д.а. має певну структуру і складається з державних службовців, що працюють у державних органах, наділених владними повноваженнями для реалізації функцій державної влади усіх типів – законодавчої, виконавчої, судової. У широкому розумінні він включає не тільки власне органи державної влади, але й такі важливі органи влади, як військові сили, правоохоронні та інші органи примусу. У більш вузькому розумінні Д.а. – це сукупність державних органів влади, що виконують виконавчо-розпорядчі функції управління державою. Як допоміжний інститут влади Д.а. є провідником її рішень, забезпечує виконання прийнятих у суспільстві норм і правил, вживає заходів, що забезпечують функціонування як усієї системи державних органів (окремо кожного і в їх сукупності), так і самої держави. Через нього проходять відповідні реакції,

взаємозв'язки суспільства і влади, через нього виробляють необхідні засоби державного регулювання в усіх сферах життя. Серед основних рис **Д.а.** наступні: володіння владними повноваженнями; здійснення від імені держави її завдань і функцій; має певну компетенцію і сферу життєдіяльності; характеризується певною структурою; утворюється в порядку, встановленому законодавством. У рамках структурного розгляду **Д.а.** постає як сукупність взаємопов'язаних органів.

Державний бюджет – річний план державних витрат і джерел їх фінансового покриття. Бюджетне планування являє собою визначення тієї частини фінансових ресурсів, яка в майбутній період (один рік) може бути мобілізована до державного бюджету і використана на загальнодержавні цілі. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначаються виключно законом про Державний бюджет України. Останній затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Держава прагне до збалансованості бюджету України. Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені. Регламентована норма права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджету, його виконанням і контролем за виконанням, розглядом звітів про виконання бюджету, називається бюджетним процесом.

Державний комітет – центральний орган виконавчої влади, який, не формуючи безпосередньо урядову політику, покликаний сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Він може видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти лише у межах повноважень, визначених для нього законами. **Д.к.** може мати підпорядковані йому підрозділи (органи), в тому числі територіальні (регіональні). Очолює його голова державного комітету.

Державний контроль – 1) одна із форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави; 2) система державних органів перевірки (контролю).

Державний механізм – сукупність органів державної влади, організованих на засадах конституційного принципу поділу державної влади для реалізації цілей держави. Основним елементом **Д.м.** є апарат державного управління, який відіграє важливу роль у виконанні основних функцій і завдань держави.

Державний орган – юридично оформлена, організаційно відособлена частина державного апарату. **Д.о.** характеризується певною економічною і фінансовою самостійністю, наявністю владної компетенції і владних повноважень. **Д.о.** розрізняються: за належністю до гілок влади – на законодавчі, виконавчі і судові; за способом формування – на представницькі і такі, що формуються представницькими органами; на постійні і тимчасові; на органи загальної або спеціальної компетенції та ін.

Державний режим – спосіб функціонування політичної системи і держави, що характеризує реальний розподіл політичної влади і впливу в державі і суспільстві. Позначає конкретні форми управління державою, зокрема контролю й управління процесами в суспільстві, організації відносин між державою та громадянами. Фактично це сукупність способів і методів здійснення державної влади, що характеризує її використання в практиці державного управління. В сучасній політичній науці заведено розрізняти такі головні типи державних (політичних) режимів: демократичний, авторитарний, тоталітарний. Різновидами таких режимів також є фашистський, теократичний, ліберально-демократичний та ін. **Д.р.** розрізняються між собою за такими ознаками: спосіб формування органів влади; співвідношення законодавчої, виконавчої і судової влади, центрального уряду та місцевого самоврядування; становище і роль громадських організацій та партій; правовий статус особистості; прийнята законодавча система; зміст і співвідношення того, що дозволено і що заборонено; рівень економічно-господарського розвитку; політична стабільність суспільства; порядок функціонування правоохоронних та каральних органів; історичні, культурні традиції, моральні звичаї народу. Коли йдеться про демократичну державу, то насамперед мається на увазі **Д.р.** з певними ознака-

ми, а саме: пріоритетом права; підконтрольною виборчою системою формування всіх ланок влади; взаємно врівноваженими гілками влади (законодавчої, виконавчої та судової), що плідно працюють; максимально можливим і реальним забезпеченням прав та свобод людини і громадянина; вільним співіснуванням громадських організацій та партій; рівноправним розвитком різних форм економіки; збереженням і розвитком історичних та культурних традицій народів, що проживають у ній. Д.у., як правило, спирається на правове підґрунтя шляхом його закріплення в конституціях відповідних країн.

Державний службовець – особа, яка займає посаду в державному органі або його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів. Правовий статус державного службовця виникає на основі законодавства у зв'язку із заміщенням державної посади. Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Саме посада в державному апараті є базовою характеристикою правового положення державного службовця. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до Закону України «Про державну службу» Д.с. повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Державному службовцю забороняється: брати участь у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють функціонування державних органів; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання свого службового становища в корисливих цілях у власних інтересах, а також дії, які відповідно до чинного законодавства вважаються корупційними; виявляти всупереч інтересам справи упередженість або прихильність

до будь-якого підприємства, установи, організації, органу, об'єднання громадян чи конкретної особи; проявляти бюрократизм, відомчість і місництво.

Державний устрій – територіально-організаційна структура держави, яка визначає порядок поділу країни на складові частини, правовий статус останніх, порядок відносин центральних і периферійних органів влади. За устроєм держави поділяються на унітарні, федеративні й конфедеративні. Україна є унітарною державою. Унітарна – це цілісна, єдина держава, частини якої є тільки адміністративно-територіальними підрозділами. За умов унітаризму існує єдина для всієї держави система права, однотипна схема організації й підпорядкування органів влади, єдина конституція, спільна центральна влада, урядова вертикаль. У світі є багато унітарних держав, проте більшість складають держави з федеративним устроєм (Федеративна республіка Німеччина, Російська Федерація тощо). Для останніх характерне розмежування сфер компетенції федеральної (центральної) влади та влади суб'єктів федерації. Останні є рівноправними суб'єктами федерації, що володіють відносною юридичною, політичною і економічною самостійністю, можуть мати свій адміністративно-територіальний розподіл. По відношенню до федеральної системи вони є підсистемами. Порядок їх організації, процедури і межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією. Органи влади і управління суб'єктів федерації, як правило, копіюють федеральну структуру, але можуть і відрізнятися. Конфедерація – це міждержавний союз, утворений шляхом підписання міжнародного договору, члени якого повністю рівноправні і зберігають свій державний суверенітет. Кожна держава, що входить в конфедерацію, має власну незалежну систему органів влади і управління, самостійне громадянство, свою валюту, національну армію, незалежне законодавство, правову і судову систему. Для координації дій держави члени конфедерації створюють політико-адміністративні органи. Вони проводять загальну, узгоджену міжнародну політику, що не виключає самостійної позиції в конкретних питаннях.

Державний фінансовий контроль – здійснюється за виконанням державного бюджету та реалізацією державних програм, використанням державних фінансових ресурсів, ефективністю управлінської та фінансової діяльності структур виконавчої влади, дотриманням рекомендацій з проведення ними фінансо-

вої та економічної політики, з встановлених правил та нормативів бухгалтерського обліку тощо. За Конституцією України (ст.85, 98) контроль за виконанням Державного бюджету України віднесено до повноважень Верховної Ради України, а контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України. В межах своїх повноважень Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами. Міністерство фінансів України контролює формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, використання коштів державного й місцевих бюджетів, позабюджетних фондів та валютних кредитів, а також здійснює контроль з оперативного управління видатками державного бюджету. Функцію контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та нормативних актів здійснює Національний банк України. До системи державного фінансового контролю також можна віднести Управління Пенсійного фонду України, яке виконує функцію контролю за збором та акумуляцією внесків для пенсійного забезпечення й допомоги, за фінансуванням витрат фонду та своєчасністю та повнотою надходжень страхових внесків.

Державні монополії – галузі, де збереження конкуренції недоцільне не тільки внаслідок її економічної неефективності, але й внаслідок особливої ролі цих галузей у формуванні загальних умов економічного і соціального розвитку країни, забезпеченні національної безпеки, а також через особливу соціальну значущість певних товарів і послуг. В якості суб'єктів державної монополії виступають, як правило, державні унітарні підприємства, що мають ліцензії на здійснення певних видів діяльності. Галузями державної монополії є грошово-емісійна діяльність, здійснювана Центральним банком країни, деякі види зовнішньоекономічної діяльності (експорт та імпорт окремих товарів), виробництво і збут окремих видів продукції. Режим державної монополії має винятковий характер, його види і межі визначаються спеціальними законами, щоб використати вигоди великомасштабної економіки і нейтралізувати її можливі негативні наслідки, пов'язані з ослабленням конкуренції. Монополістична діяльність включає в себе не тільки діяльність господарюючих суб'єктів, але і діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування. Антимонопольна політика держави передбачає збереження деяких видів монополій, за-

безпечуючи їх державне регулювання. Система антимонопольного регулювання формується в умовах, коли ринкові зв'язки перебувають лише в стадії становлення, створено лише основи ринкової економіки, не переборено повністю державно-адміністративний монополізм. Антимонопольне законодавство саме по собі не створює систему вільного підприємництва і конкуренції. Воно успішно може діяти в умовах вже існуючої конкурентної ринкової системи, захищаючи і підтримуючи останню.

Державні резерви – стратегічні запаси сировини, матеріалів, палива, деяких видів техніки, продовольства та інших матеріальних продуктів, необхідних для безперебійного функціонування економіки на випадок надзвичайних ситуацій, потреб оборони тощо, що створюються і регулярно поповнюються державою.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Державні соціальні стандарти – гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах всієї території країни, які надаються органами влади і фінансуються за рахунок державних бюджетів. Показники, які використовуються для розрахунку мінімального місцевого бюджету. Широко використовуються в практиці бюджетного планування зарубіжних країн. Розробка соціальних державних стандартів здійснюється і в Україні.

Державно-владні повноваження – виявляються в компетенції державних органів щодо здійснення правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності і практично реалізуються у відповідних владно-управлінських рішеннях, які закріплюються в юридично обов'язкових нормативних та розпорядчих правових актах, що видаються державними органами від імені держави, а також знаходять своє відображення в конкретних діях і заходах на виконання цих рішень. Державні органи здійснюють контроль за неухильним виконанням правових актів шляхом застосування різноманітних заходів адміністративного примушення, виховання, переконання, роз'яснення і заохочення. До компетенції державних органів відносяться й інші дії, що мають юридичне значення, наприклад, видання доку-

ментів, засвідчення юридичних фактів, реєстрація суспільних об'єднань, ліцензування видів діяльності тощо. Для реалізації **Д.в.п.** державні органи спираються на інтелектуальну, організаційну, матеріальну і примусову силу держави.

Державно-управлінська інформація – частина соціальної інформації, яка виділена з її загального масиву за критерієм використання в державно-управлінських відносинах. Містить дані щодо розвитку політичної, економічної, соціальної, гуманітарної та екологічної ситуації в країні, динаміки державно-управлінських процесів. Джерелами, породжуваними **Д.у.і.** є: норми законодавчих і інших актів; керівні настанови та доручення вищестоящих державних органів; факти, що виявляються в процесах контролю; звертання громадян до державних органів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші ситуації при здійсненні державного управління. **Д.у.і.** має самостійну цінність, а також використовується при формуванні нормативно-правових документів, прийнятті та реалізації управлінських рішень. Вона має свої специфічні закономірності функціонування і розвитку, здатна до випереджального впливу на державну політику, виступає безпосередньою причиною, що визначає вибір того або іншого варіанту державно-управлінського рішення, поведінки різних соціальних груп і окремих громадян, переводу системи державного управління в новий стан з метою більш ефективного впливу на суспільну життєдіяльність. **Д.у.і.** можна класифікувати за різними критеріями та ознаками, зокрема як офіційну і неофіційну, загальнозначущу і відомчу, за змістом і цільовим призначенням, за мірою доступності, а також за часовим виміром (інформація про минуле, в режимі реального часу, прогнози щодо майбутнього). У державному управлінні вона розглядається з точки зору актуальності, достовірності, оперативності, достатності і адекватності для прийняття відповідних рішень. Мета інформаційного забезпечення органів державної влади полягає в тому, щоб на базі зібраних початкових даних отримати оброблену, узагальнену інформацію, яка має стати основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети здійснюється шляхом збору первинної інформації, її зберігання, розподілу між структурними підрозділами відповідних державних органів та їх працівників, підготовки до переробки, власне переробки, надання її органу управління в переробленому вигляді, аналізу, забезпечення прямих і зворотних зв'язків в її циркуляції, організації документообігу тощо.

При сучасних потоках інформації ефективно розв'язання цих задач, оптимізація інформаційного забезпечення органів державної влади неможливе без використання засобів обчислювальної техніки й нових інформаційних технологій. Ефективність рішень, що приймаються органами державної влади, залежить також від якості інформації, засобів і методів її обробки. Надмірна інформація може ускладнити прийняття рішення так само, як й її недолік. Тому однією з найважливіших проблем інформаційного забезпечення державних органів є визначення його достатності. Характер і обсяг інформації, що отримується органами державної влади, повинні відповідати покладеним на них функціям. Враховуючи функціональний і структурний аспект реформування системи органів державної влади, можна визначити відповідні тенденції зміни їх інформаційного забезпечення. Структурний аспект перебудови цих органів неминуче спричиняє зміну спрямованості потоків інформації, а функціональний – викликає якісні зміни в самій інформації.

Державно-управлінські впливи – суспільна потреба, інтерес і мета в управлінні, які усвідомлені суб'єктом державного управління, юридично і нормативно визначені та практично здійснюються в його рішеннях й діях. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, направленістю, термінами та ступенем впливу на суспільство, наприклад, ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, інші способи реалізації управлінських рішень. **Д.у.в.** можуть призводити до зміни організації об'єкта управління, суб'єкта й навіть всієї системи державного управління (структури та функцій).

Державно-управлінські рішення – акти соціального управління, за допомогою яких держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються. В них відображені впливи органів державної влади або відповідних посадових осіб на суспільну систему (об'єкт державного управління), необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні. Це рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня. Поняття «державно-управлінські рішення» застосовується на відміну від множини інших

рішень у системі державного управління, які за своїм масштабом та наслідками ніяк не можна віднести до державно-управлінських. Основними ознаками **Д-у.р.** є: спрямованість на вирішення проблем державного рівня; прийняття вищими або центральними органами державної влади; оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, проектів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо); належність до державно-управлінських відносин (є їх елементами); формування на їх основі державно-управлінських впливів; обов'язковість для виконання всіма зазначеними в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами. Серед можливих прикладів застосування **Д-у.р.** можна назвати визначення пріоритетів цілей та функцій держави у певний період її розвитку; розроблення, корекція і реалізація державної політики та її окремих складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо. **Д-у.р.** є дуже важливою ланкою в ланцюзі держава – державна влада – державне управління – державно-управлінські відносини – державно-управлінські рішення – державно-управлінські дії – суспільство. Прийняття і реалізація **Д-у.р.** є основним результатом діяльності, що називається державним управлінням. Саме це створює потенційні можливості оцінювати його стан та розвиток шляхом відслідковування та оцінювання таких рішень через впровадження відповідних моніторингів, накопичення та обробки інформації в базах даних та знань, застосування різноманітних інформаційно-пошукових систем з використанням розподілених мереж, сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій.

Державотворення (державне будівництво) – базовий напрям державного управління, діяльність за яким забезпечує відповідні умови для формування та реалізації державної політики. Створення нової держави супроводжується певним перехідним періодом становлення, на якому вирішуються питання закріплення її державності, формування дієвої системи державної влади та визначення основних шляхів розвитку країни. Д.б. охоплює визначення і правове закріплення форми державного управління; політичного режиму; державно-територіального

устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей.

Децентралізація влади – передача центром компетенції, низки функцій і повноважень місцевим органам влади, які не підпорядковані центральній владі; правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевої влади.

Децентралізація управління – передача права прийняття рішень з питань місцевого значення від органів державного управління до органів місцевого самоврядування, розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади й управління, відповідне чітке розмежування компетенції, сфер діяльності та відповідальності.

Джерела удосконалення державного управління. Серед джерел і ресурсів, здатних удосконалити державне управління, такі: *територіальний чинник*, пов'язаний з раціональним розподілом державної влади і державного управління по території держави; *соціальний чинник*, що передбачає орієнтацію державного управління на інтереси всіх класів, соціальних прошарків, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства, а також можливе широке залучення громадян в управлінські процеси (демократизм державного управління); *технологічний чинник*, що криється у використанні нових технологій управління, створенні локальних автоматизованих систем управління і формуванні єдиної інформаційної системи державного управління; *правовий чинник*, що дозволяє упорядковувати за допомогою правового регулювання і виконання відповідних норм поведінку і діяльність учасників управлінських процесів, а також системну взаємодію управлінських елементів; *організаційний чинник*, викликаний високою динамікою організаційних відносин і необхідністю постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління; *кадровий чинник*, зумовлений актуальністю залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців і необхідністю розвитку їх навичок при здійсненні управлінської діяльності;

чинник зміцнення взаємозв'язків з суспільством і подолання відчуження державного апарату (влади) від громадян.

Директивне планування – обов'язкове виконання об'єктом управління завдань, встановлених суб'єктом управління. В ринковій економіці може здійснюватися лише в екстремальних ситуаціях (глибока економічна криза, воєнні дії та у період відновлення після їх завершення).

Діагностика у державному управлінні – це аналіз стану об'єктів та процесів у системі державного управління з метою виявлення проблем їх функціонування та розвитку. Вона включає у себе комплексне обстеження стану справ в органах державного управління або їх структурних підрозділах, пошук організаційних протиріч, труднощів функціонування та розвитку, невизначеності у цілях, нормах, функціях, завданнях. До завдань Д.у.д.у., зокрема відносяться виявлення шляхів проходження документів, стан виконання рішень. Такий аналіз дозволяє оперативно вирішити низку питань раціоналізації діяльності організації.

Договір політичний – добровільна письмова угода між двома або кількома суб'єктами політичних відносин, серед яких можуть бути держави, міжнародні організації, політичні партії, громадські об'єднання, щодо встановлення, зміни або припинення їхніх взаємних зобов'язань і прав у галузі політичного співробітництва, економічних та інших відносин.

Доктрина – політичне, наукове або інше вчення, теорія, система поглядів, політична програма або принцип, які за певних умов та у певний період домінують над іншими.

Документообіг в системі державного управління – процес переміщення документів, що використовуються в службовій діяльності державних органів, починаючи з моменту створення або отримання до завершення їх використання з подальшою передачею на зберігання або знищення. Документообіг необхідний для зв'язку держорганів при здійсненні ними владно-управлінських функцій за допомогою офіційних інформаційних потоків. В основі документообігу лежить документування, що являє собою запис ділової інформації за встановленими формами. Первинним елементом документообігу є документ – матеріальний об'єкт, що

містить інформацію в фіксованому вигляді і призначений для тієї або іншої управлінської дії в ході здійснення прийнятого рішення. Сукупність однорідних і взаємопов'язаних документів з певних питань утворює документацію. Організація документообігу будується на основі певних вимог: доцільності, оперативності, несуперечності, адресності тощо. Відповідно до адресату документи бувають: вхідні, вихідні, внутрішньослужбові. Згідно з ієрархією управлінської структури можна виділити документообіг конкретної посадової особи, структурного підрозділу, державного органу, галузі державного управління, держави загалом. Порядок поводження з документацією, як правило, визначається інструкцією з діловодства, яка в сучасних інструктивних документах і положеннях здебільшого є частиною регламентів діяльності відповідних державних органів.

Е

Електорат – корпус виборців, сукупність громадян, які користуються активним виборчим правом.

Електронний уряд – електронна інформаційна система, віртуальний інформаційний простір взаємодії уряду та громадян, що ґрунтується на синтезі інформаційно-комунікативних технологій, нормативно-комунікативних технологій, нормативно-правовій та інформаційно-ресурсній базі, створений з метою інформаційного забезпечення органів виконавчої влади, інформування громадськості про свою діяльність та досягнення прозорості в роботі. Е.у. – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку за допомогою новітніх інформаційних і комунікаційних технологій. Досвід інших країн свідчить, що комп'ютерні технології Е.у. значно поліпшують взаємодію органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, зменшують їх непродуктивну роботу. Підприємці, промисловці, вчені, інші громадяни подають при цьому цінні пропозиції та оригінальні ідеї, що дають значний економічний та соціальний ефект, сприяють прийняттю державною владою ефективних рішень.

Елементи адміністративної діяльності. До основних з таких елементів можна віднести: планування (вибір підходів та зазначення засобів для досягнення поставленої мети діяльності); ор-

ганізацію (створення формальної структури підпорядкованості, на підставі якої здійснюється розподіл роботи між підрозділами, визначається й координується їх діяльність); управління персоналом (добір і підготовку кадрів, роботу з особистим складом, створення необхідних умов для трудової діяльності); керівництво (прийняття рішень й оформлення їх у вигляді наказів, інструкцій, розпоряджень, доручень); координацію (забезпечення погодженої дії всіх структурних елементів організації); звітність (забезпечення інформацією про хід й організацію діяльності); укладання бюджету (розроблення фінансових планів і контролю).

Етатизм – активне втручання держави та її владних структур у всі сфери суспільного життя внаслідок чого можливі надмірна централізація, регламентація та бюрократизація управління й гальмування суспільних процесів і демократичного розвитку країни.

Етика державного управління – нормативна основа діяльності органів виконавчої влади, що охоплює такі основні аспекти управління: фундаментальні права і свободи людини і громадянина; взаємні права і обов'язки державних службовців і громадян; раціональне співвідношення справедливості та ефективності, свободи та рівності.

Ефективність державного управління – один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення. Про ефективність державного управління можна говорити за таких умов: витрати на управління скоротилися, а показники управління не змінилися або навіть покращилися; витрати на управління не змінилися, а якість управлінської діяльності покращилася; витрати на управління збільшилися, але значно покращилися показники якості управління. **Е.д.у.** може бути не тільки економічною, але й соціальною, соціально-економічною, політичною, соціально-психологічною тощо. Методологія дослідження **Е.д.у.** базується на співставленні результатів із витратами, пов'язаними з їх досягненням. За висловом Й. Кхола «ефективність управлінських рішень і дій залежить переважно від характеру проблем, що вирішуються; від управлінських ситуацій; від умов, особливо організаційного характеру, в яких приймаються рішення та відбуваються управлінські дії, і менше – від характеристик особистості та становища управлінського працівника». У теорії та

практиці державного управління використовуються різні методи визначення ефективності управління. Серед найбільш поширених з них є оцінка ефективності управління за отриманим ефектом та за обсягом і характером (включаючи якість) дій. Й. Кхоллом запропоновано вважати визначальним критерієм ефективності управлінської праці якість вирішення управлінських ситуацій, а також кількість якісно вирішених управлінських ситуацій певним керівником або колективом, який він очолює.

Є

Європейська інтеграція України – складова частина інтеграції

України в світовий політичний та економічний простір, яка передбачає її чітко визначену проєвропейську позицію, орієнтацію на розвинені країни ЄС. Цей напрям інтеграції передбачає демократизацію суспільства через розбудову громадянського суспільства, швидке проведення ринкових економічних реформ, адаптацію населення до західних ментальних цінностей, запровадження форм цивілізованої поведінки в міжнародних стосунках, адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, забезпечення прав людини, економічну інтеграцію та розвиток торгівельних відносин між Україною і ЄС, інтеграцію до НАТО в контексті загальноєвропейської безпеки, політичну консолідацію та зміцнення демократії, адаптацію соціальної політики України до стандартів ЄС, культурно-освітню, науково-технічну і регіональну інтеграцію, галузеву співпрацю та співробітництво у галузі охорони довкілля. Принципи розбудови **Є.і.У.** сформульовані в низці політичних та нормативно-правових документів держави.

Європейська хартія про місцеве самоврядування – загальноєвропейський документ, прийнятий в Страсбурзі 15 жовтня

1985 року, в якому визначені сучасні демократичні принципи розбудови місцевого самоврядування. Під останнім розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних прав і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення. **Є.х.п.м.с.** визначає сфери компетенції місцевого самоврядування, які в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання в межах їхньої компетенції. Надані органам місцевого самоврядування повнова-

ження можуть бути повними і частковими. При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцевої влади органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов. **Є.х.п.м.с.** вважає за необхідне при зміні територіальних розмежувань попередньо консультиватися з відповідними органами місцевого самоврядування, в т.ч. і шляхом проведення референдуму. **Є.х.п.м.с.** виходить з того, що органи місцевого самоврядування становлять одну з підвалин будь-якого демократичного ладу, право громадян брати участь в управлінні державними справами належить до демократичних принципів, а існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективну систему управління, найближчу до громадян.

Єдиний веб-портал органів виконавчої влади – центральна частина електронної інформаційної системи «Електронний уряд», яка призначена для інтеграції веб-сайтів, інших електронних інформаційних систем органів виконавчої влади та надання послуг громадянам та юридичним особам через мережу Internet.

3

Завдання адміністративної реформи в Україні. Для досягнення мети адміністративної реформи в Україні у ході її проведення передбачене розв'язання низки наступних глобальних завдань: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. У зв'язку з фактичним завершенням у 2002 році виконання більшості основних завдань першого етапу постає питання актуалізації завдань другого етапу реформи, зокрема важливе значення відводиться завершенню адміністра-

тивної реформи. Основна мета нового етапу адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою, забезпечувати верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади. У широкому плані йдеться про підпорядкування логіки адміністративних перетворень основним цілям утвердження в Україні громадянського суспільства. Серед важливих завдань наступного періоду також зазначено проведення конституційної реформи. У поєднанні з адміністративною реформою вона має усунути наявну розбалансованість між трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою та судовою, забезпечити їх ефективну співпрацю. Мають бути реалізовані основні принципи судової реформи. Вона повинна не лише зводитися до вдосконалення діяльності судів та суддів, а в широкому розумінні сприяти створенню умов для посилення захисту прав та свобод людини і громадянина. В межах адміністративної реформи мають бути здійснені нові кроки у формуванні ефективної системи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях, зокрема в утвердженні таких механізмів, які б забезпечували результативність управлінських рішень, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності різних рівнів влади й місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг. Важливим напрямом нового етапу адміністративної реформи є делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування. Це має органічно узгоджуватися та поєднуватися з проведенням адміністративно-територіальної реформи. Масштаби і складність зазначених завдань потребують прискореного формування та оновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації, що потребує подальшого реформування системи державної служби з удосконаленням практики відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, посилення соціальної й політичної захищеності державного службовця, підвищення суспільного престижу державної служби.

Завдання політичне – чітко сформульоване завдання на основі певної політичної мети, що спрямовує і регулює політичну активність того або іншого суб'єкта політики. У залежності від по-

літичної мети за своїм змістом може бути конструктивною і деструктивною. При формулюванні **З.п.** необхідна адекватна рефлексія соціальної дійсності, наявність доцільності, об'єктивна оцінка політичної ситуації. **З.п.** є складовою частиною політичних програм, маніфестів. Воно виступає формою взаємозв'язку теоретичних положень (цілей, ідеалів) і політичної практики й може включати наступні елементи: напрями діяльності політичних суб'єктів, сукупність політичних установок з питань, що вирішуються, можливі шляхи і механізми реалізації поставлених політичних цілей. Як правило, **З.п.** пов'язане з домаганням влади або її утриманням. Ясність і реалістичність в постановці **З.п.**, їх відповідність реальним потребам розвитку суспільства є важливою умовою успіху в політиці.

Завдання уряду в прискоренні розвитку країни – широкий спектр проблем розвитку країни і способів їх рішення, які залежать від міри зрілості ринкової економіки, що склалася в країні, від організаційних і фінансових можливостей уряду. До числа найбільш поширених **З.у.в.п.р.к.** відносяться: створення в країні обстановки, що сприяє виникненню суспільної згоди з питань найближчих і довгострокових перспектив розвитку, шляхів досягнення поставлених суспільних цілей і соціальної відповідальності кожного з учасників; формулювання прийнятних для більшості населення цілей національного розвитку і координація зусиль всіх членів суспільства, направлених на досягнення цих цілей; створення і підтримка дійової правової системи; подолання обмеженості ресурсів шляхом свідомого обмеження сфери додатку своїх зусиль тими трьома областями, в яких державне втручання може принести найбільший ефект; розвиток здорової ринкової конкуренції в приватному секторі; фінансування загального початкового утворення і загальнодоступного медичного обслуговування; соціальний захист непрацевдатних; збереження і розвиток національної культури; полегшення доступу населення до необхідних для розвитку суспільства знань і інформації. У рішенні цілого ряду інших задач роль держави залишається дискусійною. Наприклад, протекціонізм галузей національної економіки, в розвитку яких країна володіє порівняльною перевагою, а також контроль приватних банків і фінансових організацій.

Загальні принципи управління – базові положення та правила, що відображають у практиці соціального управління універсальні закономірності, відносини і процеси й забезпе-

чують стабільність та ефективність управлінських процесів в суспільстві. Серед **З.п.у.** можна зазначити: законність, демократизм, публічність, централізацію та децентралізацію, плановість, ефективність.

Загальні функції управління – об'єктивно невід'ємні складові будь-якого управлінського процесу, без яких останній є нездійсненим й зміст яких детермінований загальними закономірностями управління як суспільного явища. До **З.ф.у.** належать: планування, організація, мотивація, контроль, прийняття управлінських рішень та комунікація. **З.ф.у.** характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях систем управління, розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії.

Закон – нормативно-правовий акт органу законодавчої влади або самого народу, який регулює найважливіші суспільні відносини, приймається в особливому порядку і має найвищу юридичну силу. **З.** є головним засобом зовнішньої публічної фіксації та нормативного закріплення права, що створює можливість чіткого визначення його конкретного змісту та подальшого захисту. Основним законом будь-якої держави є конституція. Закріплена в законах обов'язкова послідовність певних дій по створенню законів називається законодавчим процесом. Він складається з таких дій: прояв законодавчої ініціативи, яка полягає у внесенні в орган законодавчої влади пропозиції про необхідність видання нового закону і у прийнятті рішення про підготовку відповідного законопроекту; розробка та обговорення законопроекту; прийняття і опублікування закону; набрання ним чинності (вступ закону в силу). В Україні право приймати закони належить Верховній Раді України і безпосередньо народу шляхом проведення референдуму (всенародного голосування), а право законодавчої ініціативи – Президенту України, Кабінету Міністрів України та народним депутатам України. Закони мають бути опубліковані не пізніше семи днів з моменту їх прийняття у спеціальному офіційному виданні – «Відомостях Верховної Ради України».

Закон інтеграції управління – об'єднання в управлінні різних спеціалізованих дій на різних рівнях і напрямках управління в єдиний управлінський процес в рамках єдиного соціального організму системи. Інтегруючими чинниками виступають

цілі, завдання та інтереси суспільства, які вимагають підтримки нормальної життєдіяльності і розвитку складної соціальної системи відповідно до постійних змін внутрішньої і зовнішньої середовища.

Законність – це правовий режим у державі, що проявляється у вимозі суворого і неухильного дотримання чинного законодавства, обов'язкового його виконання всіма суб'єктами права.

Законодавство – система законів і нормативно-правових актів.

Законодавча влада – одна з гілок державної влади, її важлива підсистема, основними функціями якої є представництво інтересів громадян (виборців) та прийняття законів, інших правових та політичних актів. **З.в.** складний комплекс суб'єктів і видів діяльності із створення правового фундаменту нормативного регулювання суспільних відносин. До основних суб'єктів **З.в.** можна віднести парламент, який є найвищим колегіальним законодавчим і представницьким органом влади в державі з республіканською формою правління, главу держави, що володіє правом вето і підпису законів, без якого вони не можуть вступити в дію, а також уряд та інші позапарламентські суб'єкти законодавчої ініціативи. До функцій будь-якого парламенту входять: вироблення законопроектів, обговорення й прийняття законів; утворення уряду та ініціювання, за необхідності, його відставки; формування й затвердження бюджету країни, встановлення, зміна чи скасування загальнодержавних податків; контроль за виконанням бюджету та дотриманням законів. Завдання парламенту полягає ще й у тому, щоб застерегти суспільство від будь-яких проявів диктаторства, авторитаризму, які можуть продукуватися державною владою. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Законодавча ініціатива – це право внесення законопроекту до законодавчого органу влади держави відповідно до встановленої процедури. В Україні право законодавчої ініціативи належить Президенту України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Зворотний зв'язок у системі державного управління – вплив результатів функціонування системи державного управління на характер цього функціонування. У системі дер-

жавного управління видається можливим виділити два типи зворотних зв'язків: *об'єктні* і *суб'єктні*. *Об'єктні* зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття об'єктами управління управлінських впливів суб'єкта державного управління. Відсутність або неповнота змістовних і правдивих об'єктних зворотних зв'язків не дозволяє визначати раціональність і ефективність організації і діяльність суб'єкта державного управління та виробляти заходи з їх підвищення. Погано в такому разі уявляються й потреби, інтереси та цілі об'єктів управління. *Суб'єктні* зворотні зв'язки характеризують доцільність і раціональність власної, внутрішньої організації і діяльність суб'єкта державного управління загалом, його підсистем, ланок і окремих компонентів. Вони дають можливість побачити, зрозуміти й оцінити, як кожний нижчий рівень реагує на рішення й дії вищого, наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності, яке його реальне відношення до вищого рівня тощо. До суб'єктних зворотних зв'язків належать: контроль, аналіз і оцінка організації і діяльності державних органів, виконання своїх обов'язків з боку посадових осіб, звіти, інформація тощо.

Зв'язки з громадськістю в системі державного управління – цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій і установ) з громадянами і суспільними інститутами, яку можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію публічної влади і управління, що реалізується ними і дозволяє оцінювати відношення різних кіл громадськості до тих або інших рішень і дій; ідентифікувати політику, що проголошується; співвідносити програми, що реалізуються, з суспільними інтересами; формувати масові уявлення з яких-небудь проблем для отримання суспільного розуміння, підтримки прийняття і виконання відповідних заходів. Для владних структур ця управлінська функція є особливо актуальною, оскільки недолік інформування населення нерідко сприяє поширенню різних здогадок і чуток, що формують негативне відношення до влади. Перед владними структурами постає задача наблизити державний апарат до громадян і їх організацій, зробити його роботу більш відкритою, укріпити відносини з громадськістю. Зв'язки з громадськістю в державному управлінні будуються на основі загальних закономірностей формування сприятливого відношення соціального середовища до здійснюваних дій. Для підтримки зв'язків з

громадськістю існують апробовані технології – від спілкування з вузьким колом людей до масових засобів комунікації з необмеженою аудиторією.

I

Ієрархічна структура управління – структура управління, в якій переважають вертикальні зв'язки, коли верхні рівні володіють визначальними повноваженнями в прийнятті рішень, а ці рішення є суворо обов'язковими для нижчих рівнів.

Ієрархія – принцип адміністративного керування, що спирається на скалярний принцип, згідно з яким влада й відповідальність мають передаватися вертикально від найвищого рівня організації (контроль і нагляд) до найнижчого. Таку передачу прийнято називати командним ланцюжком.

Ієрархічне відображення систем – ієрархічне відображення систем. Це багаторівнева впорядкованість структур, за допомогою яких можна спростити їх опис в ієрархічному відображенні. Відповідно до теорії ієрархічного відображення систем, ґрунтовно дослідженої в роботах американських вчених М. Месаровича, Д. Мако і І. Такахари, серед основних їх властивостей визначені такі: розміщення підсистем у вертикальній послідовності, пріоритет підсистем вищих рівнів щодо нижчих та залежність дій підсистем верхніх рівнів від результатів дій підсистем нижчих рівнів. Виділено три основні концепції такого відображення: стратифікаційна, шарова та ешелонувана, відповідними базовими поняттями для яких є страта, шар та ешелон. Принциповим є розуміння того, що не існує жорсткого співвідношення між цими поняттями, хоча кожне з них і зорієнтоване на свою сферу використання. Зокрема, поняття страт введено для цілей моделювання, шарів – для вертикальної декомпозиції проблеми на її складові, а ешелонів – для відображення організаційних взаємозв'язків у системах управління. Серед прикладів ієрархічного відображення систем за допомогою страт, шарів та ешелонів при дослідженні управління в соціальних системах можна навести такі: стратифікаційне відображення соціальної системи як відкритої системи (навколишнє середовище → вхід системи → перетворення → вихід системи → навколишнє середовище);

як багаторівневої системи (держава – регіон – галузь – організація); відображення процесів управління у вигляді «циклів управління» (суб'єкт управління – управлінські впливи – об'єкт управління – моніторинг і контроль – суб'єкт управління), а також у вигляді послідовності функцій процесу управління (планування – організація – мотивація – контроль); виділення рівнів абстрагування та формування моделей конкретних процесів управління в соціальних системах, їх формалізація та застосування методів дослідження операцій; стратифікаційне та ешелоноване відображення основних функцій управління, зокрема: для функції планування – це визначення моделей з метою прогнозування, планування та управління проектами, (дерева цілей, проблем, критеріїв, рішень, мережевих моделей); для функції організації – це виділення рівнів (ешелонів) управління; визначення моделей організаційного проектування та розвитку (наприклад, лінійної, функціональної, матричної, програмно-цільової структурних моделей); визначення системи принципів управління (наприклад, за А. Файолем, М. Вебером); використання моделей організації влади та лідерства (наприклад, управлінська сітка, ситуаційна модель лідерства, модель процесу конфлікту); для функції мотивації – це застосування змістовних або процесуальних теорій мотивації (наприклад, піраміди потреб А. Маслоу, моделі Портера-Лоулера), застосування моделей управління персоналом; для функції контролю – це визначення концептуальних моделей процесу контролю (попереднього, поточного, заключного); для функції комунікації – це виділення моделей процесу обміну інформацією, концепцій глобальних і локальних інформаційних мереж, моделей інформаційно-довідкових систем; стратифікаційне та шарове відображення функції прийняття рішень у вигляді моделей відповідних процесів (наприклад, раціональна модель прийняття рішень, ієрархія рішень, дерево рішень), зокрема таких, що враховують можливі невизначеність та ризик (наприклад, ірраціональна модель прийняття рішень), створення на їх основі систем підтримки прийняття рішень; стратифікаційне відображення діяльності (операційного процесу) як основи соціальних систем (загальні і проблемно-орієнтовані моделі діяльності, наприклад, економетричні моделі).

Ієрархія рішень у державному управлінні – система рішень в ієрархічній структурі державного управління. В останній можливі різні тенденції зв'язків та потоків рішень. Перша з них відображає рух потоку рішень знизу вгору, тобто прийняття рі-

шень на верхньому рівні на підставі рішень нижчих рівнів (наприклад, при формуванні державних програм). Така тенденція характерна для рішень, що потребують ґрунтовної інформації про стан справ або пропозицій щодо нього. Друга тенденція відображає рух потоку рішень зверху вниз, тобто прийняття рішень на нижчих рівнях на підставі рішень вищих рівнів (наприклад, рішення на виконання правових актів та доручень). Ця тенденція характерна для організаційних рішень. Третя тенденція відображає рух потоків рішень назустріч один одному, коли рішення на нижчих рівнях розвивають і реалізують рішення вищих рівнів, а рішення на вищих рівнях приймаються з урахуванням раніше прийнятих на нижчих рівнях (наприклад, при формуванні державного бюджету, програми уряду тощо). Така тенденція характерна для технологічних (функціональних) рішень.

Інститут президентства у сучасному розумінні – це система управлінських відносин в системі державної влади, обумовлених наявністю одноосібного глави держави, що отримує свої повноваження шляхом виборів. Такий інститут властивий країнам з республіканською формою державного правління. У порівнянні з усіма іншими вищими інститутами державної влади і посадовими особами президент володіє особливим статусом, компетенцією і відповідальністю. Його прерогативи дозволяють грати важливу роль в суспільно-політичному житті країни, впливаючи значним чином на процес державного управління. Одна з найважливіших задач його діяльності полягає в забезпеченні консолідації і узгодження дій всіх гілок влади. Для цього він наділений конституційними повноваженнями як в законодавчій, так і у виконавчій і, навіть, в судовій владі. Все це робить президента ключовою фігурою у владних структурах держави. Інститути державної влади, навіть при наявності розвиненої правової системи, не можуть залишатися без авторитетного арбітра, який, не перебуваючи з цими інститутами в прямих відносинах влади, забезпечує узгоджене їх функціонування, здатний оперативно виводити державну систему з можливих критичних ситуацій. Тим самим президент забезпечує єдність державної влади, не порушуючи при цьому принципи її розподілу. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Становлення **І.п** відбувається під впливом історичних і національних особливостей, серед яких виявляється стійка традиція сильної персоніфікованої влади.

Інституціоналізація – перетворення якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів та ін. Початкові форми **І.** виникають на рівні суспільного самоуправління та стихійних процесів, які самостійно організовуються у вигляді масових або групових рухів. **І.** має місце тоді, коли виникають упорядковані, спрямовані дії, з'являються спочатку лідери, здатні їх організувати та очолити, а потім й постійні управлінські еліти, а сам цей процес піддається управлінню.

Інституціоналізація політичних партій – нормативно-правове оформлення організації і діяльності політичних партій, процес перетворення звичайних об'єднань громадян в один із найважливіших елементів політичної системи суспільства. Основою **І.п.п.** є їх конституціоналізація, яка на найвищому законодавчому рівні закріплює основи правового статусу, зокрема завдання, соціальне призначення, принципи, умови легалізації політичних партій. Логічним продовженням і розвитком конституціоналізації в демократичних країнах є законодавча інституціоналізація, в результаті якої правове положення партій набуває завершеного вигляду.

Інтеграція – процес досягнення єдності зусиль держав, окремих організацій для ефективного здійснення їх функцій та цілей.

Інформаційно-методичний ресурс – впорядкована множина документів або будь-яких інших даних, яка має індивідуальний доступ і створюється для задоволення потреб в різноманітній інформації. В державно-управлінській діяльності найчастіше використовується проблемно-орієнтовані **І.м.р.**, орієнтовані на забезпечення управління певними сферами діяльності всією необхідною інформацією. Він складатися з таких основних розділів: нормативно-правового, до якого входить постійно оновлювана правова база; науково-методичного, який містить інформацію щодо пріоритетних напрямів та результатів наукових досліджень у певній сфері діяльності, підходів, методів та методик проведення наукових досліджень і оцінки їх результатів; матеріали наукових конференцій, симпозіумів, семінарів; навчально-методичного, який включає освітньо-професійні та професійні програми, програми функціональної спеціалізації, кваліфікаційні тести і анкети для

оцінки і контролю рівня професійних знань і навичок фахівців у даній сфері діяльності, базові підручники та навчальні посібники; реєстрового, що містить державні реєстри центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, матеріали статистичної звітності; зведеного каталогу бібліотечних фондів за напрямками у даній сфері діяльності; довідкового, який включає різноманітні довідники, інформаційні матеріали з питань певної діяльності в різних країнах, інформаційно-довідкові системи, бази даних локального та віддаленого доступу. **І.м.р.** і система його комплектування мають відповідати вимогам: повноти; достовірності, актуальності та різноманітності форм подання інформації; багатоаспектності класифікації документів; можливості зберігання і доступу до структурованої та неструктурованої інформації (даних); застосування природної мови подання текстової інформації; використання гіпертекстового зв'язку даних у неструктурованих або слабкоструктурованих масивах даних; ведення і використання класифікаторів, рубрикаторів; контролю достовірності даних, що заносяться в підсистему. Теоретичну основу **І.м.р.** становить модель ідентифікаційного опису, базовим набором параметрів якої є зміст інформації, її джерело, віднесення до певної організаційної або інформаційної системи, характер використання (призначення), обсяг інформаційного масиву, відкритість інформації, форма подання інформації, носії інформації, мова подання останньої, назва та адреса інформаційного масиву, тип інформаційної системи, вид джерела та опис змісту документу. Для роботи з даними сучасного **І.м.р.** використовують WEB-орієнтовану технологію. Це спрощує доступ до інформації на локальному і глобальному рівнях та підвищує продуктивність праці, дає змогу запровадити Internet-подібні технології роботи з інформацією, завдяки чому з'являється можливість інтегрувати в єдину інформаційну систему різні системи опису та пошуку даних та їх джерела. Загальні вимоги до функцій бази даних **І.м.р.** полягають у вирішенні комплексу завдань щодо збирання, збереження, індексації, пошуку, редагування і виведенню динамічно пов'язаної інформації; забезпеченні розподілу роботи щодо введення і пошуку інформації кількома операторами; підтримці цілісності даних; забезпеченні багаторівневої системи захисту від несанкціонованого доступу; можливості конвертації форматів даних; здатності до подальшого розвитку.

К

Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади, яка складається з **К.М.У.**, центральних органів виконавчої влади, до яких належать міністерства державні комітети (державні служби), а також органи виконавчої влади із спеціальним статусом, та місцевих органів виконавчої влади. **К.М.У.** здійснює виконавчу владу безпосередньо та через центральні і місцеві органи виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри України, Міністр закордонних справ України, Міністр юстиції України, Міністр фінансів України, Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України та інші міністри України. Серед основних завдань Кабінету Міністрів України наступні: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості; виконання Конституції і законів України, актів Президента України; розробка і здійснення заходів щодо впровадження законів у життя; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави в інтересах Українського народу; вироблення і проведення державної політики у сферах економічного, соціального, науково-технічного та культурного розвитку, охорони довкілля; розробка проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади. Діяльність **К.М.У.** ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, колегіальності, науковості та гласності.

Категорії державного управління. Державне управління оперує певним набором категорій – фундаментальних понять, що відображають найбільш суттєві, закономірні управлінські зв'язки та відносини. Категорії державного управління мають

об'єктивний характер, їх зміст відображає суспільні відносини в соціальному управлінні, що існують незалежно від волі та свідомості суб'єктів управління. Вони мають історичний характер, бо розроблялися протягом усієї історії розвитку управлінської думки і, безумовно, їхній зміст збагачується новими надбаннями цивілізації. Кожен новий період розвитку державності збагачує категоріальний каркас державного управління відповідними надбаннями. Система категорій державного управління відображає основні проблеми його дослідження, структуру його предмета. Серед основних категорій, якими оперує сучасне державне управління, наступні: держава, державна влада, державний режим, форма правління, державний устрій, державне управління, його суб'єкт, об'єкт, функції, органи, форми, принципи, методи, технології, стиль, ефективність, апарат, державно-управлінські відносини, державна служба, державна посада, державна політика, державна програма, державно-управлінські рішення, культура державного управління тощо.

Класифікація державно-управлінських рішень – це упорядкування державно-управлінських рішень за основними напрямками та формами державного управління. За напрямками державного управління такі рішення можна класифікувати за трьома групами, а саме як державно-управлінські рішення з проблем державного будівництва, з формування державної політики та з реалізації державної політики. У свою чергу за формами державного управління можна класифікувати державно-управлінські рішення за трьома такими групами: нормативно-правові (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; накази міністрів, керівників інших центральних органів державної влади; положення про центральні органи державної влади; державні та галузеві стандарти тощо); програмно-цільові (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти); організаційно-розпорядчі (доручення та організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади). Така класифікація державно-управлінських рішень відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: правовій, за допомогою якої управлінські рішення і дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм, і організаційній, яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних завдань та матеріально-технічних операцій. Організаційною

формою, яка орієнтує ресурси на конкретний результат, є програмно-цільове управління. Існує також організаційно-правова форма, яка передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм, наприклад, відповідних процедур (процесуальна форма).

Класифікація напрямів державного управління – це упорядкування напрямів державного управління як виду суспільної діяльності. Як варіант можна розглядати **К.н.д.у.** за такими трьома напрямками: державне будівництво, формування державної політики та її реалізація. Перший напрям – це *державне будівництво*, яке охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей. Другий напрям – це *формування державної політики*, яке полягає у розробленні державної політики з різних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначенні або коригуванні цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмуванні (формування плану дій); розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складанні бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей). Третій напрям – це *реалізація державної політики*, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному періоді її історичного розвитку. Всі ці напрями державного управління реалізуються шляхом управлінських впливів, яким передують прийняття управлінських рішень.

Класифікація управлінських відносини. Під управлінськими відносинами розуміються цілеспрямовані, стійкі, упорядковані відносини, які складаються між органами влади, особами, організаціями, соціальними групами в процесі упорядкування суспільної діяльності. Згідно з М.Вебером управлінські відносини класифікуються за трьома типами владної легітимності: відносини з традиційними (патримоніальними) джерелами влади; відносини, які базуються на владних повноваженнях

харизматичного походження, та ті, що мають раціонально-легальне владне підґрунтя. **У.в.** першого типу формуються в межах станової ієрархії, де головну роль відіграють титул, статус, ранг. Для другого типу **У.в.** притаманні управлінці, що володіють авторитетом ірраціонального характеру (харизмою), а самі відносини будуються на відданості, сліпій довірі до лідера. **У.в.** раціонально-легального типу здійснюються на основі встановлених правових норм; для цих відносин характерні чітка адміністративна структура, централізація влади, ієрархічна підпорядкованість службовців, професійна державна служба. Сучасні різновиди **У.в.** можуть поєднувати ознаки всіх трьох веберівських типів, хоча в розвинених країнах переважають відносини раціонально-легального типу з тенденцією до формування так званого публічного управління, що включає складову самоуправління. Така тенденція реалізується за умов добре розвинутої функції координації (при обміні інформацією, узгодженні рішень, контролі) діючої системи управління. Сутність вертикальної координації полягає в узгодженні рішень на різних рівнях управління, супроводжується розподілом повноважень і відповідальності. Горизонтальна координація проявляється через обмін інформацією та узгодження в міжвідомчих радах, комісіях, координаційних комітетах з метою ефективно розробки та реалізації державної політики, яка має комплексний, системний характер. На сучасному етапі все більшу роль відіграють інформаційні системи, які дозволяють узгоджувати дії державних і недержавних структур.

Класифікація цілей державного управління. Серед різновидів цілей державного управління можна виділити наступні: *суспільно-політичні*, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства; *соціальні*, що відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей; *духовні*, пов'язані в одному аспекті з сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому – з введенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей; *економічні*, що характеризують і затверджують систему економічних відносин, які забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей; *організаційні*, які направлені на розв'язання організаційних проблем в суб'єктові і об'єктах державного управління – побудова від-

повідних функціональних і організаційних структур; *інформаційні*, які ведуть до забезпечення накреслених цілей необхідною, достовірною і адекватною інформацією.

Кодифікація законодавства – це спосіб систематизації законодавства, сутність якого у кардинальній переробці змісту діючого правового регулювання у певній галузі правових відносин та прийнятті відповідного кодексу. Останній є єдиним законодавчим актом, де систематизовано норми, що регулюють певну галузь права (наприклад, адміністративний, цивільний та інші кодекси). Завдяки **К.з.** досягається якісне впорядкування законодавства, забезпечується його єдність, погодженість та компактність, скасовуються застарілі, неефективні правові норми.

Колегіальні органи у владі – органи загальної компетенції, в яких управлінський процес здійснюється колективно, але з керівником на чолі. Такий колегіальний спосіб керівництва знайшов своє вираження у самій назві цих органів – рада, кабінет, колегія, комітет тощо. Кожен член **К.о.в.в.** володіє певними владними повноваженнями, його думка враховується при ухваленні рішення, яке приймається лише за наявності необхідно встановленого кворуму та виражається у формі правових актів – постанов, рішень, наказів.

Консолідація нормативно-правових актів – це спосіб систематизації законодавства, який полягає в об'єднанні різних нормативно-правових актів, що регулюють однорідні суспільні відносини, та прийнятті в результаті цього одного укрупненого нормативно-правового акту. При цьому скасовуються інші нормативно-правові акти, які він об'єднав.

Конституційна відповідальність – політико-правова відповідальність, що застосовується до державних органів чи вищих посадових осіб держави за конституційні правопорушення. Формами **К.в.** є: скасування або призупинення дії антиконституційного (неконституційного) акту; усунення з поста в порядку імпічменту; офіційне визнання роботи органів державної влади, вищих посадових осіб незадовільною; строкове припинення повноважень, розформування вищим органом державної влади підпорядкованого органу. Наслідком **К.в.**, наприклад, є відставка прем'єр-міністра, уряду, окремого міністра, імпічмент глави держави, розпуск парламенту.

Конституційний контроль – перевірка конституційності нормативно-правових актів, дій органів публічної влади та офіційне нормативне тлумачення конституції та законів. Об'єктами **К.к.** можуть бути звичайні закони, поправки до конституції, міжнародні договори, нормативні акти органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань. В Україні **К.к.** здійснює Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції. Сформульовані Конституційним Судом пояснення змісту положень Основного Закону та законів є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, незалежно від того, погоджуються вони з таким розумінням приписів відповідних актів чи ні. Рішення Конституційного Суду України є остаточними і не підлягають оскарженню. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність. Контрольні функції у сфері державного управління реалізуються Конституційним Судом при розгляді справ про конституційність актів вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, розгляді конституційних подань та звернень.

Конституційний суд – специфічна судова система правової держави, функція якої полягає у забезпеченні дотримання конституції, захисті прав громадян, у встановленні відповідності нормативно-правових актів вимогам чинної конституції. **К.с.** може визнати ці документи й рішення недійсними, може скасувати прийнятий парламентом закон, якщо визнає його неконституційним. Існує дві форми конституційного контролю – попередня і наступна. Попередній контроль полягає у перевірці конституційності законів ще на стадії їх проходження через парламент, в експертизі законопроектів. Принцип наступності конституційного контролю полягає у перевірці на конституційність законів, що вже прийняті й набули чинності. У різних державах конституційний нагляд здійснюється переважно двома способами. Або ця функція належить усім судам загальної юрисдикції (децентралізована або американська система), або здійснюється спеціальними судовими органами – конституційними судами (централізована або європейська система). В Україні **К.с.** є єдиним органом конституційної юрисдикції. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції

ції України та законів України. Нормативно-правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Конституціоналізація – закріплення системи суспільно-політичних відносин, які панують у державі і суспільстві, в основному законі країни – конституції. Більшість сучасних держав будуються і функціонують на базі конституцій. Але не будь-яку державу, що має конституцію, можна назвати конституційною. Наявність конституції є показником конституційності держави тільки в тому випадку, коли положення, закріплені в конституції, реально втілені в державній організації і суспільних відносинах, неухильно виконуються органами влади і громадянами. **К.** стає першим кроком, етапом на шляху становлення правової держави.

Конституція – основний закон держави, сукупність правових норм найвищої юридичної сили. **К.** на відміну від звичайних законів формулює і затверджує найзагальніші, основоположні принципи державного ладу, визначає принципи й порядок утворення та діяльності органів влади й управління, їх компетенцію, організацію та головні засади правосуддя, виборчої системи тощо.

Контроль у сфері державного управління – важлива функція державної влади та управління, яка дозволяє не тільки виявити, але й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. **К.с.д.у.** передбачає всебічне і постійне відстежування й корегування різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням. В процедурі контролю прийнято виділяти три основні етапи: встановлення стандартів (цілей, що мають вимір), зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних коригуючих заходів з метою попередження або

зменшення відхилення від поставлених цілей. За сучасною концепцією **К.с.д.у.** має здійснюватися на протязі всього процесу управління, починаючи з планування й до досягнення поставлених цілей. Це дозволяє своєчасно попередити суттєве відхилення від очікуваних результатів. Виділяють три види контролю: попередній (на стадії формування планів, програм, нормативно-правових актів), поточний (в процесі реалізації планів, програм, нормативно-правових актів) та заключний (за результатами виконання планів, програм, нормативно-правових актів). В основу **К.с.д.у.** покладено принцип зворотного зв'язку, за допомогою якого шляхом аналізу ситуації до і після реалізації певного плану, програми, нормативно-правового акту можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання розбіжностей між метою і здобутими результатами. У соціальних системах, зокрема у сфері державного управління, цей принцип ще можна сформулювати як принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що **К.с.д.у.** взагалі виправданий лише тоді, коли процес державного управління у певній сфері чітко сплановано й відхилення від плану піддаються коригуванню. Як правило, **К.с.д.у.** забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади і потребує створення єдиної системи державного контролю. Остання потребує: взаємоузгодженого проведення управлінського (переважно зовнішнього), фінансового та адміністративного (переважно внутрішнього) контролю; незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів; надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю; диференціації документів за необхідним ступенем глибини контролю; співставлення і відповідності ієрархії рішень та ієрархії контролю, розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності по всіх рівнях такої ієрархії; встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо)

як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень; чіткого й не надмірного документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації; спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу; запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією; реальної відповідальності посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, в першу чергу, за подання невірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного віднесення до неї керівників органів державної влади.

Конфлікти в сфері державного управління. Об'єкт конфліктів в сфері державного управління – розпорядження владою. **К.с.д.у.** носять системний характер і являють собою форму взаємодії державно-політичних інститутів, організацій і осіб, що здійснюють владу в межах певної державної системи. Сферу державного управління можна розглядати як складну систему, яка містить в собі низку протиріч. Конфлікти є основою механізму адаптації сфери державного управління, оскільки, з одного боку, вони дозволяють відстежити існуючі протиріччя, а, з іншого – дають можливість підвищити ефективність всієї системи, якщо вміло ними управляти. Конфліктність криється вже у самій природі державної влади, покликаний погоджувати, координувати різні інтереси, визначати чіткі стратегічні і тактичні цілі, розподіляти дефіцитні ресурси. Первинне джерело конфліктів полягає в ієрархічній структурі управлінських статусів і ролей, що породжує нерівність в розподілі влади між самими суб'єктами управління. Не менш важливим джерелом **К.с.д.у.** є нечітка організація самої структури влади і, відповідно, нечітке розмежування повноважень різних державних органів і службовців. Серйозні протиріччя можуть породжувати відсутність системи ротации кадрів або їх продуманого просування по службовим сходам, відсутність органів арбітражу або апеляції, недосконалість процедур з'ясування відмінностей у думках і підходах, ігнорування засобами попередження розростання конфліктів. Причиною конфліктів можуть виступати різ-

ні позиції державних службовців у визначенні базових цінностей і політичних ідеалів, в оцінках поточних подій. Як правило, це стосується проблем і шляхів реформування суспільства та держави, справедливості або обґрунтованості прийняття рішень. Серйозне джерело конфліктів ми знаходимо і в технологіях управлінських комунікацій, передусім – в неповноті або помилковості інформації або навмисному маніпулюванні нею. Будь-яке викривлення інформаційного потоку або навмисно ускладнений доступ до каналів інформації можуть викликати конфлікт. У рамках опису типології **К.с.д.у.** в полі зору повинні знаходитися наступні реалії: конфлікти між державою і суспільством (проблема легітимності); конфлікти між різними гілками влади (законодавчої, виконавчої і судової); конфлікти між державою і окремими інститутами політичної системи (наприклад, між державою і політичною партією); конфлікти між державно-правовою системою і опозицією, прагнучою цю систему змінити; конфлікти між державою і особистістю (проблеми дотримання прав людини).

Концепція вимушеної раціональності полягає в тому, що з множини можливих альтернатив люди здатні бачити лише деякі з них, а тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а досить ефективними рішеннями або такими, що допомагають якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор – нобелівський лауреат Г.Саймон, за визначенням якого справжня людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація «обмеженої раціональності індивідів». Відповідає концепції вимушеної раціональності й гіпотеза, запропонована американськими вченими Д.Пейном і М.Браунштейном, згідно з якою особа, що приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил (евристик). Причому евристичні міркування розглядаються лише як попередні та правдиві судження, метою яких є вирішення даної проблеми.

Концепція влади як механізму управління. Владою є внутрішньо властиві суспільству вольові відносини, що забезпечують функціонування системи управління, центрів прийняття (суб'єктів управління) й реалізації рішень, регулювання і координації суспільних дій і взаємодії. Влада реалізується через ор-

ганізацію, що стає її матеріальною силою. Ефективність влади визначається відповідністю діяльності її носіїв дійсним потребам суспільної цілісності. В одних випадках вона потребує посилення впливу влади, а в інших – збільшення свободи вибору індивідів та структур як складових цілісності. Влада характеризується властивостями концентрації, ієрархічності, мобільності, динамічності, здібністю до зміни сили і форм впливу на об'єкт. Влада має виміри не тільки в силі, а й у часі, просторі, моралі, праві, ідеології, політиці. Властивості влади – це її можливості, що реалізуються тим чи іншим чином у функціях влади, серед яких: організаційна, управлінська, мотиваційна, регулятивна, контрольна, інтегративна, мобілізаційна, стабілізаційна, репресивна. Якщо сутність влади є незмінною і полягає в забезпеченні існування та розвитку суспільної цілісності, то функції влади як за змістом, так і за формою змінюються в залежності від історичної стадії суспільства, об'єктивних та суб'єктивних факторів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів державно-політичної влади, динаміки суспільних потреб та інтересів. Сутність влади реалізується через її функції, відповідну діяльність суб'єктів та носіїв влади. У демократичних і правових державах функції суб'єктів влади оформлюються й регулюються конституційними і правовими нормами, що знаходять своє вираження в їх повноваженнях і компетенції, правах і обов'язках. Визначення конкретного змісту і обсягу, способу і форм реалізації функцій влади є однією з головних проблем політичної теорії і практики.

Концепція «ідеальної» бюрократії – це система поглядів, за якої організація розглядається як чисто формальне утворення, а управління – відповідно як конструювання та проведення у життя організації чітко визначеної системи правил, приписів і рекомендацій, які обов'язкові для всіх її членів. Запропонована М. Вебером і названа їм бюрократією. Отримала широке визнання у практиці організації управління.

Криза як соціально-політичний феномен – тимчасове припинення або припинення функціонування окремих елементів чи інститутів політичної системи; значне поглиблення і загострення наявних політичних конфліктів, політичної напруженості; перерив у функціонуванні будь-якої системи з позитивним чи негативним для неї наслідком. Суспільні системи переживають багато різних видів криз, в тому числі і політичних,

які у свою чергу багатоманітні і включають, зокрема, кризи даної конкретної політики, влади в цілому, уряду, парламенту, кризи відносин між гілками влади, довіри тощо. Криза у всіх випадках означає, що існуюча система досягла межі, далі якої вона існувати або рухатися (розвиватися) не може, вичерпала ресурси та зміст існування, наштовхнулася на суцільний супротив із зовні, серйозні перешкоди. Як будь-яке соціальне явище кризи у своєму розвитку проходять певні фази. Перша фаза – передкризова, коли проявляються перші симптоми і причини можливої кризи, система вичерпала свої потенційні можливості. Друга фаза – кульмінація кризи, система досягла межі свого розвитку. Третя фаза – руйнація системи, перехід до нового стану або створення нової системи. Криза може спричинитися причинами внутрішнього чи зовнішнього характеру, давнішими чи щойно виниклими умовами. Криза може бути або неминучою, або випадковою, якої можна своєчасно запобігти. У всіх випадках кризу можна розглядати як перехід системи до нової якості або утворення якісно нової системи, як момент розвитку. В такому розумінні криза принципово відрізняється від катастрофи, тобто цілковитої руйнації системи і утворення нової системи гіршої якості, або взагалі повного припинення розвитку. Найбільш характерними вважаються кризи політичної системи та уряду. Політична криза може набувати різних форм (відставка уряду, розпуск парламенту, запровадження надзвичайного стану тощо) і є наслідком загострення суперечностей та конфліктів у суспільстві між складовими політичної системи. Урядова криза може бути зумовлена економічними ускладненнями, внутріполітичними конфліктами (міжпартійними чварами, конфліктами між гілками влади), особливо у перехідний період. Урядова криза – особливо часте явище, що приводить до зміни уряду, форм правління. Як правило, наслідками політичної кризи є: модернізація політичних структур, примирення інтересів різних соціальних груп або наступ реакції і реставрація попередніх владних структур збройним шляхом. Політична криза складне явище в суспільному житті, але за умови її успішного подолання вона слугує початком нового етапу розвитку суспільства і його політичної системи.

Критерії та орієнтири соціальної політики держави – відображуються в загальноприйнятих в світовій практиці показниках соціального розвитку: індекс людського розвитку, рівень освіти, середня тривалість життя, співвідношення народжуваності і смертності, природний приріст населення, калорійність

харчування, рівень бідності, безробіття, структура споживання, державні витрати у напрямках соціальної сфери тощо. Вони використовуються державою як параметри соціальної політики. За їх допомоги здійснюється оцінка рівня життя, визначаються мінімальні розміри заробітної плати, пенсій, інших соціальних виплат і допомоги. Вони слугують критерієм малозабезпеченості та адресної підтримки самих уражених груп населення.

Культура державного управління – комплексне поняття універсального характеру, що відображає конкретні форми взаємодії людей та організацій у процесі здійснення владно-управлінських відносин, які виявляються в різноманітних ситуаціях. Основними елементами **К.д.у.** є метод і стиль державно-управлінської діяльності. Вона проявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі державного управління, у ставленні політиків та державних службовців до справи, у правилах й нормах ділової поведінки, і, як наслідок, – у характері і змісті державно-управлінських рішень та відповідних державно-управлінських впливів. Як духовне явище, що істотно впливає на всі сторони суспільного життя, **К.д.у.** визначається характером організації влади, мірою демократичності суспільних відносин, їх цивілізованістю, гуманністю. Зміст **К.д.у.** більш повно розкривається через її соціальну спрямованість, а також особисту культуру і стиль керівництва держави, що безпосередньо позначається на визначенні її внутрішніх і зовнішніх цілей у певний історичний період та шляхів їх досягнення, вмінні поєднати основні політичні сили країни та спрямувати їх на вирішення актуальних завдань державного будівництва, забезпеченні умов для ефективного функціонування системи державного управління, створенні відповідного морально-психологічного клімату у суспільстві. Одним з проявів сучасного стилю керівництва на державному рівні є реалізація функції зв'язків з громадськістю, тобто інформування останньої про діяльність системи державного управління та з'ясування оцінки нею цієї діяльності.

Л

Легітимність державної влади – означає законне, правомірне формування та здійснення державної влади. Якщо законність – це показник відповідності вчинків або дій вимогам юридичних

норм, то легітимність є основою відповідності самого закону суті права, відображенням того, наскільки закон відображає і відтворює об'єктивну основу суспільної життєдіяльності і тим самим визнається суспільством, а державна влада отримує від останнього повноваження й стає легітимною. Проблема легітимності державної влади, різних державних структур і посадових осіб, а відповідно й функцій державного управління, що реалізуються ними, має серйозне політико-правове значення. Її загострення веде до відчуження влади, недовіри до політичних лідерів країни, відриву державного апарату від реальних потреб суспільства, розквіту бюрократизму, прагненню до придушення опозиційної критики та інших перекручень законності.

Лідерство – в загальному розумінні це суспільно значима діяльність особи, яка користується великим авторитетом та впливом. У державному управлінні така діяльність асоціюється з найвищим ступенем формального чи неформального впливу особи на прийняття та впровадження державно-управлінських рішень і дій.

Лобізм – проникнення зацікавлених груп в партійно-політичну та державно-управлінську сферу з метою забезпечення своїх інтересів. Роль суб'єктів лобістської діяльності, тобто зацікавлених груп, залишається виключно високою як в системі парламентського та іншого функціонального представництва в органах державної влади, так і в партійно-політичній сфері. Подібні тенденції спостерігаються навіть в країнах з розвинутою ринковою економікою і зрілими демократичними інститутами. На відміну від високорозвинених країн, де парламентарії в основному обговорюють, допрацьовують, приймають або відкидають урядові законопроекти, в Україні значна частина законопроектів ініціюється самими законодавцями і тільки частина з них виходить від органів виконавчої влади. Як наслідок, лобістська діяльність найбільше проявляється у парламенті. Вона, в першу чергу, заснована на знанні механізмів роботи парламенту та структурних підрозділів його апарату, особливостей стадій проходження конкретних законопроектів і можливостей впливу на їх зміст. Роль законодавчого лобіювання визначається тим, що в представницьких органах різного рівня приймаються рішення, що мають для всіх учасників державно-управлінського процесу стратегічне значення. Законодавче лобіювання реалізовується за допомогою прямих контактів з депутатами, в ході чого

розробляються законопроекти, бажані певним колам. Широко застосовується такий метод лобіювання, як організація пропагандистських кампаній в пресі. Правове регулювання лобізму дозволить істотно знизити рівень криміналізації процесу взаємодії представників різних груп інтересів з представниками влади, забезпечити гласність і відвертість прийняття найважливіших рішень держави. Регламентація лобізму повинна здійснюватися законодавчим шляхом.

Люстрація – звільнення органів державної влади від людей з небажаними політичними поглядами. У низці пострадянських держав – це законодавчі заходи і практика недопущення в апарат управління, правоохоронні органи, на важливі посади в установах системи освіти осіб, що займали керівні посади в апараті комуністичних партій, а також правоохоронних органах СРСР. Законодавче регулювання люстраційних процедур має бути максимально коректним і виключати порушення прав людини, несумісні для демократичних країн.

М

Менеджмент – вид управлінської діяльності в організаціях та підприємствах, сутністю якої є реалізація загальних управлінських функцій планування, організації, координації, обліку, контролю, мотивації, прийняття рішень та комунікації, спрямованих на оптимальне використання ресурсів з метою досягнення запланованих результатів, забезпечення їх постійного розвитку.

Методи державного управління – способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. М.д.у. безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією державної влади, її керуючим впливом на об'єкти державного управління відповідно до інтересів і волі держави, із забезпеченням реалізації цілей і функцій державного управління, оскільки в них містяться механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом державного управління, реалізації компетенції суб'єктів державного управління відповідно до їх владно-управлінських повноважень. В механізмах державного управління важливе значення надається методам, що стимулю-

ють, активізують та спрямовують на досягнення поставлених цілей. Серед таких методів можна виділити морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні. *Морально-етичні методи* засновані на зверненні до гідності, честі і совісті людини. Їх завдання у формуванні доброї психологічної обстановки, сприятливої для вирішення поставлених завдань. Наприклад, нагороди, відзнаки, заохочення. *Соціально-політичні методи* впливають на відповідні інтереси людей та їх угруповань, їх статус в суспільстві, можливості самореалізації. Наприклад, створення умов для службової кар'єри. *Економічні методи* обумовлені роллю економічних інтересів у житті суспільства та відповідно в управлінських процесах. Вони використовують різноманітні економічні інструменти впливу. Наприклад, фінансові, фіскальні, дозвільні тощо. *Адміністративні методи* визначають поведінку і діяльність людей. Їх відносять до жорстких засобів впливу. Наприклад, розпорядження, накази, вказівки, інструкції, контроль за виконанням. **М.д.у.** незалежно від застосування у конкретній сфері суспільного життя можна віднести до прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління. *До першої групи* відносяться методи правового регулювання, переконання, примушення, публічного адміністрування, державного контролю тощо. *До другої* – виховання, демократизації управління, розміщення державних замовлень, оподаткування, визначення митної вартості товару тощо. Серед методів першої групи: *метод правового регулювання*, за допомогою якого держава через свої органи здійснює вплив на суспільні відносини, дозволяючи їм учасникам здійснювати дії правового характеру, надаючи їм відповідні права і накладаючи на них певні обов'язки, а також дає можливості вибору варіантів поведінки в межах, встановлених правовими нормами; *метод переконання*, найбільш переважний в державному управлінні, оскільки він вимагає авторитету влади, створення певних умов, соціального клімату, наявності вагомих аргументів, внаслідок чого посилюється мотивація посадової поведінки; *метод примушення* використовується, коли виникає загроза державної цілісності, здійснюються злочинні діяння тощо. Державне будівництво, формування і функціонування державних і муніципальних владних структур, правова освіта та інше, що стосується зміцнення держави та її інститутів, досягається за допомогою *методу публічного адміністрування*, під яким розуміється сукупність способів впливу держави на його громадян з метою реалізації функцій державного управління. Застосуван-

ня методу публічного адміністрування дозволяє забезпечувати стійкість суспільних інститутів, активізує сфери економічного, політичного, духовного життя суспільства, створює умови і гарантії для приватного адміністрування. *Методом державного контролю* забезпечується дотримання законів і інших правових актів, що приймаються державними органами.

Методи теорії державного управління – група методів, спрямованих на дослідження теоретичних проблем державного управління. Серед них: структурно-функціональний, інституціональний, поведінковий, порівняльний, історичний тощо. *Структурно-функціональний* метод передбачає розгляд державного управління як деякої цілісності, системи, що має складну структуру, кожний елемент якої має певне призначення і виконує специфічні функції. Управлінська діяльність визначається загальноструктурною організацією. Основна увага приділяється структурі і функціям працівників державних служб. Головне в цьому вивченні – як навколишнє середовище впливає на процес вироблення державних рішень і наскільки ці рішення відповідають потребам системи і очікуванням її оточення з урахуванням вимог про розподіл дефіцитних ресурсів. *Інституціональний* метод приділяє увагу формальним структурам влади, заснованим на положеннях конституції. У рамках даного методу підкреслюється роль адміністративного і конституційного права, яке визначає основні правила діяльності органів державної влади і апарату державного управління. *Поведінковий* метод спрямований на дослідження поведінки керівників і підлеглих, мотивації їх праці. Він передбачає розгляд колективних дій через поведінку конкретних особистостей, які є головним об'єктом управлінського дослідження, визначення домінуючими мотивами поведінки психологічних мотивів, що можуть бути як соціально зумовлені, так і мати специфічну індивідуальну природу, застосування методів природних наук, математичного моделювання, комп'ютерної техніки. *Порівняльний* метод передбачає зіставлення однотипних явищ та різних способів реалізації управлінських функцій з метою виявлення їх специфіки, знаходження найбільш ефективних форм організації або оптимальних шляхів вирішення завдань. Цей метод сприяє плідному використанню досвіду інших держав. *Історичний* метод вивчає систему державного управління в її послідовному розвитку, забезпечує виявлення зв'язку минулого, сьогочасного й майбутнього.

Методологія управління – універсальна інтегрована діяльнісна система, яка складається із принципів, категорій, норм, цінностей, парадигм, теорій, методів, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане із забезпеченням пізнавальної та практичної діяльності. Кожна із складових **М.у** виконує специфічне призначення, одночасно відіграючи системоутворюючу роль. Так, принципи виступають початковою теоретичною посилкою формування знання, вказуючи правильну спрямованість пізнавального процесу. Категорії задають зміст понять, відображають найбільш суттєві, закономірні управлінські зв'язки та відносини, які є основою управління, визначають рівень управлінської думки. Норми визначають формальні правила в управлінській науці, в межах яких можуть прийматися рішення окремими індивідами. Парадигми – це вихідні концептуальні схеми, своєрідні моделі постановки проблем, прийняті як зразок для вирішення дослідницьких завдань, що у своїй сукупності утворюють фундаментальну основу наукового знання. Вони охоплюють сукупність основоположних імперативів, теоретичних стандартів, світоглядних позицій, ціннісних критеріїв, що об'єднують учених-дослідників науки управління. Теорія є системою основних ідей, форма наукового знання у сфері управління, яка у концентрованому, узагальненому вигляді синтезує практичну діяльність, описуючи, пояснюючи та прогнозує функціонування об'єкта науки. Теорія є науковою методологічною основою практичної діяльності людей, які повинні бути озброєні теоретичними знаннями і водночас мати найповніші практичні навички, вміти поєднувати теорію з практикою. При цьому теоретичне узагальнення практичної діяльності, у свою чергу, збагачує і розвиває цю теорію. Наукова теорія найтісніше пов'язана з методами наукового пізнання, що є комплексом різноманітних засобів, якими користується наука управління для дослідження закономірностей, що становлять її предмет.

Механізми державного управління – практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Йдеться про механізми управління державою, коли фактори управління є внутрішніми, або про механізми взаємодії з іншими державами, коли ці фактори є зовнішніми. Реальний **М.д.у.** завжди конкретний і здійснюється з використанням наявних ресурсів. Він ви-

конує роль механізму суспільного самоуправління і може бути відображений наступною схемою: цілі → рішення → впливи → дії → результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати організаційний і правовий характер. Відповідно до характеру факторів впливу виділяють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми. Як правило, вони використовуються у комплексі. Визначимо комплексний механізм державного управління як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Як приклад формування комплексного механізму державного управління в Україні, виходячи з реалізації цілей, передбачених Стратегією економічного і соціального розвитку на 2000-2004 рр., можна навести механізм прискореного зростання економіки, який складається з: політичного механізму - посилення дієздатності держави; організаційних механізмів - адміністративної реформи та структурної перебудови промисловості; економічних механізмів - утвердження критичної маси ринкових перетворень; підвищення надійності грошової та фінансової стабілізації; обмеження боргової залежності держави; подолання корупції та тіньової економіки; розвитку внутрішнього ринку; стимулювання процесів нагромадження й ефективного використання інвестиційних ресурсів; удосконалення зовнішньоекономічної діяльності; розвитку інноваційної моделі економічного зростання. Досягнення цілей державного управління, як правило, потребує забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними) і нормативно-правовим регулюванням (закони і підзаконні акти). Відповідно можна говорити про фінансову, кадрову, матеріально-технічну, інформаційну та нормативно-правову складову державних механізмів. До цього переліку також слід додати організаційну складову, яка спрямована на упорядкування форми державного управління, виходячи з максимально можливої відповідності змісту управління, тобто його цілям, функціям і завданням.

Механізми реалізації адміністративної реформи – практичні заходи, засоби, важелі, стимули, що забезпечують реалізацію адміністративної реформи. Серед них такі: формуван-

ня нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; створення відповідної правової бази; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування ефективного моніторингу її функціонування.

Міграційна політика – частина соціально-економічної та етнонаціональної політики, спрямована на регулювання переміщення населення в межах країни, а також частково і за її межі, на формування раціональної статеві-вікової структури регіонів та більш доцільного збалансування трудових ресурсів. Суб'єктами міграційної політики у масштабах країни є органи державної влади і управління або спеціально створені органи; в міждержавних масштабах - міжнародні організації (Міжнародна організація по міграції - МОМ). Оскільки міграція здійснює перерозподіл населення, трудових ресурсів, то основною функцією міграційної політики є регулювання потоків між регіонами, формування населення в районах інтенсивного економічного освоєння, стимулювання більш активної рухливості, мобільності населення в одних регіонах і його стабілізація в інших, зниження рівня трудових надлишків в одних районах або забезпечення робочою силою інших, тобто регіональна збалансованість трудових ресурсів. Основними завданнями міграційної політики є: чітке виявлення та визначення спрямованості міграційних процесів, тенденцій їх подальшого розвитку; визначення взаємозв'язку цих процесів та явищ, трансформації одних в інші, що в свою чергу повинно сприяти виробленню ефективних, практичних рекомендацій для їх регулювання; прогнозування розвитку міграції, щоб попередити стихійне лавиноподібне наростання міграційних потоків; управління міграційним рухом населення за допомогою спеціальних методів і засобів, відносно впорядкування і регулювання стихійних міграційних процесів (потоків біженців з районів воєнних дій чи зон екологічних та техногенних катастроф). Важливе значення має також забезпечення достатнього рівня адаптації мігрантів, розробка і реалізація спеціальних програм соціально-економічного розвитку районів освоєння, створення інфраструктури соціального захисту (житло, транспорт, медичне обслуговування, культурна сфера і т.п.), системи цілеспрямованої професійної підготовки кадрів та ін. Міграційна політика в сучасних умовах повинна також врахо-

увати етнічні аспекти, забезпечувати високий рівень адаптації мігрантів інших національностей в нових районах, створювати умови для реалізації їх прав на розвиток етнічних культур, вивчення рідної мови і її використання в місцях компактного проживання, на створення земляцьких, національно-культурних та інших організацій, спілок, товариств. Важливе значення має також упередження міжетнічних конфліктів, недопущення міжетнічної напруженості, а у разі їх виникнення - розробка заходів і методів їх врегулювання, гармонізації міжетнічних відносин.

Міністерство – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Типові функції **М.**, що характерні для України, такі: бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації; прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; бере участь у розробленні проєктів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); вносить у встановленому порядку пропозиції про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; готує пропозиції про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; бере участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; розробляє відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізм їх впровадження, затверджує галузеві стандарти; вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; видає у передбачених законодавством випадках спеціальні дозволи (лі-

цензії) на проведення окремих видів підприємницької діяльності; виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру; бере участь у підготовці міжнародних договорів України, укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру; здійснює у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; складає макроекономічні та міжгалузеві баланси; розробляє пропозиції про визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки; бере участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства); забезпечує виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень; забезпечує у межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління; здійснює інші функції, що впливають з покладених на нього завдань. **М.** очолює міністр.

Місія держави – головна мета діяльності держави та відповідного процесу державного управління, яка власне й є причиною їх здійснення та взагалі існування. **М.д.** охоплює як внутрішні, так і зовнішні завдання діяльності та управління держави і визначає подальшу конкретизацію цілей, стратегії та політик. Тому її формування має передувати етапу визначення цілей. Інакше не буде єдності системи цілей, що може призводити до невиправдано великих витрат ресурсів на їх реалізацію. Цілі, які безпосередньо визначені для виконання місії держави, слід розглядати як основні напрями її діяльності та управління. Серед таких цілей Української держави можна зазначити: забезпечення незалежності і суверенітету; створення правової держави з усіма ознаками демократичного режиму, в якій панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяльності громадян України на рівні передових країн світу.

Місцева влада – складова система суспільного врядування, певна інфраструктура державної влади, особливість якої полягає у безпосередній наближеності до життя громадян, громадян-

ського суспільства. Головна проблема в організації та здійсненні місцевої влади в країні полягає у необхідності поєднувати два начала — централізоване та самоврядне. Централізована структура, якою є держава має забезпечувати, гарантувати задоволення загальнонаціональних потреб та інтересів, домагатися дотримання законів, виконання директив. Цю функцію в Україні виконують місцеві державні адміністрації. Місцеве самоврядування опікується забезпеченням повсякденних потреб громадян, безпосереднім їх задоволенням, відповідає за такі служби: місцевий розвиток; контроль за суспільною власністю; захист природного середовища; планування і використання землі; планування будівництва; житло; електропостачання; водопостачання; постачання тепла і природного газу; утримання шляхів та місць громадського користування; початкова та середня освіта; охорона здоров'я; культурні й спортивні заклади; протипожежна безпека. Районне й обласне врядування обіймає головним чином громадські служби підпорядкованих їм регіонів, всебічний розвиток цих регіонів, координування діяльності місцевих органів самоврядування.

Місцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства. Спосіб організації влади і форми організаційної діяльності громадян, що спільно проживають на певній території, для самостійного і під свою відповідальність розв'язання проблем і питань місцевого значення, керуючи справами місцевого господарства згідно з правом, гарантованим державою. **М.с.** здійснюється на принципах: народовладдя; законності; захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості; виборності органів територіальної самоорганізації громадян, їх підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед населенням; колегіальності; гласності і врахування громадської думки; поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території; взаємодії органів місцевого та регіонального самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації; реальної керованості територією; обов'язковості рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у рамках закону.

Світовий історичний досвід пропонує різноманітні організаційні *форми місцевого самоврядування*: земства, місцеві ради народних депутатів, муніципальні (комунальні) органи – магістрат, ландрат, ратуша, місцева адміністрація (на чолі з бургомістром, мером) тощо. Сферою сучасного місцевого самоврядування охоплюються відносини щодо реалізації органами, поперше, повноважень, необхідних для самостійного розв'язання питань місцевого життя, і, по-друге, – окремих державних повноважень, якими їх наділяє закон, або делегованих органами державної влади. Поняття місцевого самоврядування, що використовується в різних країнах, має схожий зміст. В Англії залежно від рівня місцевої влади вживаються терміни «самоврядування», «місцеве управління», «місцева адміністрація». У Німеччині використовується термін «самостійне управління». У ряді країн (Італія, Бельгія), де органи місцевого самоврядування іменуються комунами, вживається термін «комунальне управління». У Франції нарівні з місцевим самоврядуванням, що позначається терміном «децентралізація», існують і органи управління, що призначаються центральною владою – префектури, супрефектури. Існуючі *моделі місцевого самоврядування* відрізняються великою різноманітністю. Французька або континентальна модель характеризується тим, що місцеве самоврядування включено в ієрархічну систему державної влади, підлеглистю вищестоящим органам, які безпосередньо контролюють їх діяльність. Автономність забезпечується передачею повноважень з боку центральних органів держави. Самостійність у визначенні структури органів місцевого самоврядування – елемент, властивий *американській* моделі. Поширеним типом місцевого самоврядування є англосаксонський. Його основна ознака – відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікає виборні муніципальні органи, які діють самостійно. Тут відсутнє безпосереднє підпорядкування вищестоящим органам, контроль здійснюється через міністерства і суд, а на місцях немає уповноважених центрального уряду.

Місцеві державні адміністрації в Україні є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Останні призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняються з посади Президентом України. При здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед главою держави

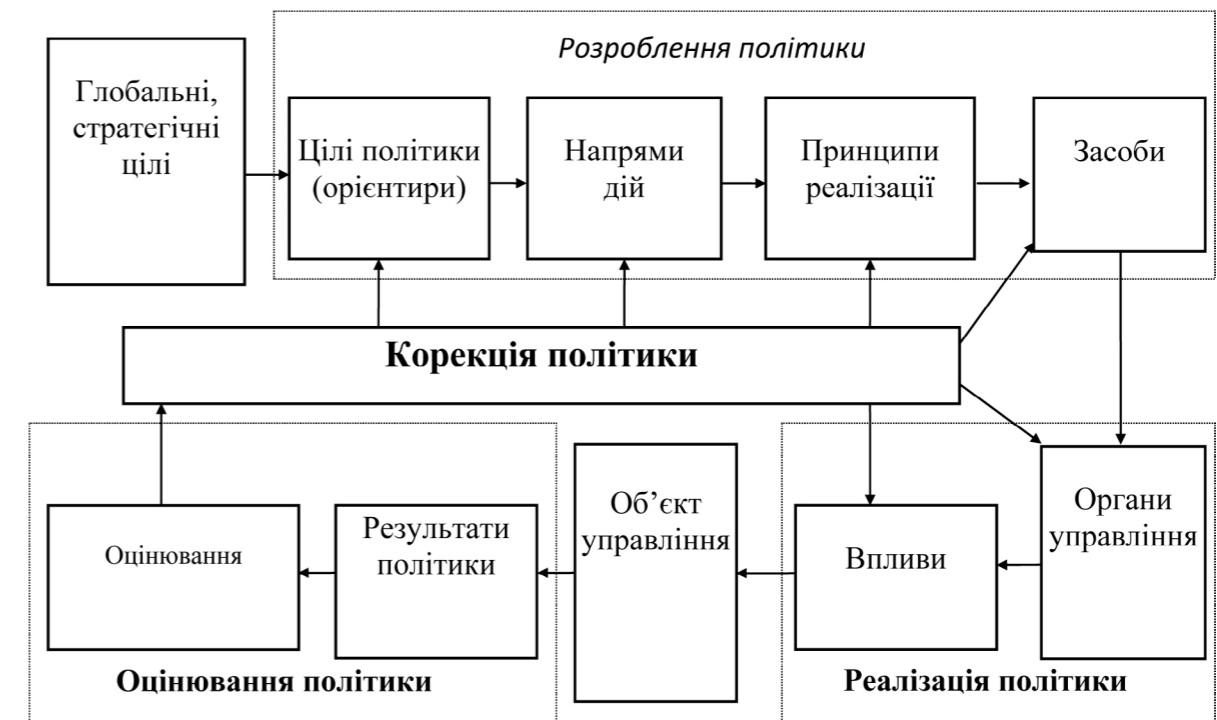
і Кабінетом Міністрів України. Районні державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Основними напрямками діяльності місцевих державних адміністрацій є наступні: виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; загальний нагляд за дотриманням Конституції та інших актів законодавства України; реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку; розроблення проектів відповідних бюджетів, забезпечення їх виконання та звітування про виконання бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. У діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з одночасним посиленням у діяльності районних державних адміністрацій значення розпорядчо-виконавчих функцій.

Моделі державного управління – описи системи державного управління, що відображають певні групи її властивостей. Найбільш поширеними серед них є морфологічний (структурний), функціональний та інформаційний описи і відповідні типи моделей. Морфологічний опис дає уявлення про будову системи. Глибина опису, рівень деталізування визначається призначенням системи і метою дослідження. Внаслідок морфологічного опису виникає поняття структури. Структура - це сукупність елементів і зв'язків між ними. Морфологічні моделі системи державного управління як правило пов'язують з її структурною побудовою, зокрема з поділом на законодавчу, виконавчу та судову підсистеми. Такі моделі використовують не тільки для відображення загальної структури системи державного управління, а й структур органів та установ, що складають її підсистеми. Морфологічні моделі відображають систему управління у статичі. Як правило, вивчення морфології починається з елементного складу. Під елементом в цьому випадку розуміється

підсистема, з точністю до якої здійснюється опис. Морфологічні властивості системи істотно залежать від характеру зв'язків. Для системи державного управління найбільш суттєві організаційні та інформаційні зв'язки. Функціональний опис необхідний для того, щоб усвідомити важливість системи, визначити її місце та динаміку розвитку, оцінити відношення до інших систем і до зовнішнього середовища. Моделі функціонування (поведінки) системи державного управління дозволяють аналізувати зміни її стану у часі. Моделі такого типу застосовують для аналізу діяльності суб'єктів державного управління, зокрема в процесі реалізації окремих функцій державного управління, регламентів їх функціонування, прийняття рішень тощо. Основою для виділення функцій державного управління є побудова дерева цілей держави, яке є різновидом морфологічних моделей системи державного управління. Функціональні моделі, як правило, відображають процес управління у динаміці. Інформаційний опис системи повинен давати уявлення про організацію системи. Він визначає залежність морфологічних і функціональних властивостей системи від якості і кількості внутрішньої і зовнішньої інформації. Відповідно ще одним різновидом моделей державного управління можуть бути інформаційні моделі на різних його рівнях. Вони, як правило, відображають вузли управління (центри зберігання та переробки інформації), пов'язані мережами каналів та супровідних систем передачі державно-управлінської інформації.

Модель політики – це модель, що охоплює всі етапи процесу формування і здійснення політики у певній сфері або галузі діяльності, зокрема розроблення, реалізацію, оцінювання та корекцію політики (див. рис.). Цей процес є ітераційним. Його початком можуть бути попередні розробки кожного з зазначених етапів. Вихідні концепції, положення та гіпотези можуть перевірятися шляхом відповідного аналізу і коригуватися. Модель політики дає змогу враховувати при аналізі значно більше явищ і особливостей певної сфери або галузі діяльності у порівнянні з можливостями звичайного якісного аналізу, а також генерувати нову інформацію, невідому априорі. Власне кажучи, кожне розуміння здійснення певних видів суспільної діяльності спирається на якусь модель політики. Формалізм конструкції моделі політики вимагає чіткого уточнення концепцій, положень і гіпотез, які покладені в основу аналізу.

Це має важливе значення для верифікації результатів моделювання, а також розуміння і удосконалення аналітичного процесу.



Монархія – форма правління, за якої верховна влада в державі цілком або частково здійснюється однією особою, що належить до пануючої династії. Основними формами монархії є абсолютна і конституційна. Для абсолютної, або необмеженої монархії характерна максимальна централізація управління суспільством, вся верховна влада (законодавча, виконавча, судова) цілком зосереджується в руках монарха. Для конституційної монархії характерне обмеження влади монарха нормами і вимогами конституції, її співіснування з парламентом, формування уряду парламентським шляхом. У сучасному світі монархічний лад утримується в 11 розвинених країнах і 23 країнах, що звільнилися від колоніальної залежності. Серед них є монархії абсолютні (Катар, Бахрейн, Оман, Об'єднані Арабські Емірати), конституційні (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Японія та ін.), теократичні, де світська влада зосереджена в руках духовенства (Ватикан, Саудівська Аравія), виборні (Федерація Малайзії, Бутан).

Моніторинг – спеціальна підсистема системи управління, пов'язана з отриманням і аналізом інформації щодо певного об'єкта управління. Є механізмом реагування на зовнішні загрози і відхилення в роботі організації. При формуванні підсистеми моніторингу визначаються його мета, об'єкт, суб'єкт, періодичність і методи. Для

того, щоб моніторинг був ефективний, він має бути включений в систему управління, а рекомендації і рішення, що приймаються в його структурах, мають доходити до керівників та враховуватися в їх рішеннях з питань стратегії й політики організації. Однією з основних складових підсистеми моніторингу є *інформаційна система*, що дозволяє збирати і передавати необхідну інформацію. Вона має забезпечити мінімум необхідної релевантної інформації для кожного підрозділу організації. Іншою складовою частиною **М.** є *аналітична система*, де зібрана інформація аналізується, щоб визначити, в якій мірі організація справляється з досягненням поставлених цілей. Внаслідок аналізу виявляються відхилення в роботі, їх характер і вплив на досягнення цілей організації. Ці узагальнені дані поступають в *оперативну систему М.*, де виробляються рекомендації і рішення щодо внесення змін в стратегію, зміст роботи, показники оцінок і систему моніторингу загалом. Потім рекомендації у вигляді оперативної інформації або аналітичних довідок поступають до керівника організації або підрозділу, що має повноваження з прийняття рішення у даній сфері діяльності. Без сучасної системи **М.** неможливе проведення ефективної державної політики і розроблення стратегічних планів держави.

Н

Напрями вдосконалення державного управління – серед них: *поліпшення і зміцнення взаємодій* між керівниками і керованими компонентами системи державного управління, що передбачає вдосконалення головним чином «дерева цілей» і функціональної структури державного управління; *безперервний розвиток* суспільної сутності державного управління за допомогою демократизації, розширення участі громадян в його процесах, становлення і активізації самоврядних суспільних механізмів; *системна раціоналізація* державно-управлінської діяльності з метою все більшої соціальної, організаційної і правової обумовленості, обґрунтованості і ефективності кожного її елемента, умілого об'єднання і повного використання людського потенціалу і науково-технічних засобів управління; *створення інформаційних, організаційних та інших умов і стимулів*, що забезпечують введення в управлінську практику і ефективно застосування в ній наукових методів; *поліпшення системи підбору, використання, підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів всіх категорій*, розвитку мето-

дів, засобів і форм стимулювання ініціативного, якісного і відповідального виконання державних посад; *використання соціально-психологічних чинників* розвитку вільних, демократичних відносин між всіма учасниками державно-управлінських відносин.

Наука державного управління – самостійний напрямок науки управління, об'єктом дослідження якого є державне управління як певний вид діяльності. Держава відрізняється від інших організацій вирішенням більш масштабних і різноманітних загально-суспільних проблем, монопольним правом регулювання правових відносин, суверенітетом, унікальністю, а також наявністю специфічного апарату влади, який діє в дуже зримому і політизованому середовищі, що безпосередньо впливає на прийняття ним управлінських рішень. У зв'язку із цим йдеться про специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування державного управління. Складність суспільства як об'єкта управління і системи державної влади як суб'єкта управління, які є відкритими, динамічними, самокерованими, імовірнісними, багатопараметричними системами, не дає змогу керуватися в державній управлінській діяльності лише накопиченим досвідом та здоровим глуздом, а й потребує широкого використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень та обґрунтувань. Дослідження в даній галузі охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління і спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, методів і технологій розв'язання цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії організації та менеджменту в державно-управлінській діяльності, а також технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень. Одним з основних завдань **Н.д.у.** є створення реальних передумов здійснення переходу від емпіризму до науковості державного управління, надання йому характеру випереджаючого управління. В Україні державне управління фактично отримало визнання як 25-та галузь науки в 1996 р., коли постановою Президії ВАК України від 16 листопада 1996 р. № 2/1 був затверджений перелік спеціальностей наукових працівників, серед яких: 25.00.01 – теорія та історія державного управління; 25.00.03 – організація і управління в державних установах; 25.00.04 – регіональне управління; 25.00.05 – галузеве управління та 25.00.06 – місцеве самоврядування.

Національна модель державного управління

– притаманна кожній державі модель управління, основними ознаками якої є форма і режим правління, територіальний устрій, система органів державної влади, ціннісні та цільові настанови й яка враховує історичні традиції та національні уподобання. В той же час є низка найбільш досліджених **Н.м.д.у.**, що стали еталонами, зокрема так звані американська та європейська моделі державного управління. В основу першої покладено «людину економічну» й акцент зроблено на створенні у державі максимальних умов для отримання прибутку в результаті діяльності такої людини, а в основу другої покладено «людину адміністративну» й зроблено акцент на пріоритет права, тобто на максимально можливе правове врегулювання будь-яких суспільних відносин та чітке дотримання такою людиною у процесі діяльності встановлених норм права. Вважається, що американська модель державного управління зорієнтована на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, коли державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади. В європейській же моделі державне управління фактично розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, у першій моделі передбачається поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а в другій – їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї не законодавчої та не судової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави. У спрощеному розумінні європейська модель державного управління характеризується розгалуженою й дуже розвиненою системою права, коли кваліфікований управлінець, в першу чергу, повинен мати добру юридичну підготовку.

Нормативні акти – рішення органів державної влади нормативного характеру, тобто приписи, які розраховані на постійну або багаторазову дію. **Н.а.** повинні відповідати принципам верховенства права, законності, прийматися уповноваженим на те суб'єктом, у визначеній законом формі та за встановленими процедурою і правилами нормотворчої техніки, не можуть суперечити актам вищої юридичної сили, повинні офіційно доводитися до відома населення в установленому законом порядку. Вони є обов'язковими до виконання та додержання суб'єктами, на яких поширюється дія цих актів. До **Н.а.** відносяться конституція, закони, підзаконні нормативні акти. Серед останніх укази президента, постанови парламенту і уряду, рішення референдумів, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих держав-

них адміністрацій, акти всіх інших органів державної влади та їх посадових осіб, що містять норми права, у випадках, передбачених законом. В Україні нормативні акти органів виконавчої влади – постанови, накази і розпорядження – приймаються на основі і на виконання Конституції України, законів України, указів Президента України та нормативних актів вищестоящих органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України видає у межах своєї компетенції постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання на території України. Акти, що мають нормативний характер, найбільш важливе або загальне значення, видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України. Наказ – це нормативний акт, який видається від імені міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади його керівником одноособово в межах наданих йому повноважень у відповідній сфері управління. Розпорядження видається главою місцевої державної адміністрації в межах його повноважень. Нормативними актами місцевого самоврядування є рішення, що приймаються суб'єктами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України. Рішення – це нормативний акт, який приймається безпосередньо територіальною громадою на місцевому референдумі, сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення) радами або їх виконавчими органами, районними й обласними радами. Особливими видами нормативних актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування є статuti, положення, регламенти, інструкції та правила. Вони становлять складову частину нормативних актів, якими затверджені, і мають однакову з ними юридичну силу. Статут, положення є звідом правових норм, який визначає організацію та діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Регламент – це нормативний акт колегіальних органів державної влади та місцевого самоврядування, який містить сукупність правил, що визначають порядок і процедуру діяльності цих органів та їх структурних підрозділів. Інструкції детально визначають зміст і методичні питання правового регулювання у певній сфері суспільних відносин. Правила конкретизують норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях і вирішують процедурні питання. У разі суперечностей (колізії) між нормативними актами або їх окремими положеннями, які мають різну юридичну силу, повинен застосовуватися нормативний акт вищої юридичної сили. У разі виявлення суперечностей між поло-

женнями різних нормативних актів, які мають однакову юридичну силу, повинні застосовуватися нормативний акт чи його окремі норми, що набрали чинності пізніше. Коли нормативні акти, які суперечать один одному, набрали чинності одночасно, застосовуються відповідні положення Конституції України або нормативного акта вищої юридичної сили.

Норми права – встановлені державою загальнообов'язкові правила належної поведінки. Вони, як і все право загалом, спрямовані на регулювання і розвиток певних суспільних відносин. У нормах визначаються умови, за яких потрібно керуватися даним правилом (гіпотеза), суб'єкти регульованих відносин, їх права і обов'язки, що виникають за обставин, передбачених в гіпотезі (диспозиція), а також визначаються наслідки, які повинні наступити для осіб, що порушили дане розпорядження (санкція). Розпорядження норм права носять більш або менш загальний характер, регулюючи певний вид суспільних відносин. Загальнообов'язковість норм права забезпечується державою за допомогою виховання правосвідомості громадян і застосування до порушників державного примушення. Сукупність норм права в даному суспільстві складає його право.

Нормотворчий процес – спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативних актів, прийнятті нормативних актів та введенні їх у дію. **Н.п.** здійснюється за певною процедурою, що складається із низки стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо підготовки та прийняття нормативних актів, якими є: нормотворча ініціатива і підготовка проекту нормативного акта; внесення проекту нормативного акта суб'єкту нормотворення; розгляд та обговорення проекту нормативного акта; прийняття нормативного акта; введення нормативного акта у дію.

О

Об'єкт і предмет науки державного управління. Об'єктом дослідження науки державного управління є феномен державного управління як невід'ємна складова життєдіяльності сучасного суспільства. Предмет віддображує цілісність об'єкта як складної, відкритої, динамічної, ймовірнісної системи та су-

купність зв'язків та відносин притаманних цій системі. Побудова предмета дозволяє виділити конкретні теоретичні, методологічні та практичні проблеми дослідження, а також спрямувати сам процес дослідження на встановлення закономірностей, тенденцій, принципів, способів та технологій державного управління. Найважливішими аспектами дослідження державного управління з методологічної точки зору доцільно вважати такі: інституційний (сукупність інститутів, державних органів, організацій, які беруть участь у здійсненні управлінської діяльності), нормативно-правовий (сукупність норм і методів впливу органів державного управління на суспільне середовище, а також тих, які регулюють саму управлінську діяльність), функціонально-структурний (функціональна структура державного управління, формування відповідної організаційної структури), професійно-кадровий (формування кадрового ресурсу управління, його професійного складу відповідно до змісту діяльності, культури управлінської праці), комунікативний (відносини всередині системи управління та з суспільними інститутами, організаціями; інформація, яка є змістом цих відносин), науково-технологічний (сукупність теоретичних і технологічних знань у галузі державного управління, які є базою для його удосконалення, інноваційного розвитку).

Організаційні відносини – відносини координації та субординації в організаційних структурах. Перші з них – це відносини управлінських ланок та виконавців за управлінською горизонталлю, а другі – це відносини між вищими та нижчими ланками системи управління, між тими, хто приймає рішення, і тими, хто їх виконує, тобто за управлінською вертикаллю. **О.в.** забезпечують стан впорядкованості суб'єкта і об'єкта управління, системи інформації, прямих та зворотних зв'язків. З досягненням певних організаційних відносин процес управління не вичерпаний. Виникає нове завдання: зберегти і підтримати, удосконалити та розвинути стан упорядкування, організованості системи, що вирішується функцією регулювання. Виходячи із цього, у найбільш поширеній на сьогодні концепції функцій управління, запропонованій М. Месконом, М. Альбертом та Ф. Хедоурі, функція організації охоплює і функцію регулювання.

Олігархія – приналежність влади невеликій групі людей в державі на основі походження, багатства або належності до правлячої еліти чи групи. Функція **О.** – це державне та політичне відчуження основної маси населення від влади. Незалежно від характеру політич-

ного устрою в кожній країні влада здійснюється певною групою людей – елітою. Це не тільки ті, що наділені владою, а й ті, хто відіграє істотну роль у підготовці і реалізації економічних та політичних рішень. Вплив еліти на систему владних відносин визначається розстановкою соціально-політичних сил у державі, формою політичного устрою. Сьогодні елітарний стан осіб обґрунтовується теоретичною та практичною концепціями винятковості носіїв влади. Дуже значний вплив на державну політику справляє фінансова **О.**, яка панує в економіці, політиці, соціальній, духовній сферах і контролює більшу частину національного багатства. Вона об'єднується в промислові, банківські, страхові, торгові та інші монополії. Головна роль в таких групах належить, як правило, великим банкам або фірмам.

Організаційно-функціональна структура державного

управління визначається сукупністю органів державної влади в єдності їх функцій, повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний управлінський вплив на суспільство та окремі його сфери. Прикладом такої структури є система органів виконавчої влади, що побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі та горизонталі структури державного апарату. Державні органи, які характеризуються однакою положенням і однорідністю управлінських функцій називаються ланкою управління. Ієрархічний характер цієї структури формується відповідно до визначених рівнів державного управління. **О.-ф.с.д.у.** характеризується такими видами організаційних зв'язків: убординаційними (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого); реординаційними (знизу вверх, від керованого до керуючого); координаційними (упорядкування між двома і більше суб'єктами одного або різних рівнів). При формуванні **О.-ф.с.д.у.** важливо враховувати, що практично кожна функція державного управління реалізується не одним, а певною сукупністю державних органів. Важливим для забезпечення цілісного впливу на об'єкт управління є не тільки максимально повний розподіл певної функції по повноваженням державних органів, а й постійне взаємоузгодження повноважень відповідно до цілей і завдань державного управління. Конкретна **О.-ф.с.д.у.** зумовлена впливом багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, в тому числі: – типом державного та адміністративно-територіального устрою; – національно-культурними та історичними традиціями; – конкретною соціально-економічною і політичною ситуацією; – розвиненістю системи самоврядування; – процесами демократизації суспільного життя тощо.

Основні напрями державно-управлінської діяльності

включають: 1) державне будівництво (державотворення), яке охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей; 2) формування державної політики, яке полягає в розробленні державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначенні або коригуванні цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмуванні (формування плану дій); розробленні сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складанні бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей); 3) реалізація державної політики, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному періоді її історичного розвитку. Всі ці напрями державно-управлінської діяльності реалізуються шляхом управлінських впливів, яким передують прийняття відповідних управлінських рішень.

П

Парадигма державного управління

– початкова концептуальна схема, модель постановки проблем і їх рішення, методів дослідження у сфері державного управління, пануюча протягом певного історичного періоду. Сучасна **П.д.у.** за оцінкою американських вчених З.Лана та К.Андерс систематизує актуальні напрями державного управління і визначає основні їх аспекти, зокрема політичний, правовий, історичний, менеджерський, етичний та інтегрований. За іншим тлумаченням **П.д.у.** – це система основних наукових досягнень у сфері державного управління – теорій, методів, згідно з якими організується діяльність, це теоретичний опис або модель постановки проблеми, прийнята як зразок розв'язання задачі. При цьому науковий термін «парадигма» найчастіше використовується у значенні «теорія», «концепція», «доктрина», «модель», «уявлення», «система поглядів». Можна також тлумачити **П.д.у.** як

продукт бачення і осмислення державного управління, сукупність уявлень про його об'єкт, процеси, явища, як образ його бажаного майбутнього стану, набір системоутворюючих ідей і соціальних цінностей, як сценарій можливих подій, обставин і наслідків, і як свідчення міри професіоналізму суб'єктів державного управління, як продукт розумової праці керівників всіх рівнів управління. З цього погляду **П.д.у.** включає пізнавальний, аналітичний, ціннісний, творчий і організаційно-вольовий компоненти.

Парламент – загальна назва вищого виборного представницького органу законодавчої влади держави. До функцій будь-якого парламенту входять: вироблення законопроектів, обговорення й прийняття законів; утворення уряду та ініціювання, за необхідності, його відставки; формування й затвердження бюджету країни, встановлення, зміна чи скасування загальнодержавних податків; контроль за виконанням бюджету та дотриманням законів. Завдання парламенту полягає ще й у тому, щоб застерегти суспільство від будь-яких проявів диктаторства, авторитаризму, які можуть продукуватися державною владою. У системі розподілу влади **П.** є одним з головних центрів вироблення державної політики, що відображується в законах, які приймаються ним. Дійсна роль **П.** в політичному житті кожної країни визначається організацією соціальних сил, що знаходить свій вияв через політичні партії та інші масові об'єднання, які мають свої парламентські фракції. Ця роль залежить від міри розвиненості парламентаризму, сили і впливу парламентських інститутів. Парламент є невід'ємним інститутом парламентаризму, що розуміється як форма представницької демократії і елемент системи державного управління. Парламент не може існувати без найважливіших елементів парламентаризму, до числа яких відносяться передусім розподіл влади та законність. Для реалізації своїх функцій парламент як орган державної влади наділяється відповідними повноваженнями, обсяг яких визначений, як правило, конституцією країни. Найбільш загальні повноваження полягають в законотворчій діяльності, представницькій діяльності, спрямованій на захист суспільних інтересів, та контролюючій діяльності щодо виконання законів. Сукупність функцій і повноважень парламенту утворює його компетенцію. На цій основі парламенти можна поділити на три групи: 1) парламенти з *абсолютно визначеною компетенцією*, характерною для федеративних і децентралізованих унітарних держав, де центральна влада конституційно обмежена правами державоутворюючих суб'єктів

або інших територіальних утворень (США, Франція, Іспанія); 2) парламенти з *абсолютно невизначеною компетенцією*, що мають право видавати закони з будь-якого питання і що володіють юридично необмеженими повноваженнями. (Англія, Нова Зеландія, Ірландія, Італія, Японія); 3) парламенти з *відносно визначеною компетенцією*, що не мають ясного критерію розмежування компетенції парламенту і уряду (Швейцарія). Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Парламентський контроль – одне із фундаментальних прав вищого представницького органу, засіб організації проведення державного контролю, головними методами і формами якого є постановка питання про довіру уряду, парламентське розслідування, яке може спричинити застосування процедури імпічменту глави держави, створення спеціального контрольного органу парламенту (рахункової палати, рахункового суду), діяльність яких має не політичний, а конкретно-управлінський характер. В Україні **П.к.** здійснюється Верховною Радою України відповідно до встановлених Конституцією України повноважень, як безпосередньо, так і через свій контрольний орган.

Партисипативна структура управління – структура управління, заснована на активному включенні співробітників та їх представників у процеси вироблення, прийняття й реалізації управлінських рішень.

Партія влади – політична сила, партія, яка за умов парламентської форми правління і партійно-пропорційної виборчої системи здобула право на формування уряду, виборовши більшість місць у парламенті. Некоректним є використання цього поняття для позначення представників колишнього компартійного істеблішменту або прихованих центрів впливу на легальні структури врядування. **П.в.** є цілком легальним й відкритим володінням якоюсь партією важелями державного врядування, здобуте внаслідок відкритих політичних змагань, насамперед на виборах.

Партія політична – добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей щодо шляхів розбудови держави, задоволення спільних інтересів шляхом здобуття і здійснення влади. У демократичних суспільствах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні та діяльності системи державної влади.

Надзвичайно важливою є роль політичних партій у виборах. Висуваючи своїх претендентів на виборну посаду, підтримуючи незалежних кандидатів або тих, кого висунули інші угруповання, політичні партії відбирають людей, які мають реальні шанси на обрання, зменшують міру випадковості вибору. Тільки спираючись на підтримку партії, на її пропагандистський апарат, організаційну діяльність, фінансову допомогу, політик може серйозно розраховувати на перемогу на виборах. Особливо важливою є роль партій за пропорційної виборчої системи, де встановлена обов'язковість висунування кандидатів за партійними списками, а партія визначає черговість кандидатів у списку.

Партнерство – спільна діяльність людей, організацій, заснована на рівних правах і обов'язках, спрямована на досягнення загальної мети.

Планування нормотворчої діяльності – суб'єкти нормотворення з метою створення єдиної і узгодженої системи нормативних актів, визначення головних напрямів та забезпечення гласності нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативних актів застосовують перспективне і поточне планування. Поточні плани (програми), як правило, складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення на строк до одного року і містять визначення видів та назв актів, головних етапів та строків їх підготовки, а також органів, відповідальних за розробку проектів нормативних актів. Перспективні програми нормотворчої діяльності складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення, як правило, строком на чотири і більше років, визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин, заходи з кодифікації та систематизації нормативних актів, їх видання. Плани не виключають можливості підготовки і прийняття нормативних актів, до них не включених. Нормотворчі органи планують послідовність і строки прийняття нормативних актів, проекти яких розроблено і винесено на розгляд, для чого складаються короткострокові плани. **П.н.д.** має проводитися виходячи з прогнозів, планів та програм щодо інших видів діяльності, зокрема державного управління, економіки, внутрішньої та зовнішньої політики, оборони, соціальної та науково-технологічної політики, охорони здоров'я і довкілля тощо. Для виключення можливого дублювання або протиставлення пропозицій різних органів влади, які здійснюють управління за певними напрямами або

видами діяльності, процедурами планування і прогнозування передбачений збір та обробка всіх пропозицій єдиним органом влади (урядом або міністерством юстиції), а також доопрацювання зведених планів та прогнозів усіма зацікавленими органами центральної державної влади із залученням експертів. В Україні основними формами **П.н.д.** на державному рівні є підготовка і затвердження заходів (інколи вони називаються «першочерговими») щодо реалізації програм діяльності Кабінету Міністрів України, Державна програма розвитку законодавства України до 2002 року, прийнята постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 року за №976-XIV, та посесійні плани законотворчої роботи Верховної Ради України. **П.н.д.** потребує активної позиції тих, хто професійно займається і відповідає за розвиток нормотворчості в органах державної влади, яка полягає у постійному моніторингу стану правового забезпечення та ситуації у даній сфері (напрям, виді) діяльності, періодичному перегляді діючих нормативно-правових актів та ініціації зміни або оновлення тих з них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток.

Політична воля – найважливіша соціально-філософська і політико-правова проблема надто значуща для практики механізму здійснення державного управління. У державно-управлінському впливі вкладена владно-вольова вимога суб'єктів державного управління (державного органу, посадової особи), виконання якого забезпечується на основі відповідних повноважень силами та ресурсами держави. У таких впливах поєднуються воля як вищих і центральних органів державної влади, так і всієї її системи на різних рівнях управління, що говорить про складний процес волеутворення і волествердження в управлінській діяльності держави. Це положення має важливе практичне значення, оскільки показує, чому повинні виконуватися ті або інші управлінські вимоги (команди), чим вони забезпечуються і яким чином продиктовані як загальні, так і одиничні управлінські рішення і дії. Політичне безвілля дезорганізує роботу державного апарату. Відсутність політичної волі особливо згубна в періоди криз і реформ.

Політичне управління – вплив суб'єкта політики на політичну ситуацію з метою забезпечення своїх інтересів. **П.у.** є основною ланкою будь-якої політичної системи, спрямованої на здійснення політичної влади.

Політичний плюралізм – існування різноманітних позицій учасників політичного процесу та можливість їх інституалізації й представлення на владному рівні.

Політичні відносини – відносини між державами, націями, класами, групами, індивідами, що складаються в процесі здійснення влади.

Правова держава – правова форма організації і діяльності публічної політичної влади і її взаємовідносин з індивідами як суб'єктами права. Виділяють наступні ознаки правової держави: верховенство правового закону; забезпечення прав і свобод особистості; організація державної влади на основі принципу розділу влади; правова форма взаємовідносин (взаємність прав, обов'язків і відповідальності) індивіда, суспільства і держав. **П.д.** розглядається як тип державної організації, відповідний демократичному устрою політичної системи, адекватний демократичному громадянському суспільству. Взаємовідносини в такій державі визначаються конституцією, яка виступає «суспільним договором» між народом і владою. У відносинах між державою і суспільством пріоритет належить правам людини, які не можуть бути порушені державою. **П.д.** – це правова форма реалізації державного суверенітету народу. Пріоритет права означає встановлення зафіксованих між всіма сторонами правових відносин. Формування **П.д.** відбувається одночасно на трьох рівнях: державному, суспільному і особистому. На *державному рівні* цей процес передбачає введення конституційного правління, верховенство закону у всіх сферах життєдіяльності суспільства, затвердження пріоритету права, регламентацію законом системи державного управління, ефективні форми нагляду і контролю за дотриманням законності, адекватність законів необхідному правопорядку, чіткий розподіл влади, функцій і повноважень державних і недержавних інститутів, гарантованість державою прав і свобод громадян. На *суспільному рівні* правова держава передбачає соціальний, економічний, культурний розвиток суспільства, його громадянських засад. Ні влада, ні право не можуть бути реальними гарантами виконання законів, якщо вони не легітимовані суспільством. Їх легітимність, визнання суспільством зумовлюють обов'язковість виконання законів суспільством, державою, виключають протиправну практику з обох сторін. Формування громадянського суспільства є однією з основних умов формування правової держави, а формування правової держави – найсуттєвішою умовою існування громадянського суспільства. Основною реально значущих правових відносин в правовій державі є не

самі по собі правові норми, а певний *особистий рівень* загальної правової і політичної культури громадян, панування в суспільстві і в свідомості людей певних демократичних традицій, етичних норм, рівня самоконтролю, відповідальності, самодисципліни і самоврядування. Таким чином, можна виділити наступні пріоритетні напрями формування правової держави: перетворення закону у вирішальний засіб управління всіма сторонами життя суспільства; створення суспільної ситуації, за якої дотримання закону вигідніше, ніж його порушення; перетворення правоохоронних органів у робочий механізм, що активно сприяє становленню правопорядку; децентралізація управління, розвиток самоврядування і самоорганізації суспільства.

Правове регулювання державного управління – приведення суспільних відносин, що складаються в сфері організації і діяльності органів державної влади, у відповідність з вимогами і дозволами, що містяться в нормах права, легітимність і обов'язковість виконання яких підтримується суспільством і забезпечується можливостями застосування владної сили держави. **П.р.д.у.** реалізується застосуванням комплексу прийомів, способів і засобів юридичного впливу на соціально-правову сферу та її окремі елементи в процесі упорядкування суспільних відносин, основним учасником яких є державна влада. Власне саме правове регулювання можна розглядати як частину державного управління, оскільки ця функція належить виключно державі, що виступає гарантом права, володіючи при цьому монополією на правозастосовну і правоохоронну діяльність. Суб'єкти державного управління наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави. Предметний зміст **П.р.д.у.** складають цілі, функції, державно-правові інститути, структури, принципи, організаційно-правові засоби, заходи, форми, методи, стадії, процедури, операції та інші елементи державного управління. Воно спрямоване на юридично формальні, головним чином державно-правові явища, які мають місце в управлінських процесах і відносинах. Власне сутність **П.р.д.у.** визначають його функціональне призначення і відповідні способи і технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави. Найважливішими серед них є: встановлення загальноприйнятих умов впорядкованості суспільних відносин у сфері державного управління; актуалізація правового регулювання поточної державно-управлінської діяльності; легітимізація державних органів, форм і методів їх

діяльності; збалансування інтересів влади і суспільства; вироблення засобів державного управління, що забезпечують визначаючу роль закону в діяльності держави.

Предмет державного управління. До нього слід віднести систему органів державного управління, що є суб'єктами державного управління, процеси здійснення ними організуючого, регулюючого та контролюючого впливів на об'єкт державного управління та сам цей об'єкт, що охоплює всі сфери суспільної діяльності. Ключовими поняттями для державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави. Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. Це здійснення внутрішньої та зовнішньої державної політики, правове регулювання відносин у масштабах всього суспільства, формування та реалізація державного бюджету та ін. Державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Дуже важливим фактором для розуміння стану і розвитку державного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме, природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов. При розгляді державного управління як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. Це, зокрема, означає, що система державного управління в цілому має такі властивості, що перебільшують суму властивостей окремих органів державного управління.

Представницька демократія – форма народовладдя, за якої громадяни не беруть безпосередньої участі у прийнятті державних рішень, а доручають це своїм представникам (делегатам, депутатам), уповноважують їх репрезентувати й відстоювати свої інтереси, делегують своє право на приналежну їм частку влади і, таким чином, через своїх обранців впливають на управління державою.

Прийняття рішень у державному управлінні – результат діяльності суб'єктів державного управління, спрямованої на вирішення певних проблем державного рівня, які, в свою чергу, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями.

На ситуаційний характер рішень вказує і усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив. Саме виявлення таких ситуацій, їх аналіз (діагностування), формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування (виявлення) і оцінка альтернативних варіантів рішень, а також вибір одного з них є класичним процесом прийняття рішень. Діяльність з прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління. Вона має характер пов'язуючої відносно інших загальних функцій управління – планування, організації, мотивації, контролю. За висловом відомого американського ученого Г. Гордона прийняття рішень є «основою основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки». На особливе значення прийняття рішень у державному управлінні вказує те, що їх прийняття та реалізація є двома з трьох основних компонентів управлінської діяльності, де третім компонентом є збирання, накопичення, обробка, збереження і передача інформації, необхідної для здійснення управління. Власне рішення приймає керівник (так звана «особа, що приймає рішення») відповідного рівня компетенції. Але цьому передують підготовка цього рішення, яка може бути дуже великою за обсягом і складною, вимагати різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу. Цей етап, як правило, називається підготовкою рішення. Якщо рішення приймається у формі якогось документа, то йдеться про підготовку проекту цього документа. Його затвердження є прикладом власне прийняття рішення. Прийняття управлінських рішень на сьогодні стає одним з основних об'єктів удосконалення систем управління, оскільки якість рішень є визначальним фактором управління. **П.р.д.у.** слід розглядати у комплексі з іншими етапами управлінського процесу, а саме: 1) підготовки до розробки управлінського рішення: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал) → визначення цілей (побудова дерев цілей та визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами) → розробка системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів) → аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення) → діагностування ситуацій (виділення основних проблем та визначення їх впливу на досягнення бажаного стану організації) → розробка прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування); 2) розробки управлінського рішення: розроблення і обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур) → відбір основних варіантів управлінських

впливів → розробка сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) → експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання); 3) власне прийняття управлінського рішення: колективна експертна оцінка (узгодження рішення) → прийняття рішення відповідальною особою; 4) реалізації управлінського рішення: розробка плану дій (склад та послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень) → контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів) → аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі).

Принципи верховенства права – вихідні положення верховенства права, виділені американським професором Дж. Муром, серед яких: а) уряд для народу й керований народом; б) чіткий розподіл влади й взаємозв'язок між законодавчою, виконавчою і судовою владами; в) розвинена представницька демократія, що суттєво обмежує урядові дії, спрямовані проти приватних осіб (захист особистої свободи й особистого майна); г) обмежені влада уряду та федералізм; д) судовий розгляд незалежною системою судових органів як центральний механізм проведення конституційних законів у житті.

Принципи державного управління – прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичної природи й інших груп елементів державного управління, висловлені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління. Серед найбільш відомих такі принципи державного управління: об'єктивності, універсальності, випереджувального стану в державному управлінні, демократизму, поділу влади, законності, оптимізації управління, а також структурні принципи. *Принцип об'єктивності* державного управління зумовлює необхідність дотримуватися в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. Такий підхід потребує вивчення цих закономірностей, ретельного аналізу наявних політичних сил, їх можливостей, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості насе-

лення, ведення постійного моніторингу всіх значних процесів (політичних, фінансових, виробничих, соціальних, інформаційних), що відбуваються в державі. Згідно з *принципом універсальності* функції управління не відрізняються між галузями державного та приватного управління (менеджменту). Це дає змогу, аналізуючи низку проблем державного управління, що принципово не відрізняються від аналогічних проблем менеджменту або недостатньо вивчені, використовувати відповідні напрацювання науки управління, в тому числі закономірності, принципи, теорії, концепції, ідеї, підходи, методи, прийоми, значна частина з яких розглянуті в даному розділі. *Принцип випереджувального стану* в державному управлінні має на меті перехід в управлінні від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Випереджувальний стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку. *Принцип демократизму* у державному управлінні відтворює народовладдя, а саме, визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, владу закону, реалізацію ідеї соціальності. *Принцип поділу влади* у державному управлінні припускає поділ системи влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та противаг у владі та запобіганню встановленню недемократичного режиму, як правило, закріплюється в законах, насамперед, у конституції. *Принцип законності* має на увазі пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави, правове регулювання державного управління та місцевого самоврядування, чітке дотримання всіма організаційними структурами та громадянами норм права. Він зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. З цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінського рішення, тобто прийняття управлінських рішень на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності чинним правовим актам. *Принцип оптимізації управління* диктує необхідність скорочення галузевих ієрархіч-

них рівнів управління, зниження регламентуючої ролі державного апарату, яка стримує самостійність та ініціативу організацій, удосконалення структури управління і мотивації праці. Але такі заходи, особливо в умовах зростання попиту на управління, що, наприклад, спостерігається в Україні, мають вживати розважливо, виходячи з обґрунтованих структурних перетворень під нові стратегічні цілі держави. *Структурні принципи державного управління* – це комплекс принципів, які систематизовані таким чином: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови дерева цілей державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. До загальних принципів державного управління можна також віднести принцип єдності економіки та політики за пріоритету політики, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів зі збереженням пріоритету інтересів більш високого рівня. Процес виявлення й обґрунтування принципів державного управління повинен відповідати таким вимогам: відображати не будь-які, а тільки найбільш істотні, головні, об'єктивно-необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління; характеризувати лише стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні; охоплювати переважно закономірності, відносини та взаємозв'язки, властиві державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не приватний характер; відображати специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління. На практиці принципи управління набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності у відповідності з соціально-економічними умовами, що склалися в суспільстві.

Пріоритетні напрями науково-технологічної та промислової політики в Україні. На період до 2004 року це: структурна перебудова економіки України на базі визначених пріоритетних напрямів з метою забезпечення її конкурентоспроможності; вибір та розвиток інноваційної моделі економічного зростання; застосування програмно-цільових методів економічно-

го управління розвитком наукомістких та високотехнологічних виробництв, які мають перспективу виходу на світові ринки завдяки їх конкурентоспроможності (літакобудування, ракетобудування, суднобудування, деякі види озброєння і військової техніки, енергетичне та електротехнічне устаткування тощо); створення сучасної матеріально-технічної бази для проведення активної аграрної політики; комплексний підхід до реалізації проблеми енергозбереження в масштабах всієї країни; розвиток сучасної національної інформаційної інфраструктури на базі зарубіжних та вітчизняних досягнень у цій сфері; розвиток біотехнологій та їх широке впровадження в практику; інституційне забезпечення розвитку науково-технологічного та інноваційного процесу (створення промислово-фінансових груп, холдінгів, технополісів, технопарків, використання механізмів вільних економічних зон, розроблення відповідного правового забезпечення, посилення координації фундаментальних досліджень тощо); відновлення внутрішньої інвестиційної бази та створення сприятливого інвестиційного клімату. Основною метою науково-технологічної та промислової політики є забезпечення модернізації та структурної перебудови виробничого потенціалу, зниження його енерго – та матеріаломісткості, підвищення конкурентоспроможності.

Проблеми суспільного управління – ситуації та обставини, коли внаслідок невідповідності бажаного і чинного станів суспільства є необхідність змінити цілі та параметри суспільного управління. **П.с.у.** виникають або у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління), або внаслідок кризового розвитку подій (надзвичайне або кризове управління). При нормальному режимі управління, як показує сучасна світова практика, процеси суспільного управління здебільшого набувають характеру стратегічних, а при кризовому управлінні вони забезпечуються, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень теорії синергетики, з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку і руйнівні процеси набули переваги, а, з другого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, задіяння процесів самоорганізації. Виникнення в Україні умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, постановку обґрунтованих цілей її розвитку, пошук нових загальнонаціональних ідей, навколо яких могло б згуртуватися суспільство.

Однією з безумовно найбільш вдалих таких ідей є орієнтація на європейські цінності, курс на забезпечення відповідних рівня життя та стандартів демократизації суспільства, входження країни до євроатлантичної системи безпеки. Природним для переходу від критичного до нормального режиму управління є відмова від методів, технологій і засобів управління за збуренням на користь методів, технологій і засобів управління за відхиленням.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України – документ, який містить концептуальне викладення стратегії діяльності, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України на період його повноважень. До **П.д.К.М.У.** додаються структура виконавчої влади та інформація про членів Кабінету Міністрів України. Новосформований Кабінет Міністрів України не пізніше як у місячний строк після набуття повноважень подає на розгляд Верховної Ради України **П.д.К.М.У.** на строк своїх повноважень. Ця програма розглядається Верховною Радою України не пізніше як у десятиденний строк з дня її подання. У разі відхилення **П.д.К.М.У.** Верховна Рада України може розглянути питання про недовіру Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України.

Програма економічного і соціального розвитку – документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери. В Україні щороку розробляється Державна програма економічного і соціального розвитку України взаємоузгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік. В цій програмі конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Зокрема, у Державній програмі економічного і соціального розвитку України повинні бути відображені: аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни; цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку в

наступному році; система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців; основні макроекономічні показники, обсяги капітальних вкладень, показники державного замовлення та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України; показники розвитку державного сектора економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств.

Програмно-цільовий підхід в державному управлінні

– найпоширеніший на сьогодні засіб реалізації державної політики, який пов'язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм. Такі програми створюються для ефективного вирішення задач в області державного, економічного, екологічного, соціального і культурного розвитку відповідно до визначених цілей. **П.ц.п.д.у.** охоплює наступні етапи і дії: структурування проблеми, тобто її розклад на підпроблеми; визначення конкретних заходів щодо реалізації підпроблем, що дає змогу сформулювати програму вирішення проблеми; оцінку пріоритетності і послідовності програмних заходів, а також поділ ресурсів між ними; розроблення механізму управління виконанням програми вирішення проблеми; створення організаційної системи управління програмою; використання на різних етапах реалізації програми широкого спектра сучасних аналітичних і проектних засобів, зокрема економіко-математичного моделювання, сітьових засобів планування і управління, фінансового аналізу та інвестиційного проектування, програмного аналізу. На рівні держави з її владними повноваженнями **П.ц.п.д.у.** надає можливість централізації, більшої обґрунтованості та контролю використання ресурсів для стабілізації і розвитку соціально-економічних процесів, координації діяльності органів державної влади для пріоритетного вирішення певних проблем, подолання наслідків економічної кризи та попередження такої ситуації в майбутньому. Саме тому **П.ц.п.д.у.** ефективно використовуються в багатьох країнах світу, особливо в найбільш розвинутих з них, таких як США, Японія, Франція та ін. Програми державного рівня довели свою ефективність у Японії, Кореї, інших країнах для відродження повоєнної економіки, виходу з економічних криз, здійснення економічних реформ.

Процес державного управління – свідомо і цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, внаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ. **П.д.у.** спрямований на проведення в життя державної стратегії та політики, і є основним способом реалізації суб'єкт-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом державного управління є все суспільство. Основними елементами **П.д.у.**, які можуть виконуватися у різних комбінаціях та послідовності на різних етапах становлення і розвитку держави, є: визначення форми державного управління; визначення державного режиму; визначення державного устрою; визначення основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади); визначення стратегії розвитку держави; визначення структури органів державної влади (відповідно до стратегічних цілей та функцій держави); визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади; розроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави; програмування (формування плану дій), розроблення сценаріїв і графіків реалізації функцій органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей); реалізація державної політики (оперативне та тактичне управління).

Публічне адміністрування. У вузькому розумінні публічне адміністрування розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, як міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку.

Публічне управління. У загальному значенні, поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях. Дж. М. Пріфінер та Р. Пристюс вважають, що публічне управління – це управління організацією та напрямком людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей. Публічне управління – це вплив суб'єкта, що володіє публічною владою, на об'єкт з метою будь-яких суспільних інтересів. Такої думки дотримується Аврамчикова Н.Т. На публічне управління істотний вплив завжди надавали, надають і будуть надавати питання і проблеми як світової, так і внутрішньої політики, суспільного життя. Публічне управління завжди здійснюється в контексті відбуваються в суспільстві подій і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах, оскільки публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, будучи реалізованим частиною цього суспільства (персоналом публічної адміністрації – політичними посадовими особами, державними і муніципальними службовцями) і реалізованим в тісному сполученні з суспільством. Публічне управління – це щось більше, ніж просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади.

Публічність – загальний принцип суспільного управління, який означає відкритість та прозорість функціонування його суб'єктів, забезпечує їх взаємозв'язок та зв'язок з суспільством, громадянами. Принцип **П.** схожий до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно ширшим від останнього, зокрема він: передбачає відкритість влади, прозорість діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, урахування думки громадськості при прийнятті суспільно-важливих рішень, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Р

Регіональне управління – державне управління, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (областей, губерній, країв, федеральних земель тощо) в межах їх компетенції. Головною метою **Р.у.** є забезпечення комплексного розвитку регіонів з метою підвищення ступеня задоволення соціально-економічних потреб їх населення. Розвиток **Р.у.** здійснюється, як правило, на основі державної регіональної політики як складової національної стратегії соціально-економічного розвитку певної країни. Така політика передбачає: врахування особливостей та закономірностей функціонування і розвитку регіонів як відносно самостійних, цілісних систем; найбільш раціональне використання їх ресурсних можливостей; удосконалення правових, економічних, фінансових, організаційних та інших механізмів її реалізації; вирішення економічних та соціальних проблем депресивних регіонів; вирівнювання стандартів і якості життя громадян, можливостей їх соціального забезпечення; підвищення ролі місцевих і регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у розробленні й реалізації програм регіонального розвитку; застосування інноваційного і стратегічного менеджменту у регіональному управлінні; акцентування уваги на проблемах структурної перебудови економіки та використання переваг територіального поділу і кооперації праці; вирішення проблем трудової міграції та зайнятості населення, поліпшення демографічної ситуації в регіонах; удосконалення державної системи охорони довкілля, пам'яток історії, культури народу, розробку й реалізацію відповідних загальнонаціональних і регіональних програм. Серед основних завдань розвитку **Р.у.** в контексті адміністративної реформи в Україні: упорядкування адміністративно-територіального устрою країни й регіонів; поєднання процесів централізації і децентралізації; перерозподіл владних повноважень; оптимізація взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування; ефективне надання ними управлінських та організаційних послуг населенню; укріплення інституційних засад державної регіональної політики; міжнародне співробітництво в галузі регіонального управління; прикордонне та транскордонне співробітництво регіонів; наближення чинного законодавства і регіональної політики в цілому до норм і стандартів Європейського Союзу.

Регламент органу державного управління – документ, який встановлює порядок організації та регулює організаційно-процедурні питання діяльності певного органу державного управління. Здебільшого, він містить сукупність норм, настанов і правил, які регулюють організацію роботи, порядок проведення сесій, з'їздів, конференцій, нарад, зборів, процедуру виборів членів керівних органів, порядок внесення й обговорення питань порядку денного, а також вироблення й прийняття рішень з них, утворення допоміжних органів, надання прав, обов'язків і повноважень їхнім членам.

Республіка – форма правління, за якої всі вищі органи державної влади або обираються, або формуються загальнонаціональними представницькими установами. *Парламентська республіка* – це форма республіканського правління і організації державної влади, при якій парламент відіграє провідну роль у політичній системі. В парламентській республіці органи виконавчої і судової влади обираються або затверджуються парламентом, якому належать владні пріоритети. Суттєвою ознакою парламентської республіки є надання парламенту повноважень, що дозволяють контролювати уряд. При *президентській формі* республіканського правління представницькі органи влади грають в системі державної влади істотну але не домінуючу роль. Для неї характерні такі ознаки: по-перше, відсутність дуалізму виконавчої влади, тобто президент є і главою держави, і главою уряду; по-друге, президент обирається всім народом; по-третє, парламент не має право змістити уряд. *Змішана форма* республіканського правління поєднує в собі елементи як президентської, так і парламентської форм правління. При цьому спостерігається або прагнення обмежити владу парламенту і посилити виконавчу владу (президентсько-парламентська або напівпарламентська республіка), що пояснюється потребою створити більш стабільний уряд, який не міг би бути розпущений парламентом, або, навпаки, посилити відповідальність уряду перед парламентом (парламентсько-президентська або напівпрезидентська республіка). Для цього створюється уряд, відповідальний як перед президентом, так і перед парламентом. При цьому президент грає більш істотну роль, ніж при парламентській моделі, обирається на прямих виборах і істотно впливає на формування уряду. Виділяють наступні ознаки змішаної республіки: глава держави обирається всенародно; президент є главою держави, але не є главою уряду; наявний інститут прем'єр-міністра; уряд

має «подвійну відповідальність»; можливий достроковий розпуск однієї з палат парламенту главою держави.

Регулювання – вид управління за допомогою правил і обмежень. Р. охоплює контроль, заохочення і планування. Заохочення зумовлює підвищення чи захист економічного добробуту суб'єкта управління шляхом регуляційного контролю.

Ресурси державної влади і управління – ресурси, які носії влади (суб'єкти державного управління) використовують для забезпечення керованості інших учасників державно-управлінських відносин (суб'єктів і об'єктів державного управління) з метою досягнення цілей держави. Найголовнішими з них є кадрові ресурси державної влади і управління. Як правило, державні діячі, політики і чиновники отримують ресурси влади із заняттям керівної посади в системі державного управління. **Р.д.в.у.** – це фундаментальне джерело управління. Їх першорядна значущість як основ влади відображена в теорії соціального обміну, згідно з якою в основі влади, а отже і державного управління, лежить нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів. Люди, що не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання наказів і доручень їх розпорядників. Розподіл і перерозподіл соціальних ресурсів відбувається в процесі державного управління. Можна виділити наступні типи ресурсів: *утилітарні ресурси* – це матеріальні і інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами, турботами і побутовими потребами людей; *примусові ресурси* – заходи державного примушення; *нормативні ресурси* – засоби впливу на ціннісні орієнтації і норми поведінки людини; *політичні ресурси* – це політичні регулятори відносин між людьми, групами, суспільно-політичними об'єднаннями, рухами, партіями тощо; *правові ресурси* засновані на правосвідомості громадян країни і характеризуються якістю законів та підзаконних актів, їх виконанням, дотриманням режиму законності; *економічні ресурси* містяться і використовуються в процесі матеріального виробництва товарів і послуг, необхідних для суспільного і особистого споживання; *мотиваційні ресурси* характеризують здатність підвищення або пониження соціального статусу як суспільно значущої ролі людини відповідно до соціальної стратифікації; *культурно-інформаційні ресурси* – духовні цінності, знання і інформація, а також засоби їх отримання і поширення; *силові ресурси* – це засоби і апарат фізичного впливу; *демографічні*

ресурси – це люди як універсальне джерело інших ресурсів; *людські ресурси* – це кадрові ресурси, безпосередньо зайняті в процесі здійснення державного управління.

Ресурси суспільного управління – наявні матеріальні, духовні, енергетичні та інші реальні можливості, які суб'єкти суспільного управління використовують для забезпечення керованості інших учасників суспільних відносин з метою досягнення цілей розвитку. Найбільш часто йдеться про наступні типи ресурсів: економічні, фінансові, матеріально-технічні, кадрові, інформаційні, час. Можна також розглядати інші типи ресурсів. Зокрема: *геополітичні ресурси* – це можливості географічного положення держави, регіону, території; *культурні ресурси*, до яких слід віднести духовні цінності, знання, вірування, управлінську культуру, освітній рівень; *правові ресурси*, що засновані на правосвідомості громадян країни і характеризуються якістю законів та підзаконних актів, їх виконанням, дотриманням режиму законності; *мотиваційні ресурси*, що характеризують здатність підвищення або пониження соціального статусу як суспільно значущої ролі людини відповідно до соціальної стратифікації; *силові ресурси* – це засоби і апарат силового впливу та ін.

Ризик у державному управлінні – невизначеність, пов'язана з можливістю виникнення в ході реалізації державного управління несприятливих ситуацій та наслідків, яка проявляється у неповноті або неточності інформації, а також у пов'язаних із цим витратах і результатах. Основними факторами ризику є: нестабільність законодавства; нестабільність економічної та соціальної ситуації; невизначеність політичної ситуації; неповнота або неточність наданої інформації; невизначеність цілей, інтересів та поведінки учасників державно-управлінських відносин; зміна влади; зовнішньополітичний та зовнішньоекономічний ризик; технологічний ризик; стихійні лиха. Типові заходи щодо попередження ризику наступні: планування дій у позаштатних ситуаціях (метод перевірки стійкості системи, метод коригування параметрів проекту, метод формалізованого опису невизначеності); наявність координаційного центру на випадок позаштатних ситуацій; механізми захисту інтересів учасників і попередження неправомірних або загрозливих дій з боку окремих учасників державно-управлінських відносин.

С

Самоврядування – різновид публічної влади, що формується територіальною спільнотою для самостійного вирішення безпосередньо або через обрані ними органи всіх питань місцевого життя на основі законів та власної фінансової та економічної бази.

Світська держава – держава, в якій не існує офіційної, державної релігії і жодне з вірувань не визнається ні обов'язковим, ні переважним і не впливає на державний устрій і діяльність державних органів та їх посадових осіб.

Секретаріат Кабінету Міністрів України – апарат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення його діяльності. **С.К.М.У.** забезпечує проведення засідань Кабінету Міністрів України, роботу урядових комітетів та діяльність членів Кабінету Міністрів України. Він несе відповідальність за своєчасне подання проектів законів, актів Кабінету Міністрів України, інших документів, які розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України та комітетів. **С.К.М.У.** очолює Урядовий секретар, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, в порядку визначеному законодавством про державну службу. Урядовий Секретар організовує діяльність **С.К.М.У.**, координує та спрямовує роботу керівного органу управління державною службою.

Середовище управління – середовище, в якому здійснюється управління й яке безпосередньо або опосередковано впливає на нього. Поділяється на внутрішнє та зовнішнє. Під внутрішнім **С.у.** розуміється сукупність характеристик та елементів організації, що впливають на її положення та перспективи. До них можуть бути віднесені: організаційна структура, відповідальність, розподіл функцій, ресурсів і прав її підрозділів та окремих працівників. Значну роль грають норми етики, традиції, а також домінуючий стиль керівництва, відношення неформального лідерства. Вельми важливим є соціально-психологічний клімат в колективі. Під зовнішнім **С.с.у.** розуміють сукупність зовнішніх джерел впливу на положення та перспективи орга-

нізації, ефективність її діяльності та менеджменту. Виділяють політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні та інші компоненти зовнішнього **С.у.**

Система державного управління охоплює такі складові елементи: суб'єкти державного управління, тобто органи державної влади; об'єкти державного управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим, регулюючим і координуючим впливом держави; державно-управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами державного управління. **С.д.у.** є більш широким поняттям ніж «адміністративна система», яка найчастіше характеризує поєднання суб'єктів державного управління та державно-управлінської діяльності й розкривається, зокрема, через поняття «цілі і завдання», «функції», «методи», «стадії», «процедури», «повноваження», «ефективність», «культура», «етика» тощо.

Система державної влади – структурована єдність владних взаємин, що складаються внаслідок діяльності держави, державних органів, а також посадових осіб, що реалізують інтереси держави в різних сферах суспільного життя. При цьому виділяються суб'єктний (організаційні структури, установи і інститути (президент, парламент, уряд, суди, громадянство, державна служба, військовий обов'язок тощо) і об'єктний (предмети ведення, компетенція, повноваження, права і обов'язки, відповідальність, акти і дії, програми і заходи тощо) склад **С.д.в.** Ознаками розвиненого стану **С.д.в.** є: правовий характер її формування і здійснення (опора на традиції, що постійно розвиваються, та право – основу спадкоємності і стабільності розвитку державної влади); публічне визнання і забезпечення прав і свобод людини; закріплення структури і системи державної влади; дотримання форм і процедур владних відносин, що закріплені в законодавстві; охопленість державної влади системою правової культури суспільства.

Система органів місцевого самоврядування – сукупність організаційних форм і політико-правових інститутів прямого волевиявлення жителів певної території. До органів місцевого самоврядування відносяться: безпосередні органи – збори, сходи громадян, на яких прямим волевиявленням більшості жителів вирішуються місцеві питання (вони проводяться в невеликих

населених пунктах, де для цього не утворюються представницькі органи); представницькі органи – ті, які обираються безпосередньо населенням і які можуть іменуватися муніципальними зборами, комітетом, думою тощо; виконавчі органи – посадові особи та підрозділи місцевого самоврядування (глава адміністрації, мер, староста, виконавчі комітети тощо), що обираються населенням або представницьким органом. Можуть також утворюватися й інші органи територіального самоврядування: ради мікрорайонів, вуличні, будинкові комітети, союзи, асоціації органів місцевого самоврядування тощо.

Системні складові державного управління як виду діяльності – цілі (місію, ієрархію цілей держави, стратегію розвитку держави, державну політику); функціональна структура (сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями); сукупність процесів (зміна стану держави, її розвиток, управління, комунікацію, дослідження на державному рівні); засоби (державно-управлінські технології, науку державного управління, державну освіту, адміністративну культуру, державний бюджет, державну службу, інші державні ресурси); морфологія, на якій склалася та існує система, (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності); результати (стан і перспективи держави).

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Соціальна держава – термін «соціальна держава» призначений підкреслити здатність держави здійснювати сучасну соціальну політику, спрямовану на створення системи соціального захисту, соціальних гарантій, соціального партнерства. Це держава сучасного демократичного типу, що формується в умовах відносно стабільної і розвиненої економіки. Базовими цілями С.д. є досягнення рівноваги, стабільності, цілісності і динамізму суспільного розвитку. В сучасних умовах поєднання цих тенденцій означає наступне: держава повинна бути соціальною щодо цілей і правовою за формою взаємовідносин між особистістю, суспільством і держа-

вою. Цілеспрямована діяльність державних органів з управління соціально-культурною сферою суспільства спрямована на задоволення його потреб, підвищення добробуту населення й дотримання принципів соціальної справедливості. Соціальну політику в С.д. не можна відірвати від уявлень та цінностей, що притаманні суспільству. Вона впливає на відносини між державою і людиною через регулювання взаємодії держави і суспільства, що складається з певних соціальних груп, приналежність до яких визначає зміст соціальних інтересів людей.

Соціальне партнерство – спільна діяльність суб'єктів державного управління (органи державної влади) та громадянського суспільства (органи місцевого самоврядування, партії, профспілки, інші громадські організації), спрямована на узгодження інтересів та вирішення проблем, передусім у соціально-економічній сфері.

Стиль державного управління – система засобів, форм і методів повсякденного функціонування посадових осіб та органів державної влади й місцевого самоврядування, заснована на відповідних принципах, що забезпечують раціональне й демократичне ведення управлінських справ. Відмінність С.д.у. від стилю роботи в інших сферах суспільства проявляється передусім у наступному: соціальна активність посадових осіб і відповідних органів пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень або опорою на них; така активність чітко й досить повно нормативно регламентована і протікає у встановлених формах і процедурах; своєю метою ця активність має формування й реалізацію керуючих впливів. С.д.у. повинен складатися з наступних, необхідних для нього елементів: цільових, функціональних і організаційних характеристик органів державної влади й місцевого самоврядування, що визначають їх місце і правовий статус в ієрархії системи державного управління; юридично закріплених форм, методів і процедур управлінської діяльності органів управління та їх посадових осіб; загальнокультурних, професійних і особистих якостей посадових осіб, за допомогою яких формуються соціально-психологічні механізми управління. Серед властивостей демократичного стилю державного управління такі: глибокі, органічні взаємозв'язки органів державної влади і місцевого самоврядування з громадянами, що сприяє пізнанню керованих об'єктів, потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, розвитку в них розуміння суті і значення управлінських рішень і дій; стимулюван-

ня у всій системі державного управління відносин ініціативності, творчості, активної співучасті в справах суспільства і держави; широкі можливості для введення наукового знання в управлінські процеси і придання їм необхідної цілеспрямованості, діловитості і впливовості; становлення і підтримка у всій системі державного управління достовірно гуманних взаємовідносин між керівниками і підлеглими, членами керівників і керованих об'єктів, колективами, посадовими особами і громадянами, внаслідок чого права і свободи людини набувають дійсну реалізацію. У сучасному управлінні йдеться про науковість *С.д.у.*, що передбачає: широке використання в державному апараті досягнень суспільних, природних і технічних наук; послідовне дотримання в діяльності апарату встановлених наукою об'єктивних закономірностей суспільної життєдіяльності; сприяння з боку апарату розвитку науково-технічного прогресу й широкому впровадженню його досягнень у практику; співвідношення рівня діяльності апарату з обґрунтованими наукою положеннями, висновками й рекомендаціями.

Стратегічне управління – особливий вид управління організацією, який орієнтує її діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням і на внесення своєчасних змін для закріплення здатності до ефективного виконання місії в довгостроковій перспективі. *С.у.* поєднує в собі стратегічне планування, реалізацію стратегії та стратегічний контроль.

Стратегічне планування в державному управлінні – планування цілей розвитку держави, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування є одним з найважливіших завдань державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проектів, нормативно-правове, організаційне і координаційно-планове проектування і передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку. *С.п.д.у.* фактично поєднує в собі кілька видів управлінської діяльності, а саме: визначення цілей організації, прогнозування, оцінку адекватності ресурсів, адаптацію до зовнішнього середовища та внутрішню координацію, які відображені в докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей. Його характерною рисою є масштабне охоплення проблем. Результатом *С.п.д.у.* є стратегічний план (довгостроковий або середньостроковий), який фактично

но являє собою державно-управлінське рішення щодо реалізації стратегії і політики відповідних суб'єктів державного управління. Цей план є науковим передбаченням стану держави як цілісного об'єкта управління в певний момент часу. Можна відобразити процес *С.п.д.у.* спрощеною ланцюговою моделлю: місія держави → цілі держави → оцінка зовнішнього середовища → виявлення сильних і слабких сторін → аналіз стратегічних альтернатив → вибір стратегії → визначення спроможності держави здійснити стратегію → оцінка адекватності ресурсів → оцінка та можливий перегляд стратегії з урахуванням отриманих оцінок середовища та ресурсів → реалізація стратегії → оцінка результатів → корекція стратегії за наслідками контролю. Серед найбільш відомих альтернатив стратегій держави такі: стабілізація, повільний розвиток, швидкий розвиток, кооперація, інтеграція в світові системи. Стратегія нерозривно пов'язана з політиками як засобами її реалізації. Стратегія визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика – загальні орієнтири для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей.

Структурна політика визначає вплив держави на всю сукупність галузей економіки, на формування і розвиток галузевих і міжгалузевих структур, їх територіальне розміщення, організаційно-інституціональні пропорції, забезпечення ресурсами і функціонування в умовах ринку. *С.п.* спрямована на створення багатогалузевого високотехнологічного комплексу товаровиробничих структур (з урахуванням територіальних умов їх функціонування), які забезпечують зростання добробуту населення і зайнятість його соціально активної частини, зміцнення безпеки країни та інтеграцію економіки в систему світових господарчих зв'язків. Ця політика виходить з принципів спадкоємності цілей структурної перебудови в перспективних і середньострокових програмах соціально-економічного розвитку держави та необхідності їх узгодження з реальними фінансовими можливостями і обмеженнями, пов'язаними із станом інфраструктури економіки. Для реалізації *С.п.* широко застосовуються програми структурної перебудови. Формування таких програм спирається на науково-технологічну та промислову політику держави, метою якої є забезпечення модернізації та структурної перебудови виробничого потенціалу, зниження його енерго – та матеріаломісткості, підвищення конкурентоспроможності. Пріоритетними напрямками *С.п.* в Україні до 2004 р. є: структурна перебудова економіки України на базі визначених пріоритет-

них напрямів з метою забезпечення її конкурентоспроможності; вибір та розвиток інноваційної моделі економічного зростання; застосування програмно-цільових методів економічного управління розвитком наукомістких та високотехнологічних виробництв, які мають перспективу виходу на світові ринки завдяки їх конкурентоспроможності (літакобудування, ракетобудування, суднобудування, деякі види озброєння і військової техніки, енергетичне та електротехнічне устаткування тощо); створення сучасної матеріально-технічної бази для проведення активної аграрної політики; комплексний підхід до реалізації проблеми енергозбереження в масштабах всієї країни; розвиток сучасної національної інформаційної інфраструктури на базі зарубіжних та вітчизняних досягнень у цій сфері; розвиток біотехнологій та їх широке впровадження в практику; інституційне забезпечення розвитку науково-технологічного та інноваційного процесу (створення промислово-фінансових груп, холдінгів, технополісів, технопарків, використання механізмів вільних економічних зон, розроблення відповідного правового забезпечення, посилення координації фундаментальних досліджень тощо); відновлення внутрішньої інвестиційної бази та створення сприятливого інвестиційного клімату.

Суб'єкт-об'єктні відносини в системі державного управління. Суб'єкти державного управління не можуть існувати без відповідних об'єктів управління і тільки у сукупності вони утворюють систему державного управління. Остання охоплює організацію і функціонування суб'єктів управління (керуючих систем), структуру їх взаємозв'язків із суспільною системою, а також компоненти останньої, які створюють у взаємозв'язку структуру об'єкта управління й безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи. З точки зору взаємозв'язків в системі суб'єкт-об'єктної залежності кожний державно-управлінський вплив можна охарактеризувати як суспільну потребу, інтерес і мету в управлінні, усвідомлені суб'єктом управління, юридично нормативно виражені й практично здійснені в його рішеннях і діях. **С.о.в.с.д.у.** виявляють себе в кожному управлінському акті, дії, відношенні та об'єктивно зумовлюють й передбачають присутність трьох елементів: суб'єкта управління (державного органу, посадової особи, учасника управління), управлінського впливу, що створюється та реалізується ним, об'єктів впливу у вигляді, головним чином, діяльності організацій, установ, підприємств, окремих громадян. Одним із поширених способів здійснення **С.о.в.с.д.у.** є управ-

лінські рішення. Вони виступають як форма вияву волі суб'єкта управління відносно об'єкта управління і полягають у забезпеченні дійсних потреб та інтересів суб'єкта та об'єкта управління на основі вибору з деякої множини можливих варіантів їх поведінки такого варіанту, що більше інших відповідає би конкретній обстановці та цілям функціонування системи державного управління на даному етапі її розвитку.

Субсидіарність – принцип, згідно з яким розподіл повноважень між різними територіальними рівнями влади здійснюється таким чином, що кожний з них отримує такі повноваження, які він може здійснити ефективніше за інших. Реалізація цього принципу дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, виходячи з надання йому необхідних послуг, а з іншого – цей рівень влади має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Судова влада – сфера публічної і різновид державної влади, одна з її гілок, покликана самостійно і незалежно здійснювати правосуддя. Як правило, **С.в.** представлена трьома судовими системами, судові органи яких вирішують конфлікти, що виникають у правотворчості (Конституційний Суд), в управлінні й підприємницькій діяльності (система арбітражних судів), у правовідносинах громадян між собою та з організаціями чи органами управління (система загальних судів). Стан **С.в.**, відношення до неї в суспільстві дуже важливі для демократії і законності. Суд не є репресивним органом держави. Він покликаний бути захисником права в самому широкому значенні. **С.в.** впливає на законодавчу і виконавчу влади, застосовуючи в своїх рішеннях чинне законодавство. Найвищим проявом політичної, владної ролі **С.в.** як соціальної інституції взагалі є контроль законодавчого процесу або конституційний нагляд. Він полягає у кваліфікації певних нормативно-правових актів або їх окремих положень як таких, що суперечать конституції, і позбавленні їх юридичної сили.

Суспільне управління – управління процесами формування і розвитку суспільства. Термін **С.у.** інтегрує управління всіма сферами суспільної діяльності (політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної), державне управління (центральне,

регіональне, місцеве), місцеве самоврядування, управління громадськими організаціями і рухами, політичними партіями, профспілками та ін.

Суспільні проблеми – потреби, які набули значущості для великих груп населення. Існують два підходи до виділення суспільних проблем: на основі чисельності людей, яких вони зачіпають, або з урахуванням підтримки, відгуку, інтересу населення до них. Одна із задач політичної системи полягає в тому, щоб виявляти суспільні проблеми і виробляти стратегію їх рішення. Наявність певної суспільної проблеми не призводить автоматично до того, щоб цією проблемою почали займатися органи державної влади. Необхідний механізм, який дозволяє ставити проблеми перед державою, надати їм характеру державних проблем. Це нерозривно пов'язано з іншим, дуже важливим елементом державного управління – постійним складанням списку найбільш актуальних проблем, що слугують орієнтиром для дій системи державного управління. На основі з'ясування пріоритетності розв'язання суспільних проблем відбувається визначення цілей і пріоритетів державної політики.

Сучасні підходи до розробки програмно-цільових державно-управлінських рішень – це основні вихідні положення стосовно розробки сучасних програм державного рівня. З урахуванням світового досвіду можна визначити такі з них: в першу чергу, це *чітке визначення на вищих рівнях влади державних пріоритетів* щодо вирішення найважливіших соціально-економічних, політичних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем. При цьому дуже важливо відокремити дійсно пріоритетні цілі, особливо важливі у стратегічному плані розвитку країни. У зв'язку з цим заслуговує на увагу та всіляку підтримку розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як усередині країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади. По-друге, в межах пріоритетних напрямів шляхом ретельного аналізу *необхідно виділити, так звані, «точки зростання»* (за іншою термінологією «точки стабілізації», «критичні точки» тощо), тобто види діяльності, дії, процеси, технології, які можуть забезпечити країні найбільш швидкий або стійкий успіх (результати, досягнення, визнання) в межах наявних та реально доступних ресурсів у відповідних сферах діяльності. Наприклад, в економічній сфері – це виділення окремих галузей і навіть підприємств порівняно

переваги, які мають найкращі економічні показники або перспективу швидко стати такими за умов певної інвестиційної підтримки їх діяльності, а також можливість міжнародної конкурентоздатності. По-третє, *визначається перелік та графік впровадження програм і проектів*, спрямованих на підтримку таких «точок зростання» та створення або підтримку відповідних «центрів зростання», тобто структур, діяльність яких виявляється найефективнішою і які спроможні взяти на себе лідерство в конкретних напрямках. Для кожної такої програми або проекту необхідно визначити цілі та перелік проблем, які вирішуються за її допомогою. Це найважливіша вихідна частина програмування, оскільки від цього залежить ефективність всіх зусиль щодо реалізації програми, концентрації ресурсів на «точках зростання», визначення критеріїв відбору пріоритетів на етапах проектування, обґрунтування підсистем і проектів та оцінки їх результативності. До виділених таким чином програм має бути *запроваджена цілеспрямована політика пріоритетного розвитку* з застосуванням, в основному, фінансових інструментів, які є найбільш поширеними засобами здійснення економічної політики, оскільки сумісні з ринковим господарством. Це передбачає достатнє забезпечення ресурсами; підвищення рівня промислової технології; модернізацію обладнання; підвищення продуктивності праці; першочергове використання цільового фінансування, кредитів урядових фінансових інститутів, податкових пільг, спеціальних квот імпортованих енергоносіїв та валюти; підвищення рівня управління в них; систематичний державний контроль за використанням наданих фінансових ресурсів. В процесі розробки програм і проектів неузгодженість між окремими елементами, засобами, методами управління становить певну загрозу втрати ефективності використання ресурсів. Попередження цієї загрози є одним з основних завдань організацій – координаторів розробки програмно-цільових державно-управлінських рішень.

Т

Теоретичні підходи до вивчення державної політики

представлені наступними школами. *Інституціоналізм*, розглядає державну політику як результат діяльності державних інститутів (уряд, парламент, виконавчі та судові органи тощо), що використовують певні адміністративні процедури. *Концепція політичного процесу* представляє державну політику як результат

політичної діяльності, що має фіксовані рівні та етапи (визначення проблем, постановка цілей, формування політики, легітимація, виконання, оцінка і моніторинг) в процесі розв'язання суспільних проблем. *Теорія груп* оцінює державну політику як результат групової боротьби, конфлікту між різними групами в суспільстві й уряді та пошуку консенсусу з конкретних питань політики. *Теорія еліт* розглядає державну політику як результат переваг і вибору політичної і адміністративної еліт. *Теорія раціоналізму* розглядає державну політику як результат діяльності з досягнення оптимальних суспільних цілей на основі розроблених технологій управління. У *теорії інкременталізму (поступовості)* державна політика розглядається як послідовна і поетапна діяльність державної бюрократії щодо повільної зміни існуючого стану справ. *Теорія гри* визначає державну політику як раціональний вибір у конкурентній боротьбі найбільш впливових сторін в суспільстві або уряді. В *теорії суспільного вибору* державна політика формується в результаті діяльності індивідів на основі усвідомлення власних інтересів і прийняття відповідних рішень, які повинні принести їм певну вигоду. Відповідно до *теорії відкритих систем* державна політика є результатом відповіді політичної системи на запити і потреби відповідних структур і чинників зовнішньої середовища. Зазначені підходи дозволяють провести загальний аналіз державної політики з різних позицій.

Теорія державного управління – система узагальненого достовірного знання про становлення і розвиток державного управління. Її об'єктом є багатоаспектна управлінська діяльність системи та окремих органів державної влади та місцевого самоврядування. Предметом **Т.д.у.** є як загальносвітові, універсальні закономірності і форми державного управління, так і суто національні, самобутні для тієї або іншої країни. В умовах складності і масштабності управлінських проблем державного управління розвиток **Т.д.у.**, яка забезпечує появу нових і вдосконалення чинних наукових підходів і методів їх вирішення, набуває особливого значення. Серед напрямів такого розвитку, які можна розглядати як відповідні спеціальності галузі науки державного управління, можна зазначити: загальні закономірності та історичний аспект державного управління, особливості державної служби та формування державної кадрової політики, удосконалення регіонального та галузевого управління, наукове обґрунтування системи місцевого самоврядування та управління в окремих установах і організаціях. Виявлення закономірностей, вибір оптималь-

них форм управління, передбачення, прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, розроблення високоефективних мотиваційних підходів, сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень – це лише кілька з багатьох проблем, вирішення яких неможливе без розвитку теорії державного управління у напрямі розроблення нових ідей, концепцій, підходів, принципів, моделей і методів.

Теорія раціональної бюрократії – визначає організацію сучасного типу, що прийшла на зміну установам, заснованим на традиціях або індивідуальній харизмі. Згідно з цією теорією бюрократія технічно здатна досягати найвищого рівня ефективності, і в цьому значенні вона формально є самим раціональним з усіх відомих засобів здійснення управління людьми. Вона переважає будь-яку іншу форму з погляду точності, стабільності, компетентності, дисциплінованості, надійності. Ключовим для успіху бюрократичної форми управління є існування формальних правил з наступними характеристиками: правила відомі всім; мета правил є зрозумілою; визначені умови їх застосування; чітке формулювання правил забезпечує їх однозначність. Характерними рисами бюрократичного управління є: *регламентованість*, тобто функції організації чітко визначені за допомогою нормативних актів, а внутрішній організаційний устрій забезпечується рішеннями, які протоколюються, і правилами у формі письмових інструкцій, що підлягають зберіганню; *ієрархічність*, тобто кожна посадова особа володіє певною компетенцією всередині субординаційного розподілу праці й відповідальна за свою діяльність перед вищестоящою посадовою особою; *відстороненість від володіння засобами управління*, тобто засоби, що слугують для виконання функцій управління, складають власність організації (держави), а не особисту власність окремих адміністраторів; *постійність*, тобто посада являє собою постійне заняття за наймом з фіксованою заробітною платою, з перспективою регулярного службового просування, а після відставки – з гарантованою пенсією; *досвідченість і безособовість*, тобто посадові особи призначаються на основі своїх професійних якостей без свавілля з боку керівництва.

Територіальна громада – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і

через органи місцевого самоврядування. Комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею у системі адміністративно-територіального поділу.

Технології цільового управління – практичні інструменти, методи і засоби здійснення управління, засновані на пріоритеті цілей над ситуаціями. Серед них: ініціативно-цільова (яка не містить визначення строків, методів та засобів досягнення цілей і не гарантує досягнення цілей), програмно-цільова (з визначенням строків, методів та засобів досягнення цілей, проміжним контролем і яка гарантує досягнення цілей) та регламентна (з визначенням методів та засобів досягнення цілей, можливих ресурсних обмежень, жорстким контролем, яка гарантує досягнення цілей, але не гарантує, в які строки). У сучасному суспільному управлінні в основному використовуються програмно-цільові **Т.ц.у.**

Технологія управління – прийоми, порядок, регламент виконання процесу управління. **Т.у.** складається з інформаційних, обчислювальних, організаційних і логічних операцій, що виконуються керівниками і фахівцями різного профілю за певними алгоритмами вручну або з використанням технічних засобів. Розрізняють: лінійну технологію управління, управління по відхиленнях, управління за результатами, управління по цілях, управління за ситуації, пошукове управління.

Типи проблем в державному управлінні – проблеми, що виникають у державному управлінні, згідно з класифікацією сучасної науки управління переважно належать до слабо структурованих та неструктурованих. Основною особливістю останніх є їх опис, як правило, в якісній формі, що призводить до необхідності використання методів системного аналізу, а також аналізу політики. Основним методологічним підходом до вирішення слабо структурованих проблем є системний аналіз, що базується на формуванні відповідних моделей. Моделі системного аналізу близькі до логічних, які властиві особі, що приймає рішення. Основним методологічним підходом до вирішення неструктурованих проблем є аналіз політики. Це підхід до дослідження широкого кола кількісних та якісних обставин і чинників (економічних, політичних, соціальних, організаційних, інформаційних та інших), пов'язаних з реалізацією запропонованих курсів дій. Аналіз політики не пов'язаний

з будь-яким вузько визначеним класом методів вивчення проблем. Він використовується як узагальнюючий для характеристики всієї сукупності сучасних методів обґрунтування державно-управлінських рішень. В ньому більша увага приділяється дослідженню максимально широкого кола обставин і чинників з метою виявлення переваг та недоліків кожної з альтернатив. У меншій мірі у державному управлінні зустрічаються добре структуровані проблеми. Основним методологічним підходом до їх вирішення є дослідження операцій. Серед поширених задач останнього можна виділити такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний з яких використовує їх з різною ефективністю; управління запасами, пов'язане з визначенням необхідних обсягів ресурсів за умови, що їх зберігання потребує певних витрат; задачі обслуговування, які потребують встановлення певної послідовності; вибір маршруту і узгодження робіт в часі; задачі, пов'язані зі заміною застарілого устаткування; пошук рішення шляхом раціонального перебирання можливостей; задачі теорії ігор, які досліджують раціональні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій.

Типове та унікальне в державному управлінні. *Типове* – це загальна якість безлічі елементів державного управління, в кожному з яких воно може бути представлене в різних кількісних параметрах. Урахування об'єктивних обмежень орієнтує на те, що може бути типовим в державному управлінні. Такі обмеження створюються, по-перше, обсягом і характером життєдіяльності людей, яка набуває суспільно значущого, публічного характеру, торкається інтересів інших людей і тим самим підлягає державному управлінню; по-друге, стихійними механізмами, які діють в процесі життєдіяльності людей і знаходяться за межами людського пізнання та управління; по-третє, самоуправлінськими механізмами в діяльності керованих об'єктів; по-четверте, керуючим впливом на суспільні процеси інших суб'єктів управління; по-п'яте, доцільністю самої державно-правової організації і регулювання відповідної життєдіяльності людей. Важливий момент, що впливає на кількість, зміст і характер типовості елементів державного управління, пов'язаний з ієрархічною, пірамідальною побудовою системи державного управління і, відповідно, неоднаковим відображенням різноманіття об'єктів управління на різних його рівнях і в різних ланках. У державному управлінні нарівні з типовим важливе місце належить *унікальному*, тобто одиничному, самотньому, неповторному. Часто державним органам доводиться діяти в ситуаціях, що не

мають аналогів. Більшість низових органів ієрархічної структури державного управління знаходяться в своєрідних природних, виробничих, соціальних і демографічних умовах. Неповторним є і людський потенціал державних органів, що визначає своєрідне евристичне джерело в реалізації їх компетенції. Унікальне пов'язане також з відомою свободою і творчим підходом в державному управлінні. Учасники державно-управлінських процесів при вирішенні управлінських завдань часто стикаються з ситуаціями, коли умови і ресурси не дають можливості використати готові рецепти. Доводиться створювати прогнози розвитку, моделі, давати відповіді, визначати цілі та шляхи практичних дій, тобто відтворювати унікальне.

Типові завдання адміністративних реформ – це певні спільні завдання таких реформ для країн світу, зокрема спрямовані на підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур, децентралізацію, передачу функцій на нижчі рівні управління, зміцнення самоврядування, покращення результатів діяльності органів влади та ін. Досягнення узгодженості державної політики й надання послуг також займають важливе місце в адміністративній реформі, однак такі напрями реформ сильно відрізняються за підходами до їх реалізації. Англійський вчений В. Рант виділив сім напрямів, що є спільними для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи. Серед них: дерегуляція, децентралізація і дебіюрократизація, що пов'язані зі скороченням штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центральних органів державної влади; реорганізація структури державного управління, тобто створення міністерств для розв'язання нових внутрішніх і міжнародних завдань, наприклад, пов'язаних з проблемами довкілля чи євроінтеграції; вдосконалення управління державним сектором, наприклад, через зменшення неузгодженості дій, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів; перетворення державного сектора на більш зручний для споживачів у напрямі посилення його відкритості, публічності, підзвітності, здатності реагувати на потреби громадян; вдосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення його ресурсних можливостей шляхом реформування процесів складання бюджету, планування і оцінки ефективності програм, що фінансуються з державного бюджету, наприклад, через посилення фінансового контролю й підзвітності; зміна традиційного правового статусу державних службовців, наприклад, через впровадження терміну дії їх повноважень та таких

умов контрактів з ними, які визначають ефективність роботи чиновника одним з основних факторів їх продовження; демократизація державного сектора, наприклад, через посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби. Загальною тенденцією для сучасних адміністративних реформ є послаблення ієрархічного впливу центральної влади.

Типові завдання і функції міністерства – це завдання і функції, що є схожими для міністерств України. Серед основних з них такі: реалізації державної політики і стратегії розвитку відповідної галузі; участі у формуванні державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробленні механізмів її реалізації; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення, організації виконання актів законодавства, здійснення систематичного контролю за їх реалізацією (з питань, що належать до його компетенції); прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, соціальній, фінансовій та інших сферах; участі у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; підготовці пропозицій та участі у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; розроблення цільових перспективних програм, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; внесення у встановленому порядку пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; підготовки пропозицій про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; участі у формуванні та реалізації інвестиційної політики виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; розроблення відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх впровадження, затвердження галузевих стандартів; заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захисту інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвитку внутрішнього ринку; видання у передбачених законодавством випадках спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів підприємницької діяльності; державного замовлення наукових досліджень; участі у підготовці міжнародних договорів України, укладання міжнародних договорів

міжвідомчого характеру; здійснення у межах повноважень, визначених законодавством, функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства; складання макроекономічних та міжгалузевих балансів; розроблення пропозицій з визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки; участі у формуванні та реалізації антимонопольної політики (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства); забезпечення виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень; забезпечення у межах своєї компетенції реалізації державної політики стосовно державної таємниці; здійснення інших функцій, що впливають з покладених на нього завдань.

Тоталітаризм – державно-політичний режим, що характеризується повним (тотальним) контролем влади над всіма сферами суспільного життя. Характеризується певною сукупністю ознак: *в політичній сфері* – встановлення однопартійної системи, ліквідація опозиції та системи розподілу влади, знищення громадянських свобод, вождізм харизматичної природи, повне зрощення партійного і державного апарату, культ силових рішень, масові репресії, терор; *в економічній сфері* – монопольний контроль держави над економікою, процесом виробництва і розподілу, милітаризація економіки, централізоване керівництво нею; *в духовній сфері* – одна офіційна ідеологія, що обґрунтовує право режиму на існування, боротьба з інакомисленням, ідеологізація суспільного життя, тотальний контроль над засобами масової інформації; *в суспільстві* – одержавлення громадянського суспільства, руйнування його традиційної соціально-класової структури, маргіналізація суспільства, тотальна заорганізованість суспільства, зокрема створення масових громадських організацій, що охоплюють все населення країни і є провідниками офіційної ідеології. Серед різновидів тоталітарних політичних режимів виділяють праві, засновані на фашистській ідеології, та ліві, засновані на комуністичній ідеології.

У

Управління – а) як наука це система впорядкованих знань у вигляді концепцій, теорій, принципів, способів і форм управління; б) як мистецтво це здатність ефективно застосовувати науку управ-

ління в конкретній ситуації; в) як функція це цілеспрямований інформаційний вплив на людей та організації, здійснюваний з метою спрямувати їх дії на отримання бажаних результатів; г) як процес це сукупність управлінських дій, що забезпечують досягнення поставлених цілей шляхом перетворення ресурсів на «вході» у продукцію або послуги на «виході»; д) як апарат це сукупність структур і людей, що забезпечують використання і координацію всіх ресурсів соціальних систем для досягнення їх цілей.

Управлінська культура – суттєва складова сучасного управління, основні елементи якої – це метод і стиль управлінської діяльності. **У.к.** проявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі організації, у ставленні до справи, у правилах й нормах ділової поведінки, і, як наслідок, – у характері і змісті управлінських рішень та відповідних управлінських впливів. Одним з проявів сучасного стилю управління на державному рівні є реалізація функції зв'язків з громадськістю, тобто інформування останньої про свою діяльність та з'ясування оцінки нею цієї діяльності.

Управлінські технології – сукупність методів та процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації. **У.т.** розвиваються шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій. Можна класифікувати **У.т.** за основними управлінськими функціями, а саме, технології планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень. **У.т.** є різновидом соціальних технологій. У сучасному державному управлінні в основному використовуються програмно-цільові управлінські технології та технології процесного управління за результатами, шляхом постійних вказівок та перевірок і на базі штучного інтелекту (системи підтримки рішень). Серед актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій державного управління такі: забезпечення належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень; розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів.

Уряд – найвищий орган виконавчої влади в державі, повноваження якого полягають у здійсненні функцій керівництва й управління справами в державі, забезпеченні виконання та дотримання законодавства, прийнятті рішень з усіх найважливіших внутрішніх і зовнішньополітичних питань, законодавчій ініціативі з підготовки проектів законів та нормативно-правових актів. Уряд готує проект державного бюджету, подає його на затвердження у парламент і після прийняття забезпечує його виконання. До відання уряду належить розв'язання загальних питань і здійснення державної політики у всіх сферах та галузях суспільної життєдіяльності.

Урядова криза – стан у здійсненні державно-владних повноважень урядом країни, коли він весь або його частина відходить від виконання узгодженої і схваленої парламентом програми дій. При цьому **У.к.** не зводиться до чисто організаційних проблем, пов'язаних з виходом з уряду частини міністрів. Уряд фактично втрачає опору в суспільстві, в державному апараті і в парламенті, що означає втрату одночасно і соціальної і політичної підтримки, ставить під питання його легітимність. Урядові кризи частіше за все виникають в тих країнах, де уряди формуються на багатопартійній основі. Розбіжності між представленими в уряді партіями легко можуть викликати розриви існуючих домовленостей і вихід частини міністрів з уряду. Складні консультації з представленими в парламенті партіями не завжди здатні подолати кризу, що виникла саме тому, що введення до складу уряду нових членів не звільняє останній від необхідності отримати вотум довіри з боку парламентської більшості. У сучасній історії найбільш яскраві приклади прояву **У.к.** надає Італія, багатопартійна система якої зумовлює коаліційний склад уряду. В той же час часті урядові кризи в цій країні, створюючи певні незручності і виборцям, і правлячій еліті, загалом не впливають на відношення громадян до політичної системи в країні. В умовах президентської форми республіканського правління конфлікт законодавчої і виконавчої влади, яку втілює президент, може обернутися вотумом недовіри президенту, що означатиме перестановку або відставку в його уряді, а можливо, і його власну відставку. І хоча процедура імпічменту, тобто звільнення президента від посади, збуджується порівняно рідко і тільки в екстраординарних випадках, можливі непопулярні рішення і дії президента можуть налаштувати проти нього парламент і збільшити вірогідність звільнення його від посади.

Урядові установи і організації, підпорядковані міністерствам. Залежно від покладених функцій існують такі різновиди урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих міністерствам. Департаменти, які утворюються, як правило, для здійснення функцій керівництва окремими підгалуззями в межах відповідних секторів державного управління. Інспекції, які утворюються, як правило, для здійснення контрольно-наглядових функцій. Виконавчі бюро, які утворюються для здійснення реєстраційно-дозвільних функцій щодо фізичних і юридичних осіб, в тому числі на платних засадах (ці органи, на відміну від інших, можуть мати змішане фінансування – з бюджету та за рахунок власного доходу). Всі ці установи і організації функціонують як єдиноначальні, очолюються державними службовцями і не мають права видавати нормативно-правові акти.

Ф

Федералізм – форма державного устрою, за якої держава утворюється як об'єднання певних територій (республік, штатів, земель, округів), що володіють певною юридичною та політичною самостійністю. Для неї характерний поділ сфер компетенції між центральними (федеральними) органами влади і органами влади її територіальних утворень (членів федерації).

Форми державного правління залежать від способу організації верховної влади в державі. Джерелом влади може бути визнана воля однієї людини, воля усього народу або ж воля певної панівної соціальної верстви – олігархії. Прийнято розрізняти монархічну та республіканську форми державного правління. Правління державою на принципах республіканізму є найбільш поширеним у сучасному світі. Республіка – це така форма правління, в якій глава держави й усі органи влади є виборними й змінюваними, а виконавча влада є похідною від представницького органу або виборців. Республіканська форма державного правління передбачає визнання народу носієм верховної влади, сувереном, який делегує її своїм представникам на строго визначений строк. Найбільш поширеними типами республіканської форми правління є прези-

дентська, парламентська і напівпрезидентська (президентсько-парламентська) республіки. Сучасна Україна є напівпрезидентською республікою.

Форми державного устрою – способи територіально-організаційної структури держави, які визначають порядок поділу країни на складові частини, правовий статус останніх, порядок відносин центральних і периферійних органів влади. За устроєм держави поділяються на унітарні, федеративні й конфедеративні. Україна є унітарною державою. Унітарна – це цілісна, єдина держава, частини якої є тільки адміністративно-територіальними підрозділами. За умов унітаризму існує єдина для всієї держави система права, однотипна схема організації й підпорядкування органів влади, єдина конституція, спільна центральна влада, урядова вертикаль. У світі є багато унітарних держав, проте більшість складають держави з федеративним устроєм (Федеративна республіка Німеччина, Російська Федерація тощо). Для останніх характерне розмежування сфер компетенції федеральної (центральної) влади та влади суб'єктів федерації. Останні є рівноправними суб'єктами федерації, що володіють відносною юридичною, політичною і економічною самостійністю, можуть мати свій адміністративно-територіальний розподіл. По відношенню до федеральної системи вони є підсистемами. Порядок їх організації, процедури і межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією. Органи влади і управління суб'єктів федерації, як правило, копіюють федеральну структуру, але можуть і відрізнитися. Конфедерація – це міждержавний союз, утворений шляхом підписання міжнародного договору, члени якого повністю рівноправні і зберігають свій державний суверенітет. Кожна держава, що входить в конфедерацію, має власну незалежну систему органів влади і управління, самостійне громадянство, свою валюту, національну армію, незалежне законодавство, правову і судову систему. Для координації дій держави члени конфедерації створюють політико-адміністративні органи. Вони проводять загальну, узгоджену міжнародну політику, що не виключає самостійної позиції в конкретних питаннях.

Форми державно-управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійні й типізовані прояви практичної активності державних органів щодо формування й реалізації управлінських

цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Основними формами державно-управлінської діяльності є: правова, за допомогою якої управлінські рішення і дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм, і організаційна, яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних завдань та матеріально-технічних операцій. Всі інші форми є похідними від них. Вважається, що організаційною формою, яка орієнтує ресурси на конкретний результат, є програмно-цільове управління. Оскільки процес державного управління може розглядатися як форма відносно його змісту, то існують також процесуальні форми управління і вони притаманні всім видам державної діяльності. Процесуальна форма передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм, наприклад відповідних процедур, регламентів, схем.

Формування структури органів державної влади здійснюється за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» шляхом виділення цілей держави, визначення необхідних функцій для їх реалізації та побудови відповідних органів державної влади для виконання визначених функцій. Таким чином, державна влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Визначення спектра цілей, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій є важливими факторами впливу на вибір структури центральних і місцевих органів виконавчої влади. Після формування структури органів державної влади визначаються повноваження, чисельність штату і концепції діяльності кожного з таких органів та закріплюються у відповідних положеннях про ці органи. Взагалі проблема становлення структур органів державної влади є надто складною. В низці країн здійснюється пошук таких структур, які б найбільш ефективно вирішували проблеми державного управління. Він, як правило, набуває характеру адміністративних реформ, метою яких здебільшого є подолання кризи або неефективності влади та відновлення довіри населення до неї. Розумно створена структура органів державної влади значною мірою визначає на ефективність всієї системи державного управління. Вона зв'язує окремі елементи цієї системи в єдине ціле, істотно впливає на форми і організацію планування, оперативного управління, засоби організації робіт і їх координацію, дасть можливість зміряти і порівняти результати діяльності кожної ланки системи. Така

структура впливає і на технології управління, ставить задачі оптимального розподілу інформації, раціонального добору й розстановки кадрів. Державне управління без чітко продуманої структури органів державної влади практично неможливе. Очевидна також потреба в періодичному коригуванні таких структур відповідно до змін у стратегії розвитку держави.

Функції влади як основні напрями її діяльності є похідними від її сутності, мають їй відповідати. До функцій влади відносяться: організаційна, мотиваційна, регулятивна, контрольна, інтегративна, мобілізаційна, стабілізаційна, репресивна. Якщо сутність влади є незмінною і полягає в забезпеченні існування й розвитку суспільної цілісності, то функції влади як за змістом, так і за формою змінюються залежно від історичної стадії суспільства, об'єктивних і суб'єктивних факторів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів державно-політичної влади, динаміки суспільних потреб та інтересів. Сутність влади реалізується через її функції, відповідну діяльність суб'єктів та носіїв влади. Функції влади здійснюються державою, правлячою партією чи коаліцією правлячих партій, монархами, диктаторами, президентами та іншими суб'єктами влади й політики. Кожен якісно визначений суб'єкт влади й політики має властиві йому функції влади. У демократичних, правових державах функції суб'єктів влади оформлюються і регулюються конституційними й іншими правовими нормами, що знаходять своє вираження в їх повноваженнях і компетенції, правах і обов'язках. Визначення конкретного змісту і обсягу, способу і форм реалізації функцій влади є однією з головних проблем політичної теорії і практики. Завдання полягає в тому, щоб розподілити чи сконцентрувати владу з найбільшим суспільним ефектом, відповідно до сутності влади, об'єктивних потреб розвитку цілісності. У всякій суспільній цілісності, сукупна діяльність якої залежить від якісно визначеної влади й суспільного порядку, складаються відносини з приводу влади, лідерства, прийняття рішень і їх реалізації.

Функції держави – основні напрями діяльності держави, які пов'язані з визначенням її цілей. Серед **Ф.д.** можна виділити основні, загальні та забезпечуючі. Основні **Ф.д.** прийнято поділяти на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за сферами суспільної діяльності на політичні, економічні, соціальні та гуманітарні. Такі функції змінюються за змістом і формою залежно

від історичної стадії суспільства, динаміки суспільних потреб та інтересів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів влади. До загальних **Ф.д.** прийнято відносити управлінські функції планування, організації, мотивації, контролю, прийняття управлінських рішень та комунікації. Виконання основних і загальних **Ф.д.** завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації, зокрема: правового (нормативно-правового регулювання), ресурсного (фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного), методичного (підходи, методи, методики, прийоми, правила, процедури, регламенти), наукового (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування) та освітнього (навчання). Забезпечуючі **Ф.д.** відрізняються від інших тим, що вони, як правило зорганізовані в певні структури й можуть одночасно забезпечувати реалізацію численних основних та загальних функцій. До забезпечуючих **Ф.д.** доцільно застосовувати так зване функціональне управління зі створенням відповідних органів або структур, наприклад, міністерства економіки і фінансів, державної скарбниці, міністерства юстиції і освіти, державної служби управління персоналом тощо.

Функції державного управління – реальні, силові, цілеспрямовані, організуючі та регулюючі впливи на певне явище, відношення чи стан, а стан **Ф.д.у.** відображає зміст та характер управлінського впливу. Під **Ф.д.у.** слід розуміти види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом та способом перетворення об'єктів управління або його власних управлінських компонентів. Функції державного управління тісно пов'язані із суспільними функціями держави й відображають способи здійснення останніх. Якщо суспільні функції держави розкривають, у чому її суспільна природа й роль, то функції державного управління показують, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює. Функції державного управління розкривають і характеризують взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління. Сфери і функції діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери і функції державного управління. Це здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове регулювання відносин у масштабах всього суспільства, формування та реалізація державного бюджету, зокрема проведення фіскальної політики тощо. Предмет функцій управління вказує на сторони, аспекти, вияви суспільної системи, що підлягають управлінському впливу дер-

жави (державних органів). Зміст функцій управління виражає значення й характер управлінського впливу. Спосіб реалізації розкриває можливості збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, закладені в даній функції. У структурі держави функція державного управління отримує певну диференціацію, розподіл і розосередження в управлінських функціях різних державних органів, їх ланок і підсистем.

Функції науки державного управління. Наука державного управління – це система знань про сутність, становлення, та розвиток феномену державного управління. Ця галузь наукового знання має міждисциплінарний характер, що означає поєднання в процесі досліджень понятійного та методологічного арсеналу декількох наук: управління, юридичної, економічної, соціологічної, політичної тощо. Як самостійна галузь знання наука державного управління виконує як загальнонаукові, так і специфічні функції. До перших належать гносеологічна, методологічна, соціальна функції. *Гносеологічна функція* передбачає процес наукового пізнання, формування системи знань, формулювання закономірностей, пояснення явищ і процесів, притаманних державному управлінню. *Методологічна функція* передбачає розроблення системи методів і засобів, які забезпечують процес пізнання в межах галузі науки державного управління. Зазначена система методів є частиною методології науки в цілому і водночас обумовлює розвиток методології державного управління як виду соціальної діяльності. *Соціальна функція* передбачає інституціалізацію самої наукової галузі державного управління та забезпечення когнітивної та інноваційної спроможності практичної сфери державного управління. Специфічною є *ідеологічна функція*, яка передбачає відображення й обґрунтування ціннісних орієнтацій державного управління та формування в суспільній свідомості настанов щодо об'єктивного сприйняття ідеологічних засад та процесів державотворення.

Функція контролю у державному управлінні – це управлінська функція, змістом якої є досягнення державою своїх цілей шляхом порівняння отриманих у певний термін та очікуваних результатів діяльності й корегування останньої у разі їх суттєвої розбіжності. За словами відомого французького вченого Б. Гурне без контролю не може бути ефективного управління. Контроль завжди слід розглядати як обов'язкову функцію

державного управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності. Процес контролю взагалі й у державному управлінні складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню, нормативів), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів. Існують різні види контролю, серед основних з яких можна виділити попередній (превентивний), проміжний (поточний) та заключний. За процедурою здійснення всі ці види контролю схожі, оскільки спрямовані на сприяння якомога ближчого досягнення встановлених цілей держави. Різняться вони за часом здійснення. Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, як правило, є дуже важливим, оскільки дозволяє попередити реалізацію неефективного управління. В той же час відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та, фактично, колективний поділ відповідальності між ініціаторами даного управлінського рішення та суб'єктами попереднього контролю. Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного попередження відхилення від планів досягнення певних цілей. Сутність поточного контролю, в першу чергу, в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, попередженні можливих ускладнень, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозицій з удосконалення роботи. Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Американський вчений У. Ньюмен звертає увагу на два суттєві аспекти заключного контролю. По-перше, він надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається вирішення аналогічних проблем у майбутньому. По-друге, він необхідний з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. З одного боку, такий контроль не гальмує процес управління відволіканням на процедури поточного контролю та ініціативу суб'єктів контролю, в той же час він фактично вже фіксує кінцевий результат управління, коли час, відведений на досягнення цілей, вичерпано. Якщо цей результат не задовольняє поставленим цілям, маємо ситуацію незадовільного управління. Тоді необхідно здійснити корегування або ці-

лей на майбутнє (ситуація зміни цілей розвитку), або шляхів (ситуація зміни технологій та методів управління) і термінів їх досягнення (ситуація уповільнення управління, а відповідно й процесів розвитку). Саме тому управлінська практика доводить недостатність здійснення тільки заключного контролю. Необхідним є здійснення також попереднього та поточного видів контролю. Взагалі види контролю можна класифікувати за багатьма ознаками. Залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, ми говоримо про контроль адміністративний або технічний. В іншому аспекті контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організацій (юридичний, фінансовий, матеріальний, виконання доручень органів державного управління, діловодства), або до всього управління нею (контроль системи управління). Як правило, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади і набуває характеру єдиної системи державного контролю. Остання потребує: взаємно узгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю; незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів; надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю; диференціацію документів за необхідним ступенем глибини контролю; співставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю, розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності по всіх рівнях такої ієрархії; встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень; чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації; спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу; запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних

інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією; реальну відповідальність посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, в першу чергу, за подання невірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного віднесення до неї керівників органів державної влади. Одним з базових принципів побудови системи контролю є врахування особливостей структури відповідної організації. Стосовно сфери державного управління це означає необхідність застосування різних підходів, моделей, принципів і методів контролю на різних рівнях владних структур. В системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємоконтролю; в системі законодавчої влади – про застосування парламентського контролю; в системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю; на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади – про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю; на рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю. Взагалі функція контролю є невід'ємним елементом управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам й рівням влади та окремим органам державного управління.

Функція і структура управління – це дві нерозривно взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони системи управління, що виступають відповідно як її зміст та форма. Взаємообумовленість функцій і структури управління передбачає первинність функцій та вторинність структури управління. Для соціальних систем вона витікає з принципу первинності стратегії перед структурою, сформульованого американським вченим А. Чандлером, за яким «стратегія визначає структуру». Проектування структури має базуватися виходячи з стратегічних планів організації і структура організації повинна бути такою, щоб забезпечити реалізацію її стратегії. При зміні стратегії це має позначитися і на змінах в організаційній структурі. Структура органів державного управління має відповідати певному періоду розвитку суспільства і завданням держави. Процес формування структури державного управ-

ління містить розподіл функцій, повноважень та відповідальності в системі управління, а також визначення структури органів управління.

Функція мотивації у державному управлінні – це управлінська функція, змістом якої є спонукання працівників до діяльності, спрямованої на досягнення цілей відповідної організації. Механізм М. передбачає, що потреби та спонуки (установки, ідеали, цінності) індивіда спричиняють формування певних цілей і подальшу поведінку щодо їх досягнення для задоволення потреб. Тому завданням керівників є створення такої ситуації, за якої чим більше зусиль докладають працівники для досягнення цілей організації, тим краще задовольняються їх індивідуальні потреби. Основними науковими напрацюваннями у цій сфері є теорії мотивації, які базуються на двох підходах. Перший пов'язує з теоріями задоволення (за іншою термінологією – змістовні теорії чи теорії потреб), оскільки він базується на способах аналізу індивідуальних потреб і їх задоволення. Серед відомих теорій задоволення можна згадати ієрархію потреб А. Маслоу, теорію ЖВЗ, теорію двох чинників Ф. Герцберга, теорію трьох потреб Д. Макклелана. Другий підхід пов'язує з теоріями процесу (або процесуальними). Він ґрунтується на зосередженні передусім на розумових процесах індивідів, а не на їх потребах. До найвідоміших теорій процесу належать теорія справедливості, модель Портера-Лоулера та теорія сподівання В. Врума. За Г. Райтом, ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби. Застосовується така схема дій: задовольняються потреби працівників → вони докладають енергійних зусиль → в результаті забезпечується досягнення організаційних цілей. Саме задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль. На особливу увагу заслуговує такий різновид теорії задоволення як теорія ЖВЗ, оскільки сучасні дослідження підтверджують її справедливість. Ця теорія запропонована К.Алдерфером і складається з трьох рівнів потреб, кожен з яких можна задовольняти незалежно від інших, а саме: Ж – життєві потреби, тобто фізіологічні потреби і потреби безпеки; В – потреби у взаєминах, що пов'язані з міжособистісними стосунками; З – потреби в підвищенні поваги і самореалізації. Теорії мотивації та їх використання в управлінні слід розглядати з урахуванням культурної специфіки різних країн.

Функція організації у державному управлінні – це управлінська функція, що охоплює проблеми створення організаційних структур, налагодження раціональних організаційних відносин, зокрема субординацію та координацію дій ланок управління, а також управління персоналом у системі державного управління. Організаційна структура управління є формою системи управління, що визначає сукупність її стійких зв'язків, забезпечує цілісність і стабільність, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках. У структурі управління організацією виділяються ланки, рівні управління та зв'язки – горизонтальні та вертикальні. До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців. В основу їх утворення покладено виконання підрозділами певних функцій управління. Під рівнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний ступінь в системі управління. Першим завданням в побудові структури будь-якого державного органу є чітке визначення керівної ланки, а потім – формування підрозділів, які могли б сприяти керівній ланці в здійсненні її компетенції. Організаційні відносини на відміну від організаційної структури забезпечують ефективність структурних зв'язків. Вони є одним з основних елементів управління організацією, що характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями. Управління персоналом охоплює всі дії, пов'язані з роботою з кадрами організації. Воно базується на принципі раціонального підбору, розстановки та використання кадрів. До напрацювань теорії та практики управління персоналом належить виділення основних категорій керівників організації, зокрема керівників вищої, середньої та низової ланок. На державному рівні актуальність проблем управління персоналом проявляється при формуванні та розвитку системи державної служби, основною метою якої є підвищення ефективності функціонування державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за обіймання державної посади з соціально-економічними гарантіями державної служби.

Функція планування у державному управлінні – це управлінська функція, змістом якої є постановка цілей і завдань певної діяльності (цілепокладання), а також визначення шляхів досягнення цілей, необхідних для цього ресурсів та розроблення відповідних планів діяльності (цілезабезпечення). Планування пов'язане, за характеристикою американських вчених Т. Сааті та

К. Кернса, з досягненням бажаних майбутніх станів, які є малоймовірними без втручання людини; містить «формування подій» як у нинішньому, так і у майбутньому шляхом найкращого розміщення наявних ресурсів; є прагматичною діяльністю, що пов'язана з вибором ефективних та перспективних шляхів розвитку держави з низки альтернатив (враховує такі обмеження як невідповідна технологія, недосконала і неповна інформація); включає раціональний вибір й складається з прогнозування (довгострокове планування), програмування (розробки програм і планів) та проектування (прив'язки програм і планів до ресурсів, їх конкретизація у проектах). Будь-який управлінський процес починається з функції планування і вже це вказує на її особливе значення, оскільки помилки на цій стадії, особливо при цілепокладанні на рівні державних завдань, можуть зробити марними всі подальші зусилля. Рішення при плануванні можна узагальнити у три групи: стратегічні (головні, довгострокові), оперативні (рутинні, короткострокові) та адміністративні (координуючі дії щодо реалізації стратегічних та оперативних рішень). У більшості сучасних публікацій з менеджменту передбачається, що планування охоплює й прогнозування. Водночас є й інша думка, згідно з якою прогнозування виділяється в окрему функцію управління і розглядається як метод науково аргументованого передбачення імовірних тенденцій і напрямів при розв'язанні стратегічних завдань суспільства.

Функція прийняття рішень в державному управлінні – це управлінська функція, змістом якої є вибір однієї з кількох альтернатив, що здійснюється відповідальними особами в процесі планування, організації, мотивації та контролю. Прийняття рішень пов'язує інші функції державного управління, є частиною державно-управлінських процесів та складається з етапів діагностування проблемних ситуацій у сфері державного управління, визначення критеріїв та обмежень, виявлення, оцінки та вибору альтернатив. Проблема, яку необхідно вирішувати, може стосуватися не тільки певного об'єкта, а й суб'єкта державного управління, зокрема, у випадку недосконалої структури системи або окремих органів державної влади. Виходячи з завдань центральних органів виконавчої влади в Україні, ці проблеми, наприклад, можуть стосуватися: визначення і реалізації державної політики та стратегії як у цілому, так і щодо розвитку відповідних галузей, інвести-

ційної та антимонопольної політики, розвитку економіки, вибору її пріоритетних напрямів, вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захисту інтересів українських товаровиробників, розвитку внутрішнього ринку, міжнародної діяльності, застосування законодавства. В цих органах процес прийняття рішень проявляється в: організації виконання актів законодавства, підготовці міжнародних договорів України, розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, розробці цільових перспективних програм, відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх впровадження, затвердженні галузевих стандартів, виданні в передбачених законодавством випадках спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів діяльності, управлінні майном підприємств, що належать до сфери управління таких органів, замовленні наукових досліджень, формуванні заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи, вдосконаленні механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпеченні ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки та інше. Діагностування проблемних ситуацій здійснюється шляхом структурування проблем до рівня окремих зрозумілих для вирішення підпроблем (питань, ситуацій), визначення обмежень, критеріїв та принципів вибору, після чого здійснюється пошук альтернатив рішення з застосуванням прийнятної інструментарію організуючих, регулюючих та контролюючих впливів.

Ц

Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом – новий вид органів виконавчої влади в Україні, особливістю якого є те, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих **Ц.о.в.в.с.с.**

Цикл управління – це класична модель взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, внаслідок якої утворюється процес управління. Для соціальних систем характерна наявність структур, що

здійснюють функції управління та забезпечують в них самоорганізацію. Саме це дає змогу відобразити будь-яку соціальну систему, зокрема державу, організацію, у вигляді двох підсистем – управлінської, що в узагальненому вигляді є суб'єктом управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому вигляді є об'єктом управління. Процес управління за своєю загальною схемою має універсальний характер. Його характерними властивостями є те, що він завжди здійснюється певним суб'єктом управління, передбачає наявність цілі, реалізацію основних функцій управління та здійснення конкретних впливів, спрямованих на певний об'єкт управління (діяльність). Ці елементи можна розглядати як основні системні складові процесу управління, оскільки відсутність будь-якого з них розриває або порушує цей процес. У соціальних системах з численними підсистемами одночасно діє множина «циклів управління». Між багатьма з них існують взаємні впливи. Вони можуть мати характер потоків ресурсів (матеріальних, енергетичних, кадрових, інформаційних, фінансових та інших), ідей (інноваційні впливи), технологій. Розгляд управління за допомогою «циклу управління», що є загальною моделлю суб'єкт-об'єктних відносин, створює методологічні передумови для системних досліджень соціальних систем та процесів управління в них.

Цілепокладання у державному управлінні – визначення цілей держави як основи всієї її діяльності, окреслення перспективи розвитку на певний період. Визначення цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для держави, яка є складною, багатоконтурною, нелінійною, відкритою, динамічною та імовірнісною системою із зворотним зв'язком. Невдале визначення цілей може призвести до заниження або завищення реальної перспективи держави. В першому випадку стримуватиметься її розвиток, а в другому буде ставитися недосяжна мета: розвиток найважливіших сфер діяльності буде негармонізованим, втрачатиметься довіра до влади. Тому необхідне застосування науково обгрунтованого прогнозування, програмування і планування державного розвитку. Певні цілі держави зумовлюють ті чи інші види її діяльності та управління ними. Виходячи з цього при цілепокладанні слід враховувати як притаманну суб'єкту управління (державній владі) систему цінностей, так й розуміння ситуації, процесів розвитку

та прагнень об'єкта управління (суспільства), його сучасного стану та тенденцій розвитку. Визначення цілей держави – це, насамперед, визначення пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні її пріоритетів, який на певний час визначає подальше спрямування державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави; її стан; ставлення до неї інших держав світу, що утворюють зовнішнє середовище; зрештою, її успішний розвиток та пов'язане із цим майбутнє. На рівні держави гідним майбутнім є входження до світової спільноти та зайняття чільного місця серед найбільш розвинених країн світу, передусім, за показниками людського та економічного розвитку. Цілі держави, а відповідно й державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях, здебільшого в конституціях країн або у відповідних законах. Принциповий вибір головної мети держави та її основних складових, з одного боку, визначає генеральні напрями державної діяльності, а з другого – потребує їх конкретизації як у просторі, так і в часі. З цією метою здійснюється структуризація цілей держави, як правило, у формі класичної ієрархічної структури типу дерева. При формуванні дерева цілей держави необхідно виконати наступні дії: сформувати сукупність можливих альтернативних цілей; здійснити їх аналіз та якісний, а, за можливості, й кількісний опис цілей; вилучити на всіх рівнях структуризації малоефективні цілі, не забезпечені достатніми ресурсами; визначити пріоритети; встановити термін реалізації цілей. Ідеали (місії), макроцілі (політичні, економічні, соціальні, духовні) та цілі (конкретні бажані результати у різних сферах суспільної діяльності) відповідно утворюють три основні рівня бачення цілей держави. Найпоширенішими є такі терміни досягнення цілей: для довгострокових (макроцілей) – п'ять і більше років; для середньострокових – від одного до п'яти років; для короткострокових – один рік. При цілепокладанні слід виходити з того, що управління складними соціальними системами, до яких, безумовно, належить держава, лише виходячи з короткострокових цілей, неминуче призводить з часом до погіршення їх діяльності. Саме тому завжди доцільно визначати довгострокові цілі держави.

Ш

Шляхи удосконалення управлінських рішень в Україні

– це обрані напрями та визначені завдання стосовно покращання управлінської діяльності в країні. Серед основних завдань Стратегії економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки зазначено утвердження «нової культури і більш досконалих процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень». На виконання цих завдань прийнято низку документів, зокрема тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, типовий регламент місцевої державної адміністрації та деякі інші, що сприяли покращанню реалізації типових управлінських процедур на всіх рівнях виконавчої влади, а також в цілому взаємодії між органами державної влади. Регламентація діяльності органів виконавчої влади фактично забезпечила прозорість таких рішень на управлінському рівні, але залишилася проблема такої прозорості для всього суспільства, в першу чергу для населення як основного споживача управлінських послуг. Тому акцент щодо управлінських рішень змістився на прозорість їх прийняття й у посланні Президента України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р.» поставлене завдання, щоб у реформованій у загальних рисах політичній системі зробити прозорим і зрозумілим для суспільства процес ухвалення державних рішень. У посланні Президента України до Верховної Ради «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» в межах загального завдання підвищення ефективності державного управління вже йдеться про забезпечення дієвості управлінських рішень на всіх рівнях управління, що фактично передбачає не тільки підвищення якості їх розробки, але й ефективний контроль за їх реалізацією. Таким чином набуває реальності виконання одного з найважливіших завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, а саме розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях. Безумовно, й пропозиції щодо внесення змін у форму державного управління, переходу до парламентсько-президентської форми республіканського управління слід розглядати як послідовний курс саме на підвищення дієвості рішень у державному управлінні, на зростання зацікавленості

й відповідальності парламенту за розробку й реалізацію ефективної державної зовнішньої і внутрішньої політики. Підвищення ефективності державного управління, його дієвості особливо актуальне у контексті вибору України шляху до європейської інтеграції, оскільки виникає необхідність в осмисленні моделі управління, притаманної ЄС, та пристосуванні до неї національної моделі державного управління.

ТЕРМІНОЛОГІЧНА АБЕТКА

А

Абдикація.
Абсолютизм.
Автократія.
Автономія.
Авторитаризм.
Агітація передвиборча.
Адаптивна структура управління.
Адміністративна етика.
Адміністративна реформа.
Адміністративна система.
Адміністративне право.
Адміністративні методи управління.
Адміністративний менеджмент.
Адміністративний ресурс.
Адміністративно-командне управління.
Адміністративно-територіальний аспект проведення адміністративної реформи.
Адміністративно-політична еліта.
Адміністрація Президента України.
Адміністрування.
Акти органів державної влади.
Акти Кабінету Міністрів України.
Акти Президента України.
Аналіз впливу.
Аналіз політики.
Аналіз у державному управлінні.
Аналітичне забезпечення державно-управлінської діяльності.
Аналіз у державному управлінні.
Антиелітаризм.
Антимонополюсна політика.
Апарат.
Атомізоване суспільство.
Атрибути громадянського суспільства.
Аудит соціальний.

Б

Багатопартійність.
Базові принципи державного управління.
Базові принципи суспільного управління.
Безпека національна.
Безпосередня демократія.
Бюджет розвитку.
Бюрократія.

В

Верховенство закону.
Верховенство права.
Верховна Рада України.
Вето.
Вибори.
Виборча кампанія.
Виборча система.
Вивчення громадської думки.
Види апаратної діяльності, які потребують аналітичного забезпечення.
Види державних органів.
Виділення сучасної парадигми державного управління.
Виконавча влада.
Виконавчі органи рад.
Відомство.
Влада.
Влада державна.
Влада законодавча.
Влада політична.
Влада спадкова.
Влада судова.
Владні повноваження.
Внутрішній (відомчий) контроль.
Внутрішня політика.
Вплив політичний.
Врахування людського фактору в державно-управлінській діяльності.

Г

Геополітика.
Глава держави.
Глава уряду.
Глобалізація.
Горизонтальні зв'язки.
Громадська думка.
Громадське обговорення.
Громадянське суспільство.
Громадське об'єднання.
Громадський контроль.
Громадські ради.
Гуманістичний вимір у системі державного управління.

Д

Декларація.
Декрет.
Демократизація.
Демократизація управління.
Демократичні інститути і процеси.
Демократія.
Деполітизація.
Дерево цілей держави.
Держава.
Держава «загального добробуту».
Держава у навколишньому світі.
Державна влада.
Державна етнополітика.
Державна кадрова політика.
Державна політика.
Державна регіональна політика.
Державна регуляторна політика.
Державна політика у сфері державної служби.
Державна програма.
Державна служба.
Державне замовлення.
Державне прогнозування економічного і соціального розвитку.
Державне регулювання в умовах ринкової економіки.
Державне управління.
Державний апарат.
Державний бюджет.
Державний комітет.
Державний контроль.
Державний механізм.
Державний орган.
Державний режим.
Державний службовець.
Державний устрій.
Державний фінансовий контроль.
Державні монополії.
Державні резерви.
Державні соціальні стандарти.
Державно-владні повноваження.
Державно-управлінська інформація.
Державно-управлінські впливи.
Державно-управлінські рішення.
Державотворення (державне будівництво).
Децентралізація влади.
Децентралізація управління.
Джерела удосконалення державного управління.
Директивне планування.
Діагностика у державному управлінні.
Договір політичний.

Доктрина
Документообіг в системі державного управління.

Е

Електорат.
Електронний уряд.
Елементи адміністративної діяльності.
Етатизм.
Етика державного управління.
Ефективність державного управління.

Є

Європейська інтеграція України.
Європейська хартія про місцеве самоврядування.
Єдиний веб-портал органів виконавчої влади.

З

Завдання адміністративної реформи в Україні.
Завдання політичне.
Завдання уряду в прискоренні розвитку країни.
Загальні принципи управління.
Загальні функції управління.
Закон.
Закон інтеграції управління.
Законність.
Законодавство.
Законодавча влада.
Законодавча ініціатива.
Зворотний зв'язок у системі державного управління.
Зв'язки з громадськістю в системі державного управління.

І

Ієрархічна структура управління.
Ієрархія.
Ієрархічне відображення систем.
Ієрархія рішень у державному управлінні.
Інститут президентства.
Інституціоналізація.
Інституціоналізація політичних партій.
Інтеграція.
Інформаційно-методичний ресурс.

К

Кабінет Міністрів України.
Категорії державного управління.
Класифікація державно-управлінських рішень.
Класифікація напрямів державного управління.
Класифікація управлінських відносини.
Класифікація цілей державного управління.
Кодифікація законодавства.
Колегіальні органи у владі.
Консолідація нормативно-правових актів.
Конституційна відповідальність.
Конституційний контроль.
Конституційний суд.
Конституціоналізація.
Конституція.
Контроль у сфері державного управління.
Конфлікти в сфері державного управління.
Концепція вимушеної раціональності.
Концепція влади як механізму управління.
Концепція «ідеальної» бюрократії.
Криза як соціально-політичний феномен.
Критерії та орієнтири соціальної політики держави.
Культура державного управління.

Л

Легітимність державної влади.
Лідерство.
Лобізм.
Люстрація.

М

Менеджмент.
Методи державного управління.
Методи теорії державного управління.
Методологія управління.
Механізми державного управління.
Механізми реалізації адміністративної реформи.
Міграційна політика.
Міністерство.
Місія держави.
Місцева влада.
Міськове самоврядування.
Місцеві державні адміністрації.
Моделі державного управління.
Модель політики.
Монархія.
Моніторинг.

Н

Напрями вдосконалення державного управління.
Наука державного управління.
Національна модель державного управління.
Нормативні акти.
Норми права.
Нормотворчий процес.

О

Об'єкт і предмет науки державного управління.
Організаційні відносини.
Олігархія.
Організаційно-функціональна структура державного управління.
Основні напрями державно-управлінської діяльності.

П

Парадигма державного управління.
Парламент.
Парламентський контроль.
Партисипативна структура управління.
Партія влади.
Партія політична.
Партнерство.
Планування нормотворчої діяльності.
Політична воля.
Політичне управління.
Політичний плюралізм.
Політичні відносини.
Правова держава.
Правове регулювання державного управління.
Предмет державного управління.
Представницька демократія.
Прийняття рішень в державному управлінні.
Принципи верховенства права.
Принципи державного управління.
Пріоритетні напрями науково-технологічної та промислової політики в Україні.
Проблеми суспільного управління.
Програма діяльності Кабінету Міністрів України.
Програма економічного і соціального розвитку.
Програмно-цільовий підхід в державному управлінні.
Процес державного управління.

Публічне адміністрування.
Публічне управління.
Публічність.

Р

Регіональне управління.
Регламент органу державного управління.
Республіка.
Регулювання.
Ресурси державної влади і управління.
Ресурси суспільного управління.
Ризик у державному управлінні.

С

Самоврядування.
Світська держава.
Секретаріат Кабінету Міністрів України.
Середовище управління.
Система державного управління.
Система державної влади.
Система органів місцевого самоврядування.
Системні складові державного управління як виду діяльності.
Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).
Соціальна держава.
Соціальне партнерство.
Стиль державного управління.
Стратегічне управління.
Стратегічне планування в державному управлінні.
Структурна політика.
Суб'єкт-об'єктні відносини в системі державного управління.
Субсидіарність.
Судова влада.
Суспільне управління.
Суспільні проблеми.
Сучасні підходи до розробки програмно-цільових державно-управлінських рішень.

Т

Теоретичні підходи до вивчення державної політики.
Теорія державного управління.
Теорія раціональної бюрократії.
Територіальна громада.
Технології цільового управління.
Технологія управління.
Типи проблем в державному управлінні.

Типове та унікальне в державному управлінні.
Типові завдання адміністративних реформ.
Типові завдання і функції міністерства.
Тоталітаризм.

У

Управління.
Управлінська культура.
Управлінські технології.
Уряд.
Урядова криза.
Урядові установи і організації, підпорядковані міністерствам.

Ф

Федералізм.
Форми державного управління.
Форми державного устрою.
Форми державно-управлінської діяльності.
Формування структури органів державної влади.
Функції влади.
Функції держави.
Функції державного управління.
Функції науки державного управління.
Функція контролю у державному управлінні.
Функція і структура управління.
Функція мотивації у державному управлінні.
Функція організації у державному управлінні.
Функція планування у державному управлінні.
Функція прийняття рішень в державному управлінні.

Ц

Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом.
Цикл управління.
Цілепокладання у державному управлінні.

Ш

Шляхи удосконалення управлінських рішень в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

- Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen&Unwin.
- Lan Z., Anders K.. A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test // Administration & society. – 2000. – May. – Vol. 32. – № 2. – P. 138-165.
- Аблов А. Ф. Влада і політика / А. Ф. Аблов. – О: Маяк, 1998. – 35 с.
- Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Укл. Г. Райт та ін.; Пер. В.Івашко. – К.: Основи, 1996. – 128 с.
- Атаманчук Г. В. Государственное управление / А. Ф. Атаманчук. – М.: Экономика, 2000. – 305 с.
- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. Лит., 1997. – 400 с.
- Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології і практики: Монографія / В. Д. Бакуменко. – К: Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
- Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинський, Ю. М. Стариков. – М.: Норма, 2008. – 816с.
- Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронков. – М.: Наука, 1986. – 190 с.
- Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. Монография / О. А. Гаврилов. – М.: Институт государства и права РАН, 1993. – 128 с.
- Гвишиани Д. М. Организация и управление. – 3-е изд., перераб / Д. М. Гвишиани. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 332 с.
- Гончаров В. В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении / В. В. Гончаров. – М.: МНИИПУ, 1998. – 176 с.
- Государственное управление: основы теории и организации. Учебник под ред. В.Д.Козбаненко. – М. – «Статут», 2000. – 912 с.
- Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. В.Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165с.
- Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1,2.
- Державне управління: Словн.-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. Ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
- Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Монографія / Кол. авт.; В.М. Князев, І.Ф.Надольний, М.І.Мельник, В.Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ. – Міленіум, 2003. – 320 с.
- Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики: Пер. с англ. / Джек У. Дункан. – М.: Дело, 1996. – 272 с.
- Енциклопедія державного управління. У 8 т. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с
- Кнорринг В. И. Искусство управления: Учебник / В. И. Кнорринг. – М. : Изд. БЕК, 1997. – 288 с.
- Князев В. М. Соціальна технологія та управління політичними процесами в Україні: Препр. Нац. ін-т стратегіч. Дослідж / В. М. Князев. – К., 1995. – Вип. 38. – 36 с.
- Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: деякі порівняльні практики. – Вид-во ДФ УАДУ. – К. : 1999.
- Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з проведення в Україні адміністрат. реформи. – К.: Центр політ.-правових реформ і Центр розвитку укр. законодавства, 1998. – 62 с.
- Кубко Е. Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Е. Б. Кубко. – К. : Наук. думка, 1988. – 232 с.
- Купряшин Г. Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения / Г. Л. Купряшин // Государственное управление. [Электронный вестник]. – 2003. – № 1. – Режим доступа : <http://www.spa.msu.ru>
- Кхол Й. Эффективность управленческих решений: Пер. с чешского./ Й. Кхол – М. : Прогресс, 1975. – 165 с.
- Луговий В. М. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень / Луговий В. М., Князев В. М. // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 3-4. – С. 9-12.
- Матвиенко В. Я. Прогностика / В. Я. Матвиенко. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 520 с.
- Мескон М. Х. Основы менеджмента: [Пер. с англ М., Хедоури Ф] / Мескон С. Х., Альберт. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
- Методологія державного управління: словник-довідник // Укладачі: В.Д.Бакуменко (кер. автор. кол.), Д.О.Безносенко, С.В.Бутівченко, Л.М.Гогіна, Ю.Г.Іванченко, В.М.Князев, І.В.Козюра, С.О.Кравченко, Ю.Г.Кальниш, В.І.Луговий, О.М.Руденко, Ю.П.Сурмін, Л.Г.Штика. За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во НАДУ. – 2004. – 94 с.
- Моррисей Дж. Целевое управление организацией / Пер. с англ., Под ред. И.М. Верещагина. – М.: Сов. радио, 1979. – 144 с.
- Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. / П. І. Надолішній – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 264 с.
- Нижник Н. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Нижник Н., Мосов С. // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 56-61.
- Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К.: Ин-т государства и права НАН України, 1995. – 207 с.
- Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н. Р., Машков О. А. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
- Основи політичної науки: Курс лекцій за ред. Б. Кухти. – Ч.2. – Політичні процеси, системи та інститути / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старецька та ін. – Львів: Кальварія, 1997. – 336 с.
- Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал [Пер. з англ. І.Дзюб]. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
- Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 300 с.
- Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Курас І.Ф., Рудич Ф.М., Балабаш Р.В., Клищенко О.В., Кононенко О.В.,

- Кремень В.Г. та ін.; Редкол.: Рудич Ф.М. (голова). – К.: Парламентс. вид-во, 1998. – 352 с.
40. Політологія. Збірник прав і завдань самостійної роботи. Глосарій: Методичний посібник для підручника «Політологія» / За ред.. А. Колодій. – К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. – 280с.
41. Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / И.В. Понкин // Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2013. – 196 с.
42. Правознавство / За ред. М. Настюка. – 2-ге вид. – Львів: Світ, 1995. – 272 с.
43. Райт Г. Державне управління / Перекл. з англійської В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
44. Рижих В. М. Державне управління науково-технічним прогресом: економічні аспекти / В. М. Рижих. – Х.: Прапор, 1998. – 398 с.
45. Рябов С. Г. Політологічна теорія держави / С. Г. Рябов. // Тандем. – 1996. – №2. – С. 240.
46. Стратегическое планирование / Под ред Э.А. Уткина. – М.: Асоц. «Тандем»; Изд-во ЭКМОС, 1998. – 440 с.
47. Тихонравов Ю.В. Геополитика: Учеб. пособие. – М.: ЗАО «Бизнес-школа Интел-синтез», 1998. – 368 с.
48. Управління суспільним розвитком: словник-довідник /За заг. ред. А.М.Михненка, В.Д.Бакуменка. Укладачі: В.Д.Бакуменко, С.О.Борисевич, О.А.Бутрін, В.М.Князєв, С.О.Кравченко, Т.М.Курінна, В.І.Луговий, А.П.Медвідь, А.А.Михненко, А.М.Михненко, І.М.Попова, Ю.П.Сурмін. – К.: Вид-во НАДУ. – 2006. – 210 с.
49. Философский словарь. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1986. – 590 с.
50. Філіпова, Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації / Н. В. Філіпова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 6.
51. Цветков В. В. Руководитель в аппарате государственного управления. (Организационно-правовые проблемы) / Цветков В. В., Аверьянов В. Б. и др.. – К.: Наук. думка, 1988. – 344 с.
52. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
53. Чинні нормативно-правові акти України.
54. Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления / Ф.И. Шамхалов. – М.: Экономика, 2003. – 518 с.
55. Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах /конституційно-правовий аспект / В. М. Шаповал [Навчальний посібник]. – К. : Українська Академія державного управління при Президентіві України, 1996. – 60 с.
56. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – Київ. «Програма Л», 1995. – 136 с.
57. Щёкин Г. В. Теория социального управления: Монография / Г. В. Щёкин. – К.: МАУП, 1996. – 408 с.

Зміст

Передмова	3
Текстова частина	5
Термінологічна абетка	169
Список використаних інформаційних джерел	173

Навчальне видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Словник

Керівник видавничих проєктів – А. О. Ястребов.

Друкується в авторській редакції

Укладники – О.М. Руденко,
О.В. Шершньова,
В.Д. Бакуменко,
Н.В. Філіпова,
Н.В. Ткаленко.

Дизайн обкладинки – А. Г. Дейнега.

Комп'ютерна верстка – А. Г. Дейнега.

Формат 60x84 1/16. Підписано до друку мм/дд/гг
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Умовн. друк. аркушів – 10,35. Обл.-вид. аркушів – 10,09.
Наклад 300 пр.

ТОВ «Кондор-Видавництво»
Свідоцтво Серія А01 №376847 від 28.07.2010 р.
03067, м. Київ, вул.Гарматна, 29/31
тел./факс (044) 408-76-17, 408-76-25