

35(035)

D36

Українська Академія державного управління
при Президентіві України

Інститут проблем державного управління
та місцевого самоврядування

78173

Державне управління

Словник-довідник

Українська Академія
державного управління
при Президентіві України

БІБЛІОТЕКА

ІНВ. № _____

Київ
Видавництво УАДУ
2002

УДК 35.077.6
Д 36

*Схвалено Вченою радою Української Академії
державного управління при Президентіві України.
Протокол № 71/1 від 31 січня 2002 р.*

Рецензенти:

С.О. Телешин, доктор політичних наук, професор, президент Інформаційно-аналітичного фонду "Співдружність";

В.А. Ребкало, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри політології Української Академії державного управління при Президентіві України.

Д 36 Державне управління: Словн.-довід. / 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. - Бібліогр.: 222 - 225 с.

ISBN 966-619-074-5

У словнику-довіднику зібрані та впорядковані поняття про найбільш загальні і фундаментальні властивості, відношення та зв'язки у державному управлінні як сфері діяльності та галузі науки. В основу формування даного словника-довідника покладено концепцію визначення категоріального апарату та виділення поширених понять, виходячи з значення системних складових державного управління та відповідних морфологічних

словник-довідник розрахований на науковців, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які професійно займаються проблемами теорії державного управління.
45 назв.

УДК 35.077.6

© В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко,
І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко,
Л.Г. Штика, 2002.

Українська Академія державного управління
при Президентіві України, 2002.

Чл. Видавництва УАДУ, 2002.

Передмова

В Україні спостерігається підвищення уваги до проблем державного управління, усвідомлення його як окремого виду діяльності та виділення в самостійну галузь науки. Наука державного управління на сьогодні перебуває на етапі становлення. З огляду на її міждисциплінарний характер, 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 науки державного управління.

Як зазначається у роботах із філософії та методології науки, дослідження в будь-якій галузі знань мають ґрунтуватися на певному понятійному апараті. 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 визначаються 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 однозначного, чіткого визначення таких понять, оскільки їх невизначеність, нечіткість при-

наймні ускладнює, а нерідко й позбавляє можливості для виведення з них більш абстрактних і теоретичних понять.

Вищі щаблі ієрархії складаються з більш абстрактних понять, які ширше охоплюють предмети, явища, процеси з об'єкта даної теорії. Поняття цих щаблів інтерпретуються за допомогою тих, що розташовані на нижчих рівнях, а емпіричні - за допомогою досвіду, експерименту, практики. На найвищому рівні перебувають найбільш загальні, основні поняття, що відображають об'єктивні, істотні 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.

У певній теорії наукові поняття виступають у вигляді термінів (слів або словосполучень), які точно позначають поняття та їх співвідношення в межах спеціальної сфери й існують лише як певна система термінології.

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

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

Методологія формування словника-довідника

При підготовці будь-якого словника насамперед необхідно визначити перелік статей, які мають бути в ньому відображені. Відомим і найпоширенішим шляхом визначення такого переліку є залучення експертів, які здійснюють вибір на основі досягнутого наукового рівня та професіоналізму, досвіду роботи в певній галузі науки, а також наукових інтересів, звичок й уподобань. Як правило, утворюється редакційна рада (колегія тощо), яка визначає структуру словника у вигляді певного переліку термінів. Потім визначається склад експертів для підготовки текстів статей. У процесі роботи над словником експерти можуть вносити й певні свої пропозиції щодо включення статей з окремих додаткових термінів, але за погодженням з редакційною радою. Зазначений підхід до побудови словника-довідника, який назвемо емпіричним, порівняно з іншими підходами, про які йтиметься далі, найбільшою мірою залежить від суб'єктивного фактора, зокрема від складу редакційної ради, добору й професіоналізму експертів. Як варіанти такого підходу можна розглядати підбір і написання статей відомими, визнаними фахівцями та їх наступне наукове редагування одним чи кількома з них, або підбір і формування статей певною вузькою групою фахівців на підставі аналізу робіт відомих фахівців у даній предметній сфері та їх наступне наукове редагування одним чи кількома відомими фахівцями. Найчастіше зустрічається другий підхід.

Безумовно, словник-довідник у галузі державного управління має бути побудований з урахуванням принципів забезпечення випереджаючого рівня такого управління, врахування сучасних тенденцій у ньому, системності, обґрунтованості та об'єктивності. Виходячи з цього доцільно звернутися до

сучасної парадигми державного управління. Одну із спроб виділити останню, і, на нашу думку, досить вдалу, зроблено в роботі американських учених З. Лана та К. Андерс. Останніми були узагальнені напрями, підходи та результати досліджень у сфері державного управління в США за останні десять років, що передували оприлюдненню зазначеної роботи. Було проаналізовано дев'ять найбільш впливових та авторитетних наукових журналів (за рейтингом, визначеним на підставі опитувань відомих фахівців США). На підставі такого аналізу було виділено трирівневу парадигму, що відображає основні рівні досліджень у сфері державного управління. Це - перший, найвищий рівень опису особливостей та властивостей державного управління; другий, середній рівень пізнавальних підходів; та третій, нижчий рівень основних областей (об'єктів) прикладення результатів, їх концентрування. Перший рівень передбачає припущення, визначення елементів аналізу та основних проблем. На другому рівні виділені найпоширеніші підходи до досліджень, а саме: організаційний (менеджерський), політичний, правовий, етичний, історико-пізнавальний, інтегрований. Третій рівень містить основні галузі зосередження дослідницьких зусиль, а саме: організаційний менеджмент, управління людськими ресурсами, політичні і правові інститути та процеси, фінанси й бюджет, адміністративну теорію, розробку стратегії та аналізу, соціально-економічні питання, удосконалення методів, технології використання та менеджмент. У межах цього дослідження була визначена частота питань, до яких зверталися дослідники в процесі аналізу проблем державного управління. Серед найпоширеніших питань (частота звертання до них від 10 до 20 разів), наприклад, такі: державна політика, адміністративна відповідальність, адміністративна реформа, бюджетна реформа, реформування державної служби, стратегічне планування, децентралізація, організаційна теорія, оцінка виконання. Серед питань, частота звертання до яких менша

10 разів, можна вказати питання комунікації, культури, вирішення конфліктів, лідерства, місцевого менеджменту, інформаційних технологій, дерегулювання, службової кар'єри тощо. Таке дослідження підказує достатньо ефективний підхід до формування словника-довідника, а саме шляхом визначення його структури й переліку статей, виходячи з сучасної парадигми державного управління, проведення дослідження того, як часто використовуються терміни відповідно до її основних рівнів, підрівнів, підходів, сфер концентрації та найбільш поширених питань досліджень. Після формування структури словника-довідника і переліку його термінів залишається процедура підготовки текстів статей, певні варіанти якої вже розглянуті на початку даного підрозділу. Цей підхід базується як на емпіричній, так й на теоретичній основах. Тому назвемо його емпірико-теоретичним підходом до формування словника-довідника.

Іншим можливим шляхом побудови словника-довідника, особливо за умов, коли певна галузь суспільної діяльності ще перебуває у стадії формування, є системний аналіз предметної галузі, за якою укладається словник, та синтез на основі цього відповідних морфологічних моделей. Спинимося на цьому підході, який можна назвати теоретичним, більш детально.

На основі аналізу державного управління як сфери діяльності і галузі науки можна розробити концептуальні моделі формування словника-довідника шляхом виділення системних складових державного управління або як виду суспільної діяльності, або як об'єкта управління та розроблення відповідних морфологічних моделей. В основу виділення складу понятійного апарату пропонується покласти загальну морфологічну (структурну) модель державного управління, що наведена на рис. 1.

Наступним етапом є виокремлення моделей наведених компонентів загальної моделі державного управління. Цей

етап має здійснюватися, спираючись на низку досліджень з теорії державного управління, менеджменту, політичних, філософських, соціологічних, економічних та юридичних наук. Його результатом є розроблення адаптованих до завдань формування словника-довідника моделей таких компонентів:

- наука державного управління (див. рис. 2);
- система державної влади (див. рис. 3);
- процес державного управління (див. рис. 4);
- державотворення (див. рис. 5);
- забезпечення життєдіяльності й розвитку держави (див. рис. 6).

Наведені на рисунках 1-6 моделі разом утворюють багаторівневу структуру словника-довідника. Включення кожного з елементів таких моделей обґрунтовано логікою системної побудови структури та процесів державного управління. У свою чергу, кожен з таких елементів безпосередньо пов'язаний із певною категорією (поняттям) державного управління. Після формування структури й термінологічного переліку словника-довідника залишається підготовка й наукове редагування текстів статей. Це, як правило, передбачає визначення переліку наукових джерел і чинних нормативно-правових документів за темою й проведення їх ретельного аналізу з урахуванням міждисциплінарного характеру галузі науки державного управління. Далі здійснюється упорядкування матеріалів, приведення їх до форми, зручної для написання статей, зокрема переклад з іноземних мов, а згодом і власне написання та наукове редагування текстів статей.

Відповідно до описаного теоретичного підходу та наведених моделей авторами на підставі аналізу зібраних матеріалів виокремлені та упорядковані поняття про найбільш загальні і фундаментальні властивості, відношення та зв'язки у сфері діяльності і галузі науки державного управління, які напрацьовані як теорією державного управління, так і класичною наукою управління (менеджменту), політичними,

філософськими, соціологічними, економічними та юридичними науками і які доцільно відобразити у словнику-довіднику. Відповідно до цього сформовано перелік категорій та поширених понять. Із відібраних матеріалів проведено комплектацію словника-довідника, тобто підготовлено рукописи статей. Здійснено наукове, а також мовно-лінгвістичне редагування текстів. Розроблено електронну версію словника-довідника “Державне управління” з використанням гіпертекстових посилань на тексти статей із виділеного термінологічного переліку.

Досвід підготовки даного словника-довідника може бути використаний і в інших аналогічних розробках. Серед останніх заслуговує на увагу підготовка словників-довідників за основними напрямками досліджень відповідно до спеціальностей науки державного управління. Також це стосується формування словника-довідника з методології державного управління. Актуальність такої роботи зумовлена широким застосуванням механізмів і методів державного управління, необхідністю у підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців. Важливість розроблення зазначених словників-довідників й у тому, що це дозволяє відпрацювати підходи та методику створення енциклопедії державного управління.

Концептуальні моделі формування словника-довідника

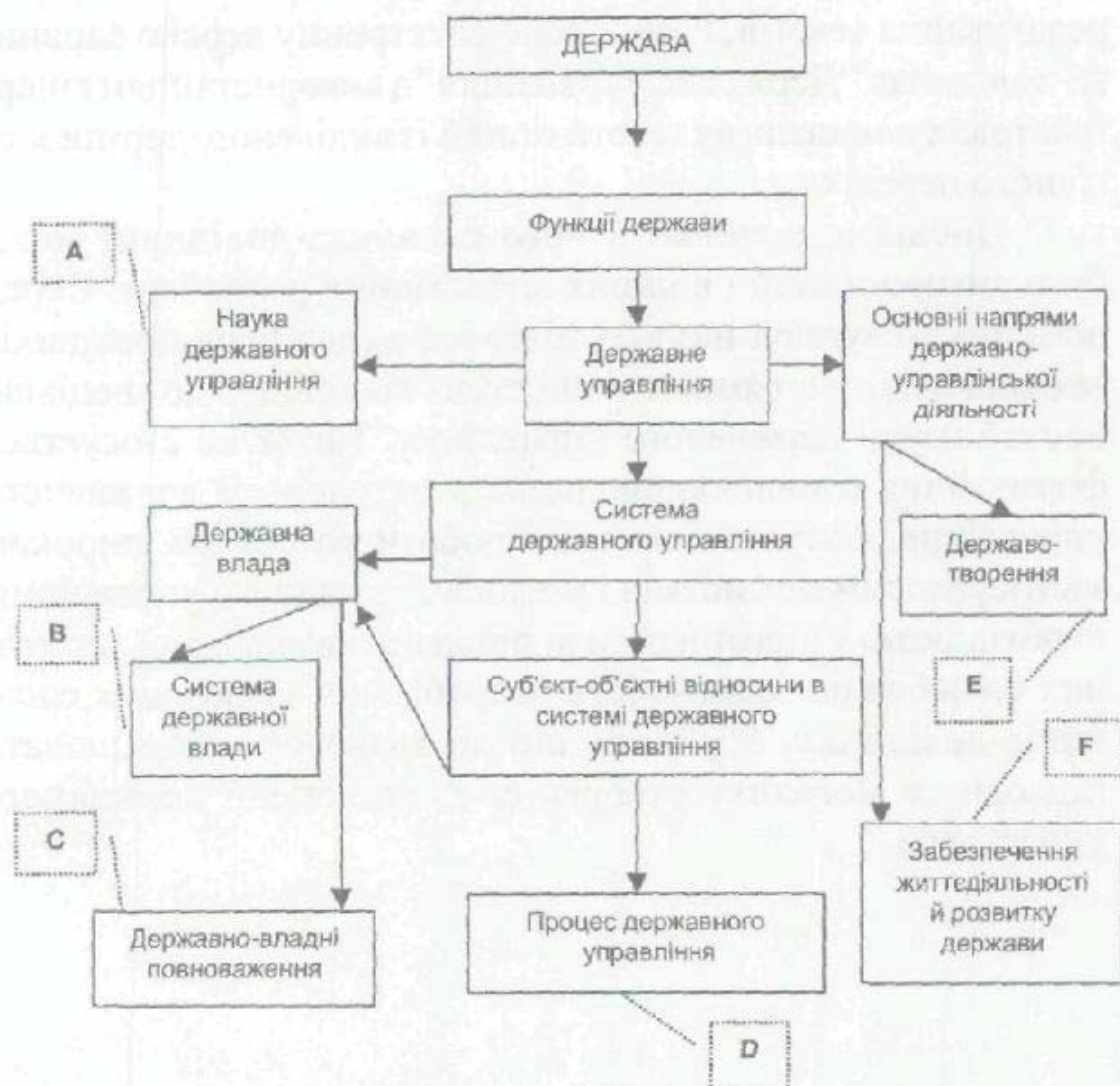


Рис. 1. Загальна морфологічна модель системи державного управління як основа виділення складу її понятійного апарату

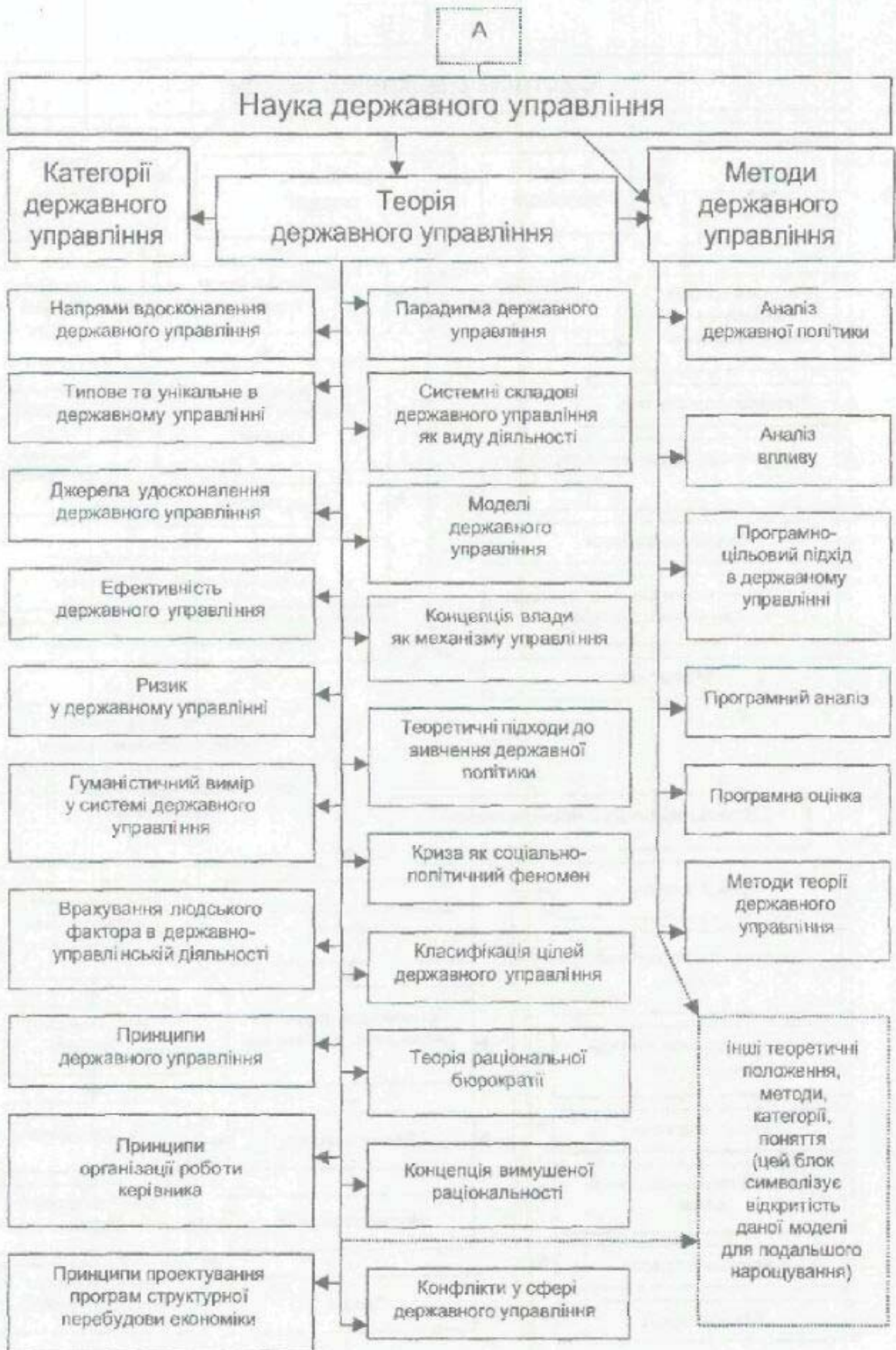


Рис. 2. Категорії та поширені поняття у сфері наукового забезпечення державного управління

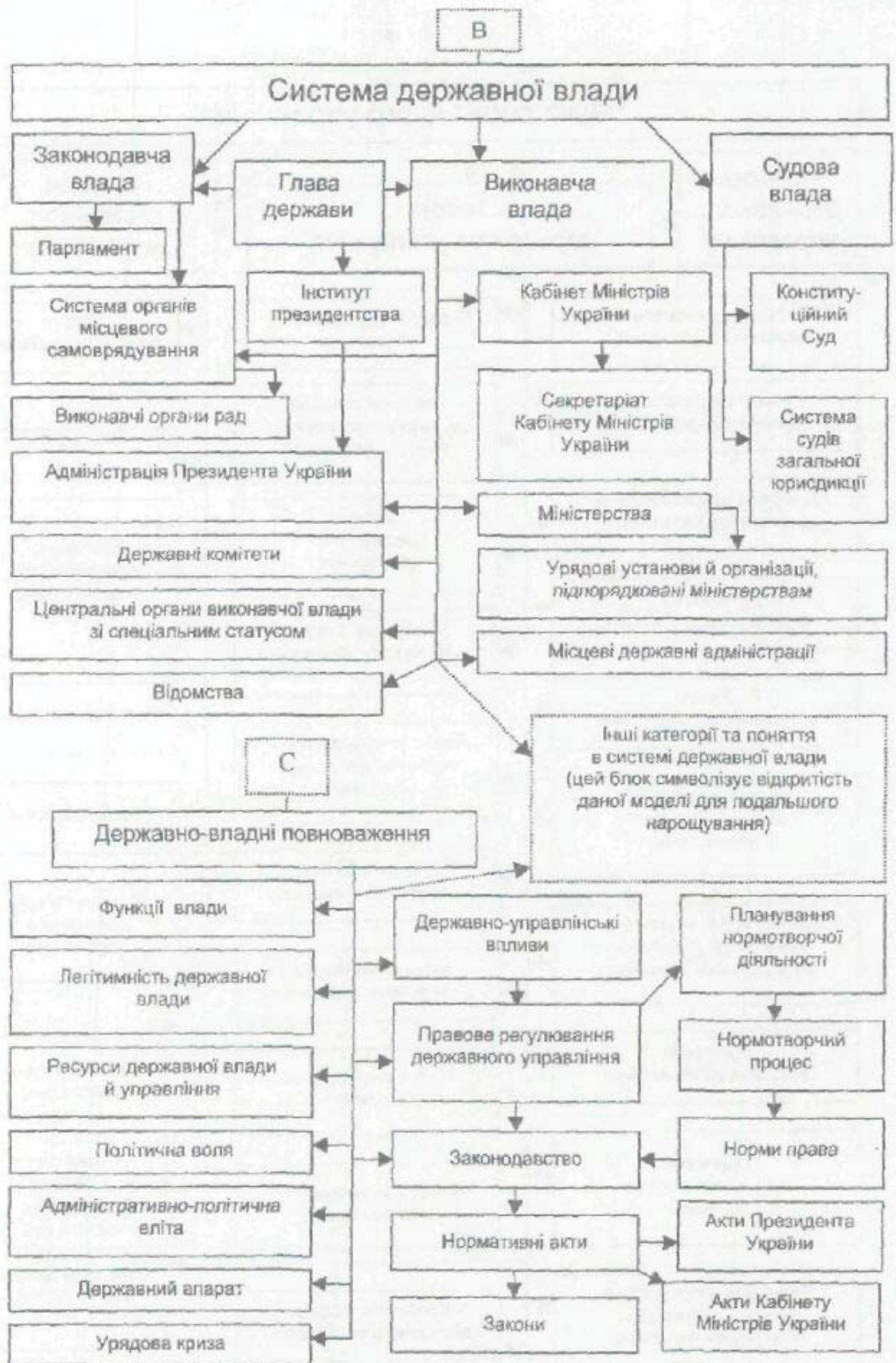


Рис. 3. Категорії та поширені поняття в системі державної влади

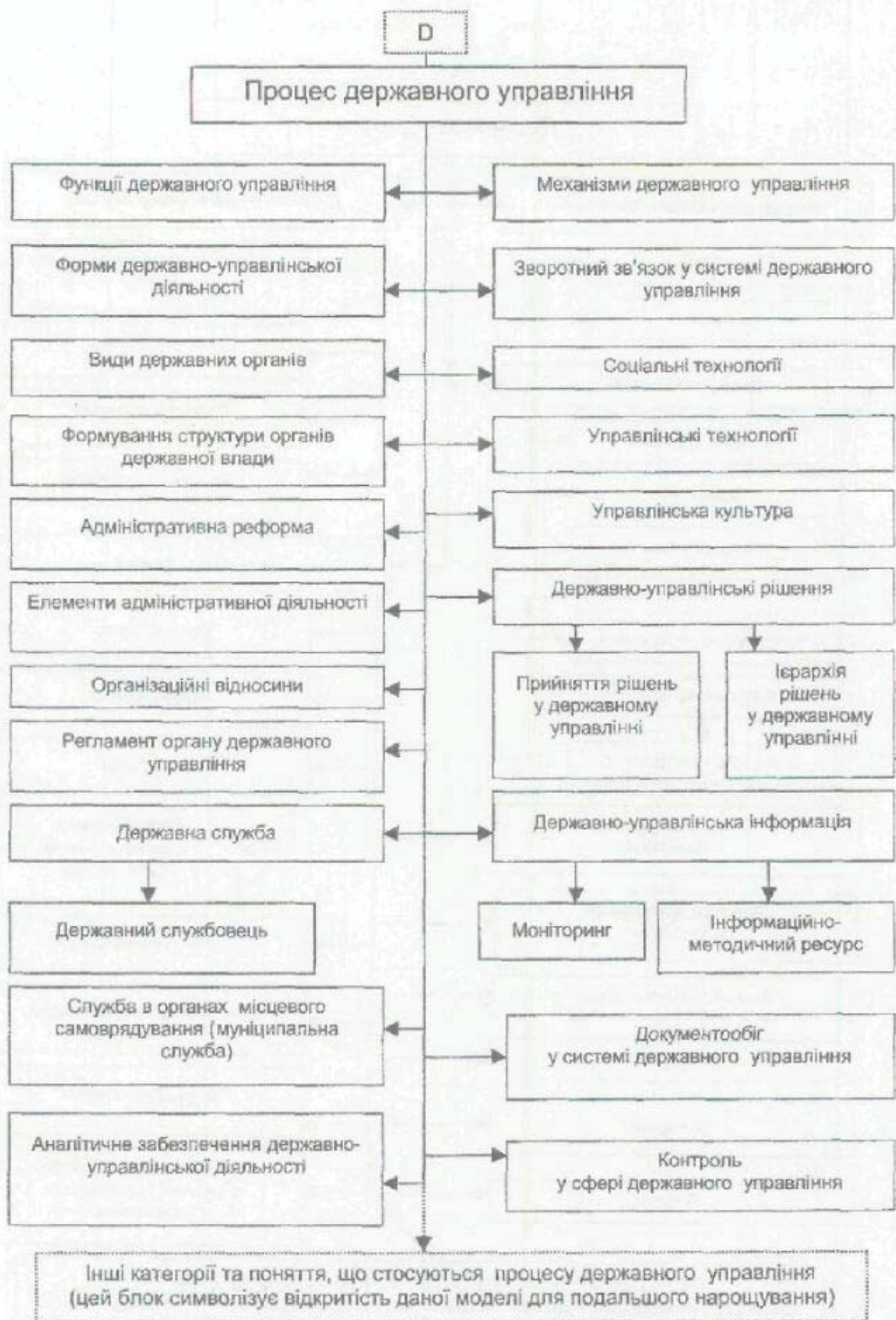


Рис. 4. Категорії та поширені поняття, що стосуються процесу державного управління

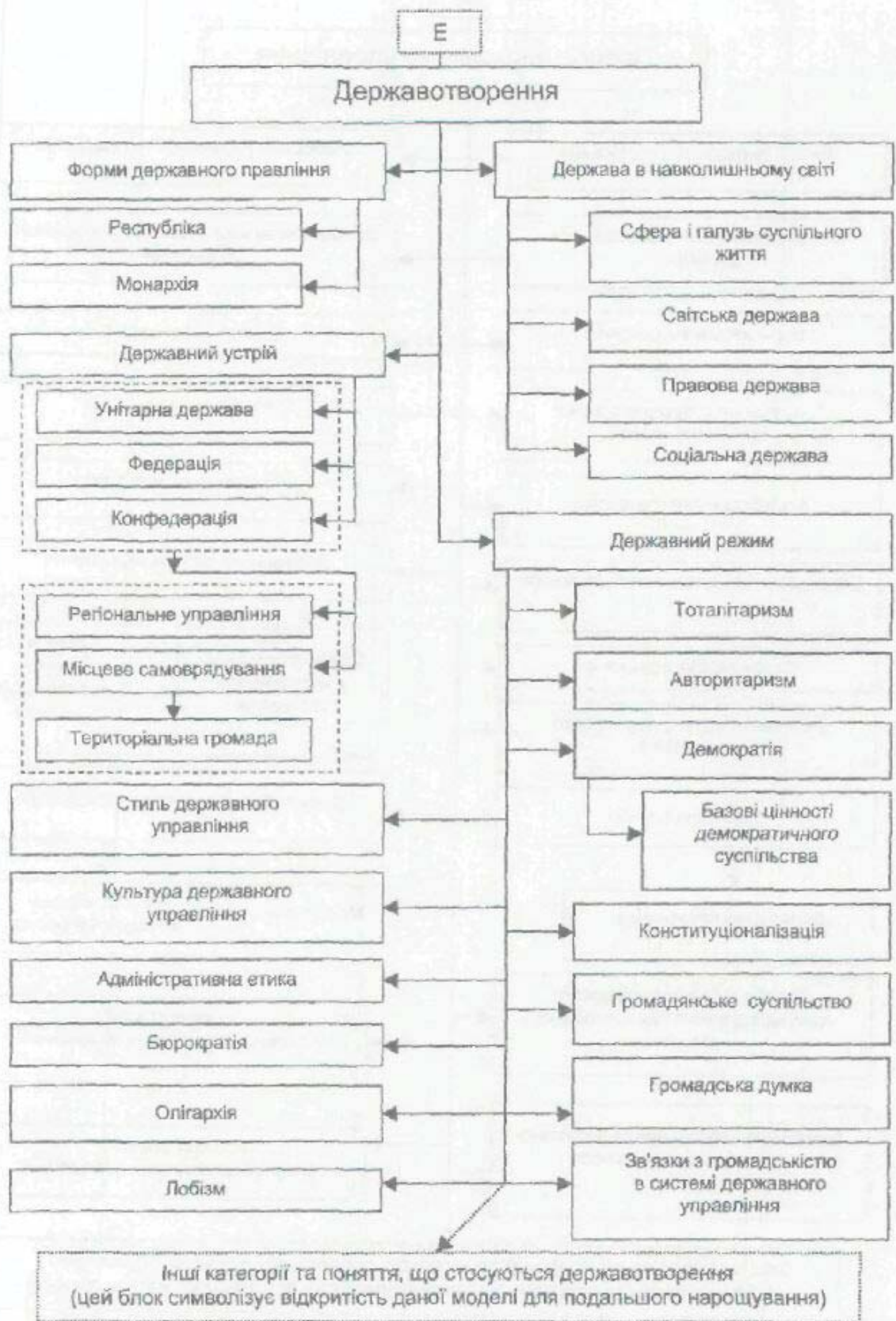


Рис. 5. Категорії та поширені поняття у сфері державотворення

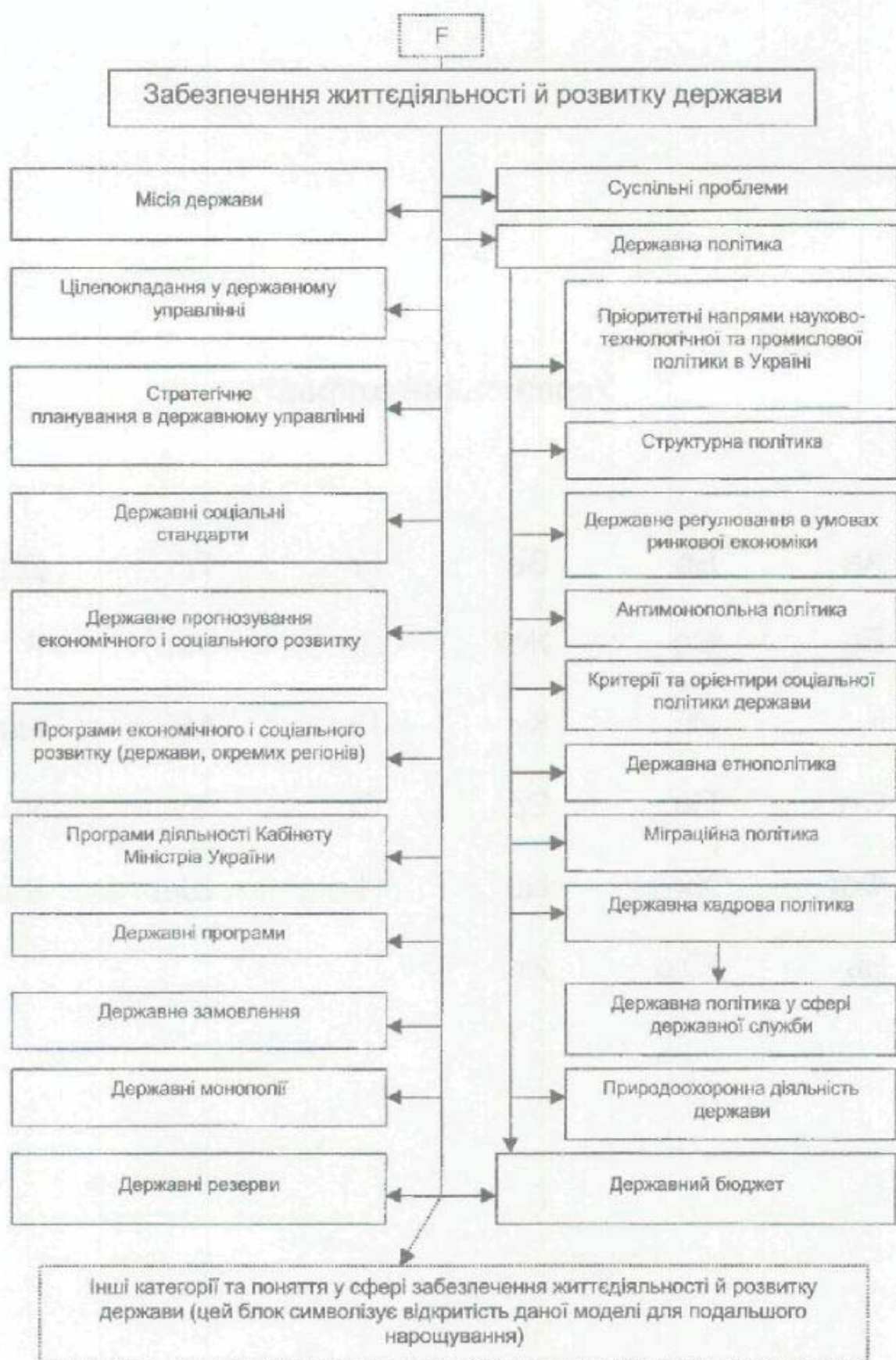


Рис. 6. Категорії та поширені поняття у сфері забезпечення життєдіяльності й розвитку держави

Український алфавіт

Аа	Бб	Вв	Гг	Ґґ	Дд
Ее	Єє	Жж	Зз	Ии	Іі
Її	Йй	Кк	Лл	Мм	Нн
Оо	Пп	Рр	Сс	Тт	Уу
Фф	Хх	Цц	Чч	Шш	Щщ
Ьь	Юю	Яя			

Текстова частина



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 такі 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 проводяться масові репресії, хоча застосовується вибірковий політичний терор, можуть використовуватися примусові заходи щодо населення за допомогою сили, провадитися "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 у цілому сумісний з економічним, соціальним, культурним і частковим ідеологіч-

ним плюралізмом. Існують різновиди авторитарних режимів: традиційно-авторитарні, військово-авторитарні (військові хунти, диктатури), військово-бюрократичні, авторитарно-бюрократичні, популістські режими, авторитарно-демократичні і демократично-авторитарні режими.

Адміністративна етика

Сукупність правил і форм поведінки з людьми у службово-посадових взаєминах, що дозволяє виявити 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 ставитись 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 із представниками міжнародних організацій, іноземних установ та іноземцями.

Адміністративна реформа

Вид реформи державного управління, що здійснюється переважно 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, ефективної та демократичної системи державного управління. Під час її проведення має бути вирішено низку завдань: децентралізація та деконцентрація державно-владних відносин; організація дійової системи 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 і 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 та регіонального управління. **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 на центральному, регіональному та місцевому рівнях; 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.

Адміністративно-політична еліта

Прошарок, який править суспільством і є носієм найбільш характерних політико-управлінських якостей та функцій. Особлива роль **А.п.е.** відображена в теоріях елітаризму, що обґрунтовують поділ 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 струк-

турах 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 із 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. Із цього виходить необхідність формування ефективного механізму її ротачії, постійного притоку свіжих сил до її лав. Необхідно враховувати ідеї циркуляції еліти, запрошувати до управлінської діяльності в центри відомих фахівців із регіонів, спроможних досягти успіхів у системі державного управління та ефективного адміністративного реформування. Важливою складовою державного впливу на формування політичної та 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 організаційне, 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 й 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 із нагородженням державними нагородами, у тому числі й 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. вхо-

дять: 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.

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, найважливіше 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 й розпорядження Президента України, які є підзаконними правовими актами. Укази Президента України носять нормативний характер, якщо вони стосуються невизначеного кола суб'єктів, містять у 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.ін. Рішення з оперативних питань, а також стосовно роботи Адміністрації Президента України приймають-

ся 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 України 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 завдань 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-цілевих рішень, але на сьогодні 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 із 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 "системного 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 такі риси, притаманні А.п., зокрема: спрямованість на суспільні проблеми та державну політику, в тому числі на її покращання і зміну в конкретних умовах; пізнавальний характер (вивчення та 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 сис-

темами 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.

Аналітичне забезпечення державно- управлінської діяльності

Передбачає дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладу на більш прості складові, встановлення взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей і принципів, завдяки яким міркування щодо вибору управлінських методів і рішень стають доказови-

ми. 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 галузі, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів і 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; індикатори для вимірювання характеристик (параметрів) об'єкта аналізу; експертні системи, 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; соціальні експерименти, 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 у 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 обґрунтова-

ного формулювання певних висновків необхідно також забезпечити систематичне довгострокове відслідковування інформації з альтернативних джерел. Щоб задовольнити потребу в інформації на сучасному рівні, необхідно створити і ввести проблемно-орієнтовані інформаційно-методичні ресурси, які є впорядкованими множинами документів або даних, до яких є індивідуальний доступ.

Антимонопольна політика

Державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській 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 дотриманням 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 у 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); при 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.



Базові цінності демократичного суспільства

Явища, процеси, норми життя, утвердження й розвиток яких має найбільше значення для демократичного суспільства. Найважливіші з них такі: державність, добробут населення та національна безпека; відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії; людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством; послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, забезпечення прав і свобод національних меншин, побудова правової держави, становлення громадянського суспільства.

Бюрократія

Позначення адміністративних і технічних аспектів організації, що забезпечують прийняття і виконання рішень. Існує кілька підходів до визначення бюрократії. Залежно 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 відігравати головну, а іноді й визначальну роль у 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 у формі письмових інструкцій; *ієрархічність*, тобто кожна посадова осо-

ба 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 із 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.



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 поділу влади (законодавчі, виконавчі, судові); за видами державної діяль-

ності (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).

Виконавча влада

Одна із 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, здійснюва-

ного із згоди або за прямим дорученням органів державної влади, є суб'єктом законодавчої ініціативи. Виконавча влада є складним комплексним утворенням як за складом суб'єктів, їх взаємовідносинами, так і за технологіями її здійснення. Її функції зводяться до поточного управління, що носить переважно оперативний характер, вирішуючи безліч конкретно-практичних питань, передусім у сфері господарювання, забезпечення повсякденних потреб населення, підтримуючи постійне функціонування систем життєзабезпечення і нормалізуючи умови для життєдіяльності в найрізноманітніших сферах і галузях. Виконавчо-розпорядча діяльність має 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 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 із 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 утворюються для управління в найважливіших сферах соціально-економічного і політичного життя. Водночас відомства як органи міжгалузевого державного управління забезпечують горизонтальні зв'язки, координацію і контрольні функції, а також інвестиційне, тарифне, кредитне й інше регулювання.

Врахування людського фактора в державно-управлінській діяльності

Людський фактор є центральним у 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 - це далеко не повний перелік параметрів та проявів людського фактора. Професіоналізм сьогодні неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності. До тих із 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 усіх 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 у процесах прийняття управлінських рішень.



Глава держави

Найвища посадова особа держави, яка за Конституцією визначає внутрішню і зовнішню політику, представляє країну в офіційних церемоніях усередині країни та за її межами (в міжнародних, міждержавних відносинах), вирішує питання грома-

дянства і надання політичного притулку, нагороджує державними нагородами і присвоює 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; як Верховний Головнокомандувач несе відповідальність за бойову готовність Збройних сил, затверджує військову доктрину держави, призначає і звільняє вищих воєначальників, присвоює вищі військові звання, оголошує про призов громадян на військову службу, у разі агресії проти країни або її безпосередньої загрози вводить на території всієї держави або в окремих місцевостях воєнний стан з негайним повідомленням парламенту; як суб'єкт законодавчого процесу наділений правами законодавчої ініціативи і відкладного вето, підписує та обнародує закони.

Громадська думка

Тип масової суспільної свідомості, який виявляється в сукупності уявлень і оціночних думок із загальнозначущих проблем. Виникає і змінюється як стихійно (на основі досвіду, традицій, непередбачених подій тощо), так і шляхом цілеспрямованого формування. Діє як у межах суспільства загалом, так і в межах соціальних груп. Буває позитивним, негативним, нейтральним і т.д. Вміщує у собі як при-

ховане, так і явне ставлення до суспільних подій, різних соціальних груп, організацій, окремих осіб. Є виявом позиції схвалення або засудження з тих чи інших питань, регулює поведінку індивіда, соціальних груп й 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 є вибори органів влади, участь у законодавчій, виконавчій, судовій і контрольній діяльності, друковані засоби масової інформації та інші засоби соціальної комунікації, збори, маніфестації тощо. Необхідно виокремити роль засобів масової інформації (ЗМІ) (періодичні видання, радіо, телебачення, Internet тощо), які виробляють і поширюють інформацію, що має загальне значення. Тому ЗМІ закономірно включені до системи державного управління, мають суспільний статус "четвертої влади". Набули поширення також і способи висловлювання Г.д., що відображають політичні, економічні та інші інтереси, які озвучуються за допомогою суспільно-політичних заходів (мітингів, демонстрацій), або відбуваються у формі референдумів, масових обговорень, вибіркових опитувань груп населення тощо. Як об'єкт висловлювання громадськості виступають лише ті факти і події дійсності, які становлять

суспільний інтерес, відрізняються значущістю і актуальністю.

Громадянське суспільство

Поняття, що вживається для позначення всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, тобто для позначення такого аспекту 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 як 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 та поведінки у 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 у 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 на себе владні функції 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. знахо-

дить вияв у приватному житті громадян, в існуванні вільного ринку, безперешкодному поширенні духовних, релігійних, моральних, національних цінностей тощо.

Гуманістичний вимір у системі державного управління

Якість діяльності системи державного управління, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість цієї діяльності. **Г.в.с.д.у.** 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, створення достойних людини умов суспільного життя. Найбільш сприятливі умови для **Г.в.с.д.у.** 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 умовою, що забезпечує можливість їх реалізації є формування громадянського суспільства і побудова правової держави.



Демократія

Поняття, яке має безліч відтінків, а саме: один з основних політичних режимів; тип політичної і соціальної організації суспільства, що розвивається 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, спрямовані 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). Існують також модернізовані концепції демократії: плебісцитарна, кон-

сенсусна демократія, або демократія узгодження, участі та інші.

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, "держава - це суспільство, в якому є закони". Взагалі Д. - це багатофункціональна соціальна система, що історично склалася для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян та являє 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. Д. 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, виз-

наченість 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), 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 усього 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 із середовища військових); *аристократичний* (виділення управлінської аристократії із середовища 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 держа-

ви. Концепції, що базуються на понятті еліти, є досить визнаними в сучасному суспільствознавстві, оскільки дозволяють пояснити походження держави з позицій асиметричної структури суспільства. Еволюції держави здійснюються за такими етапами: традиційна держава - конституційна демократична держава - правова держава - соціальна держава - маркетингова модель держави.

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 дійова система противаг 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 об'єднує 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. Атрибутом державної влади є її територіальна організація, а офіційно встановлений державний кордон - межею поширення її повноважень. Державна влада здійснюється за допомогою 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 напрацювань держави як основного політичного суб'єкта й інституту в галузі етноісторичних, етико-культурницьких і міжетнічних відносин народів-етносів між собою і в їхніх взаєминах з державою та із зовнішнім світом. Д.е. виокремилася у чітку галузь політики держави в поліетнічному (багатонаціональному) суспільстві. Основним завданням Д.е. є вироблення оптимального способу врегулювання життєдіяльності народів-етносів у 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 базуватиметься на адекватному знанні про логіку співвідношення в даній поліетнічній державі етноісторичної сфери з іншими галузями 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 гео-

політичному контексті світового розвитку.

Державна кадрова політика

Один із 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 завдань, вирішення яких здійснюється на правовій основі переважно у трьох напрямках: 1) у системі державних підприємств, установ, організацій; 2) у системах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; 3) щодо недержавних підприємств (акціонерних, приватних, орендних компаній, фірм). На основі **Д.к.п.** в кожному державному органі, на державному або приватному підприємстві може розроблятися своя конкретна кадрова політика, що впливає із цілей, завдань 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

Напрямок дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. **Д.п.** є засо-

бом, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її 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 вирішення суспільних проблем включає такі елементи, як розробка політичної стратегії і цілей, оцінка витрат з альтернативних програм, їх обговорення, консультування, вибір і прийняття рішення, моніторинг виконання тощо. 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. У середині кожного напрямку можна виділити кілька напрямів Д.п. У межах загальної соціальної політики планується здійснити заходи в таких галузях, як зайнятість населення, пенсійне забезпечення, охорона здоров'я, освіта тощо. Економічна політика, у свою чергу, ділиться на промислову, податкову, тарифну, грошово-кредитну, цінову, митну, інвестиційну і т.д. Д.п. 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, **Д.п.** у певній сфері суспільної діяльності проголошується відповідним правовим актом. Згідно з положеннями про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади останні забезпечують проведення **Д.п.** у відповідній галузі діяльності. Здебільшого вони забезпечують підготовку проектів відповідних правових актів, якими регламентується проведення певної **Д.п.** в країні. Виокремлюють чотири головні інструменти політики, зокрема інформаційний (пов'язаний із 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 держав-

них організаційних засобів втілення політики в життя, тобто державних організацій, установ і підприємств. При розробці Д.п. можна виділити такі взаємопов'язані етапи: визначення головних цілей політики, їх пріоритетів, які впливають із довгострокових стратегічних напрямів і поточного діагностування; з'ясування умов, за яких буде реалізовуватися політика; формулювання проміжних цілей, що впливають із 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; 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 Д.п. активну участь беруть політичні партії, наукові центри й інститути, ЗМІ. Усе це ускладнює проблему знаходження соціального консенсусу різних політичних і соціальних сил щодо даного питання в умовах політичного плюралізму. Велике значення має також позиція виборців, на яку орієнтуються політичні і державні лідери. Політики прагнуть запропонувати кілька альтернативних варіантів вирішення проблеми, які оцінюються за заздалегідь вибраними критеріями. Важливість визначення альтернатив у 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 Д.п.: від вибору цілей до методів оцінки результатів політики.

Державна політика у сфері державної служби

Політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є забезпечення її високого професіоналізму та залучення до всіх ланок державного управління висококваліфікованих, ініціативних, сумлінних, відданих справі працівників, патріотів 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 їхньої компетенції. Д.п.с.д.у. є складовою 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 та зміцнення 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 утворено консультативно-дорадчий орган - Координаційну раду з питань державної служби, основними завданнями якої є вивчення та 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 заходів 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. До основних принципів формування державних програм належать 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, прогностичних 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, фондів, вітчизняних та 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 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 обіймають посади в державних органах та їх апараті, з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система **Д.с.** 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 **Д.с.** можна віднести: забезпечення реалізації державної полі-

тики 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 Д.с. 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 усіх 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 та 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

Вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики. В умовах ринкової економіки зберігається потреба в державному регулюванні, але порівняно 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. Найхарактернішими проявами такої ситуації є економічна криза та високий рівень безробіття. Необхідність державного втручання також виникає, коли потрібно досягти певних результатів діяльності згідно з цілями, визначеними суспільством (наприклад, у сфері національної безпеки, забезпечення соціальної справедливості, екологічної безпеки, підтримки високого освітнього та науко-

вого 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 потребують великих витрат. При сталій ринковій економіці їх слід 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 інфра-

структуру 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 Д.у. 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 Д.у. охарактеризоване як діяльність, що включає здійснення політики та програм урядів. Існують принаймні два різні підходи до розуміння змісту Д.у. У першому з них, так званому американському, зорієнтованому на всі процеси і функції управління у спектрі повноважень держави, Д.у. розглядається як галузь, що охоплює багато дисциплін та включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а у другому, так званому європейському, Д.у. розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає по-

єднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий - їх розмежування, тобто визначення Д.у. як усієї незаконодавчої 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 і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства з метою задоволення його потреб. Ключовими поняттями для Д.у. є держава і державна влада, оскільки Д.у. є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави. Важливим фактором для розуміння стану і розвитку Д.у. 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 й 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 повно-

важеннями 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. втілює в життя її рішення, 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, виробляються необхідні засоби державного регулювання в усіх сферах життя. Основними рисами Д.а. є наступні: володіння владними повноваженнями; здійснення від імені держави її завдань і функцій; наявність компетенції і сфери життєдіяльності, яка характеризується певною структурою та утворюється в порядку, встановленому законодавством. У межах 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 май-

бутній період (один рік) може бути мобілізована до Д.б. 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 нормами 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 міні-

стерствам 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 режим

Спосіб функціонування політичної системи і держави, що характеризує реальний поділ політичної влади і вплив у державі та суспільстві. Позначає конкретні форми управління державою, зокрема контролю й управління процесами в суспільстві, організації відносин між державою та громадянами. Фактично це сукупність засобів і методів здійснення державної влади, що характеризує її використання в практиці державного управління. У сучасній політичній науці розрізняють такі головні типи державних (політичних) режимів: демократичний, авторитарний, тоталітарний. Різновидами таких режимів також є: фашистський, теократичний, ліберально-демократичний тощо. **Д.р.** розрізняються між собою за такими ознаками: способом формування органів влади; співвідношенням законодавчої, виконавчої і судової влади, центрального уряду та місцевого самоврядування; становищем і роллю громадських організа-

цій та партій; правовим статусом особистості; прийнятою законодавчою системою; змістом і співвідношенням того, що дозволено і того, що заборонено; рівнем економічно-господарського розвитку; політичною стабільністю суспільства; порядком функціонування правоохоронних та каральних органів; історичними культурними традиціями, моральними звичаями народу. Коли йдеться про демократичну державу, то насамперед мається на увазі **Д.р.** із певними ознаками, 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.р.**, як правило, спирається на правове підґрунтя шляхом його закріплення в конституціях відповідних країн.

Державний службовець

Особа, яка обіймає посаду в державному органі або його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів. Правовий статус державного службовця виникає на основі законодавства у зв'язку із заміщенням дер-

жавної 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. Д.с. забороняється: брати участь у діях, що суперечать національним інтересам України, ускладнюють функціонування державних органів; вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання свого службового станови-

па в корисливих цілях у власних інтересах, а також дії, які відповідно до чинного законодавства вважаються корумпованими; 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 із 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 та економічною

самостійністю, можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ. Стосовно федеральної системи вони є підсистемами. Порядок їх організації, процедури і межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією. Органи влади й управління суб'єктів федерації, зазвичай, копіюють федеральну структуру, але можуть і відрізнятись. Конфедерація - це міждержавний союз, утворений шляхом підписання міжнародного договору, члени якого повністю рівноправні і зберігають свій державний суверенітет. Кожна держава, що входить у конфедерацію, має свою незалежну систему органів влади й управління, власне громадянство, свою валюту, національну армію, незалежне законодавство, правову і судову системи. Для координації дій держави члени конфедерації створюють політико-адміністративні органи. Вони проводять загальну, узгоджену міжнародну політику, що не виключає самостійної позиції в конкретних питаннях.

Державні монополії

Галузі, де збереження конкуренції нецільне 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. Як суб'єкти державної монополії виступають, як правило, державні унітарні під-

приємства, 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, з метою використання вигод великомасштабної економіки й нейтралізації її можливих негативних наслідків, пов'язаних з послабленням конкуренції. Монополістична діяльність включає в себе не тільки діяльність господарюючих суб'єктів, але й діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування. Антимонопольна політика держави передбачає збереження деяких видів монополій, забезпечуючи їх державне регулювання. Система антимонопольного регулювання формується в умовах, коли ринкові зв'язки перебувають лише у стадії становлення, створено 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 безперервного функціонування економіки на випадок надзвичайних ситуацій, потреб оборони тощо, що створюються і регулярно поповнюються державою.

Державні соціальні стандарти

Гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах усієї 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 державних соціальних стандартів здійснюється й в Україні.

Державно-владні повноваження

Компетенція державних органів щодо здійснення правотворчої, правозастосовної й правоохоронної діяльності і практично реалізуються у відповідних владно-управлінських рішеннях, які закріплюються в юридично обов'язкових нормативних і 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 адмі-

ністративного примусу, виховання, переконання, роз'яснення й заохочення. До компетенції державних органів належать й інші дії, що мають юридичне значення, наприклад, видання документів, засвідчення юридичних фактів, реєстрація громадських 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, що породжують Д.-у.і., є: норми законодавчих й інших актів; керівні настанови та доручення вищестоящих державних органів; факти, що виявляються у процесах контролю; звертання громадян до державних органів; проблеми, 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 безпосеред-

ньою причиною, що визначає вибір того чи іншого варіанта державно-управлінського рішення, поведінки різних соціальних груп і окремих громадян, переведення 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, загального значення 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 й адекватності для прийняття відповідних рішень. Мета інформаційного забезпечення органів державної влади полягає у тому, щоб на базі зібраних початкових даних отримати оброблену, узагальнену інформацію, яка має стати основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети здійснюється шляхом збирання первинної інформації, її зберігання, розподілу між структурними підрозділами відповідних державних органів та їхніми працівниками, підготовки до переробки, власне переробки, надання її органу управління в переробленому вигляді, аналізу, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції, організації документообігу тощо. При сучасних потоках інформації ефективно

вирішення цих завдань, 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 і її нестача. 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 аспекти реформування системи органів державної влади, можна визначити відповідні тенденції зміни їх інформаційного забезпечення. Структурний аспект перебудови цих органів неминуче спричинює 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 і діях. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, направленістю, термінами та ступенем впливу на суспільство, наприклад, ідеї, концепції, технологічні послідовності

дій, інші засоби реалізації управлінських рішень. Д.-у.в. можуть призводити до зміни організації об'єкта управління, суб'єкта й навіть усієї 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. У них відображено, яким чином органи державної влади чи відповідні посадові особи впливають на суспільну систему (об'єкт державного управління) з метою 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 Д.-у.р. 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, проєктів, концепцій, сце-

наріїв, 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 і розвиток шляхом відслідковування та оцінювання таких рішень через упровадження відповідних моніторингів, накопичення та обробки інформації в базах даних та знань, засто-

сування різноманітних інформаційно-пошукових систем з використанням розподілених мереж, сучасних інформаційних і комп'ютерних технологій.

Державо-творення (державне будівництво)

Базовий напрям державного управління, діяльність якого 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 дійової системи державної влади та визначення основних шляхів розвитку країни. Д.б. 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.

Джерела вдосконалення державного управління

Будь-який чинник, що призводить до вдосконалення державного управління. До джерел і ресурсів, здатних удосконалити державне управління, належать такі: *територіальний чинник*, пов'язаний з раціональним розподілом державної влади і державного управління на території держави; *соціальний чинник*, що передбачає орієнтацію державного управління на інтереси всіх класів, соціальних прошар-

ків, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства, а також можливе широке залучення громадян в управлінські процеси (демократизм державного управління); *технологічний чинник*, що полягає 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 й 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 із суспільством і подолання відчуження державного апарату (влади) від громадян*.

Документообіг у системі державного управління

Процес переміщення документів, що використовуються в службовій діяльності державних органів, починаючи з моменту створення або отримання до завершен-

ня їх використання з подальшою передачею на зберігання або знищення. Документообіг необхідний для зв'язку державних органів 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 у фіксованому вигляді і призначений для тієї чи іншої управлінської дії в ході здійснення прийнятого рішення. Сукупність однорідних, взаємопов'язаних документів з певних питань утворює документацію. Організація документообігу будується на основі певних вимог: доцільності, оперативності, несуперечності, адресності тощо. Відповідно до адресата документи бувають: вхідні, вихідні, внутрішньослужбові. Згідно з ієрархією управлінської структури можна виокремити документообіг конкретної посадової особи, структурного підрозділу, державного органу, галузі державного управління, держави загалом. Порядок поводження з документацією визначається інструкцією з діловодства, яка в сучасних інструктивних документах і положеннях здебільшого є частиною регламентів діяльності відповідних державних органів.



Елементи адміністративної діяльності

Складові частини системи адміністративної діяльності. До основних з таких елементів можна віднести: планування (вибір підходів і зазначення засобів для досягнення поставленої мети діяльності); організацію (створення формальної структури підпорядкованості, на підставі якої розподіляється робота 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 і організацію діяльності); укладання бюджету (розроблення фінансових планів і контролю).

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 зіставленні 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. Найпоширенішими з них є оцінка ефективності управління за отриманим ефектом та за обсягом і характером (включаючи якість) дій. 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.



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 зі створення законів називається законодавчим процесом. Він складається з таких дій: прояв законодавчої ініціативи, яка полягає у внесенні до органу законодавчої влади пропозиції про необхідність видання нового закону й у прийнятті рішення про підготовку відповідного законопроекту; розробка та обговорення законопроекту; прийняття і опублікування закону; набуття 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 - Президентові України, Кабінету Міністрів України та народним депутатам України. Закони мають бути опубліковані протягом 30 днів з моменту їх прийняття

у спеціальному офіційному виданні - "Відомостях Верховної Ради України", або протягом п'яти днів в газеті "Голос України".

Законодавство

Система законів і підзаконних 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 зі 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 засте-

регти суспільство від будь-яких проявів диктаторства, авторитаризму, які можуть продукуватися державною владою. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

Зворотний зв'язок у системі державного управління

Вплив результатів функціонування системи державного управління на характер цього функціонування. У системі державного 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 та діяльність суб'єкта державного управління та виробляти заходи 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 змогу 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 та 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 й управління, що реалізується ними і дозволяє оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих чи 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 ставлення до влади. Перед владними структурами постає завдання наблизити державний апарат до громадян і їх організацій, зробити його роботу більш відкритою, зміцнити 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.



Ієрархія рішень у державному управлінні

Система рішень в ієрархічній структурі державного управління. В останній можливій різні тенденції зв'язків та потоків рішень. Перша з них відображає рух потоку рішень знизу вгору, тобто прийняття рішень 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 і доручень). Ця тенденція характерна для організаційних рішень. Третя тенденція відображає рух потоків рішень назустріч один одному, коли рішення на нижчих рівнях розвиваються 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 у системі державної влади, обумовлених наявністю одноосібного глави держави, який отримує свої повноваження шляхом виборів. Такий інститут властивий країнам з республіканською формою державного правління. Порівняно з усіма іншими вищими інститутами державної влади і посадовими особами президент має особливий статус, компетенцію і відповідальність. Його прерогативи дозволяють відігравати важливу роль у суспільно-політичному житті країни, значно впливаючи на процес державного управління. Одне з найважливіших завдань його діяльності полягає в забезпеченні консолідації та узгодження дій усіх гілок влади. Для цього він наділений конституційними повноваженнями як у законодавчій, так і у виконавчій і, навіть, у судовій владі. Усе це перетворює президента на ключову фігуру у владних структурах держави. Інститути державної влади навіть за наявності розвинутої правової системи не можуть залишатися без авторитетного арбітра, який, не перебуваючи з цими інститутами у прямих відносинах влади, забезпечує узгоджене їх функціонування, здатний оперативно виводити державну систему з можливих критичних ситуацій. Тим самим президент забезпечує єдність державної

1

влади, не порушуючи при цьому принципи її поділу. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, дотримання конституції, прав і свобод людини і громадянина. Становлення Іл відбувається під впливом історичних і національних особливостей, серед яких виявляється стійка традиція сильної персоніфікованої влади.

Інформаційно-методичний ресурс

Упорядкована множина документів чи будь-яких інших даних, яка має індивідуальний доступ і створюється для задоволення потреб у різноманітній інформації. В державно-управлінській діяльності найчастіше використовується проблемно-орієнтовані І-м.р., спрямовані на забезпечення управління певними сферами діяльності всією необхідною інформацією. Він складається 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 і методик проведення наукових досліджень і оцінки їх результатів; матеріалів наукових конференцій, симпозіумів, семінарів; навчально-методичного, який включає освітньо-професійні та професійні програми, програми функціональної спеціалізації, кваліфікаційні тести й 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 таким 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 інформації, назва та адреса інформаційного масиву, тип інформаційної системи, вид джерела та опис змісту документа. Для роботи з даними сучасного **I-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 і пошуку даних та їх джерела. Загальні вимоги до функцій бази даних **I-м.р.** полягають у вирішенні комплексу завдань щодо збирання, збереження, індексації, пошуку, редагування і виведення 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.



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 орга-

ни виконавчої влади зі 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. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать 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, охоро-

ни докiлля; 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

Поняття, що відображають найбільш загальні і фундаментальні властивості, відношення та зв'язки у державному управлінні як сфері діяльності та галузі науки. К.д.у. 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, оскільки розроблялися протягом усієї історії розвитку управлінської думки і, безумовно, їх зміст збагачується новими надбаннями цивілізації. Кожен новий період розвитку державності збагачує категоріальний каркас державного управління відповідними надбаннями. Система К.д.у. відображає основні проблеми його дослідження, структуру його предмета. Серед основних категорій, якими оперує сучасне державне управління, є наступні: держава, державна влада, державний режим, форма правління, держав-

ний 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
цілей
державного
управління**

Упорядкування цілей державного управління за певними ознаками, критеріями. 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 із сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому - із введенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей; *економічні*, що характеризують і затверджують систему економічних відносин, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей; *організаційні*, що спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктові та об'єктах державного управління - побудова відповідних функціо-

нальних і організаційних структур; *інформаційні*, що ведуть до забезпечення накреслених цілей необхідною, достовірною та адекватною інформацією.

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 чи американська система), або здійснюється спеціальними судовими органами - конституційними судами (централізована чи 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 тлу-

мачення Конституції 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 всій 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.

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 відслідковування й коригування 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. У 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 протягом усього процесу управління, починаючи із 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 (у 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 акта можна скоригувати останні з метою досягнення визначених

цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання розбіжностям 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 та плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень і завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю;

диференціації документів за необхідним ступенем глибини контролю; зіставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю, розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності з усіх рівнів 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 він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання і 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 й обміну звітною інформацією; реальної відповідальності посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, насамперед, за подання недостовірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного ставлення до неї керівників органів державної влади.

Конфедерація

Міждержавний союз, утворений шляхом підписання міжнародного договору, члени якого повністю зберігають свій державний суверенітет. Основними ознаками **К.** є: відсутність єдиної території міждержавного союзу - зберігається територія кожної окремої держави; кожна держава, що входить у **К.**, має свою незалежну систему органів влади й управління, власне громадянство, свою валюту, національну армію, незалежне законодавство, правову і судову системи; для координації дій держави члени **К.** створюють один або кілька політико-адміністративних органів. Законодавчі органи формуються з рівної кількості представників об'єднаних держав з однаковими повноваженнями; виконавчі органи формуються на колегіальних засадах; уряди держав-членів **К.** можуть виступати проти конфедеративних органів; держави-члени **К.** мають необмежене право виходу із союзу; фінансові кошти **К.** формуються із внесків членів союзу: національні збройні сили формально перебувають під загальним командуванням; держави-члени **К.** здійснюють загальну, узгоджену міжнародну політику, що не виключає самостійної позиції в конкретних питаннях; юридично всі держави-члени **К.** рівноправні (часто в реальному житті пріоритетну роль у **К.** відіграє держава, що має більш високий економічний, військовий та інший рівень).

Конфлікти у сфері державного управління

Об'єкт конфліктів у сфері державного управління - розпорядження владою. **К.с.д.у.** мають 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 у собі низку протиріч. Конфлікти є основою механізму адаптації галузі державного управління, оскільки, з одного боку, вони дозволяють відслідкувати існуючі протиріччя, а з другого - дають можливість підвищити ефективність усієї системи, якщо вміло ними управляти. Конфліктність криється вже у самій природі державної влади, покликаний погоджувати, координувати різні інтереси, визначати чіткі стратегічні й тактичні цілі, розподіляти дефіцитні ресурси. Первинне джерело конфліктів полягає в ієрархічній структурі управлінських статусів і ролей, що породжує нерівність у 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 ротації кадрів або їх продуманого просування службовими сходами, відсутність органів арбітражу або апеляції, недосконалість процедур з'ясування відмінностей у думках і підхо-

дах, ігнорування засобами попередження розростання конфліктів. Причиною конфліктів можуть виступати різні позиції державних службовців у визначенні базових цінностей і політичних ідеалів, в оцінках поточних подій. Здебільшого 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 у неповноті або помилковості інформації або навмисному маніпулюванні нею. Будь-яке спотворення інформаційного потоку або навмисно ускладнений доступ до каналів інформації можуть викликати конфлікт. У межах опису типології **К.с.д.у.** в полі зору повинні перебувати 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 ефек-

тивними рішеннями або такими, що допомагають якимось чином вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував її 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 ученими Д. Пейном і М. Браунштейном, згідно з якою особа, яка 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

Певний спосіб розуміння 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 організацію, що стає її матеріальною силою. Ефективність влади визначається відповідністю діяльності її носіїв дійсним потребам суспільної цілісності. В одних випадках вона потребує посилення впли-

ву влади, а в інших - збільшення свободи вибору індивідів і 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 залежно 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 й обсягу, способу і форм реалізації функцій влади є однією з головних проблем політичної теорії і практики.

**Криза
як соціально-
політичний
феномен**

Тимчасове призупинення або припинення функціонування окремих елементів чи інститутів політичної системи; значне поглиблення і загострення наявних політичних конфліктів, політичної напруженості; тимчасове припинення функціонування будь-якої системи з позитивним чи негативним для неї наслідком. Суспільні системи переживають багато різного виду криз, у тому числі й політичних, які, у свою чергу, багатоманітні і включають, зокрема, кризи даної конкретної політики, влади в цілому, уряду, парламенту, відносин між гілками влади, довіри тощо. Криза у всіх випадках означає, що існуюча система досягла межі, далі якої вона існувати або розвиватися не може, вичерпала ресурси та зміст існування, наптовхнулася на суцільний спротив іззовні, 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 зумовлюватися причинами внутрішнього чи зовнішнього характеру, давнішими чи щойно виниклими умовами. Криза може бути або неминучою, або випадковою, якої можна своєчасно уник-

нути. У всіх випадках кризи 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 й утворення нової системи нижчої якості, або взагалі повного призупинення розвитку. Найхарактернішими 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, внутрішньополітичними конфліктами (міжпартійними чварами, конфліктами між гілками влади), особливо у перехідний період. Урядова криза - особливо часте явище, що призводить до зміни уряду, форм правління. Здебільшого 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 у 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 найбільш уразливих 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 і 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 із 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.



Легітимність державної влади

Законне, правомірне формування та здійснення державної влади. Якщо законність - це показник відповідності вчинків або дій вимогам юридичних норм, то легітимність є основою відповідності само-

го 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 призводить 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.

Лобізм

Проникнення зацікавлених груп у партійно-політичну та державно-управлінську сферу з метою забезпечення своїх інтересів. Роль суб'єктів лобістської діяльності, тобто зацікавлених груп, залишається виключно високою як у системі парламентського та іншого функціонального представництва в органах державної влади, так і у партійно-політичній сфері. Подібні тенденції спостерігаються навіть у країнах з розвиненою ринковою економікою і зрілими демократичними інститутами. На відміну від високорозвинених країн, де парламентарії в основно-

му обговорюють, доопрацьовують, приймають або відхиляють урядові законопроекти, в Україні значна частина законопроектів ініціюється самими законодавцями і лише частина з них виходить від органів виконавчої влади. Як наслідок, лобістська діяльність найбільше проявляється у парламенті. Вона насамперед 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 у представницьких органах різного рівня приймаються рішення, що мають для усіх 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 у пресі. Правове регулювання лобізму дозволить істотно знизити рівень криміналізації процесу взаємодії представників різних груп інтересів із представниками влади, забезпечити гласність і відвертість прийняття найважливіших рішень держави. Регламентація лобізму повинна здійснюватися законодавчим шляхом.



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. У механізмах державного управління важливе значення надається методам, які стимулюють, активізують і 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 полягає у формуванні позитивної психологічної обстановки, сприятливої для вирішення поставлених завдань. Наприклад, нагороди, відзнаки, заохочення. *Соціально-політичні методи* впливають на відповідні інтереси людей та їх угруповань, їхній

статус у суспільстві, можливості самореалізації. Наприклад, створення умов для службової кар'єри. *Економічні методи* зумовлені 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. Вони належать до жорстких засобів впливу. Наприклад, розпорядження, накази, вказівки, інструкції, контроль за виконанням. *М.д.у.* незалежно від застосування у конкретній сфері суспільного життя можна зарахувати до прямого адміністративного і непрямого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління. До першої групи належать методи правового регулювання, переконання, примушування, 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 впливає на суспільні відносини, дозволяючи їх учасникам чинити дії правового характеру, надаючи їм відповідні права і накладаючи на них певні обов'язки, а також дає можливості вибору варіантів поведінки у межах, встановлених правовими нормами;

метод переконання переважає в державному управлінні, оскільки він вимагає авторитету влади, створення певних умов, соціального клімату, наявності вагомих аргументів, внаслідок чого посилюється мотивація посадової поведінки; *метод примушування* використовується, коли виникає загроза державній 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 засобів впливу держави на його громадян з метою реалізації функцій державного управління. Застосування 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 та 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 методи тощо. *Структурно-функціональний метод*

передбачає розгляд державного управління як певної 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 визначенні – як навколишнє середовище впливає на процес вироблення державних рішень і наскільки ці рішення відповідають потребам системи й очікуванням її оточення з урахуванням вимог про розподіл дефіцитних ресурсів. *Інституціональний метод* приділяє увагу формальним структурам влади, заснованим на положеннях конституції. У межах даного методу підкреслюється роль адміністративного і конституційного права, яке визначає основні правила діяльності органів державної влади й апарату державного управління. *Поведінковий метод* спрямований на дослідження поведінки керівників і підлеглих, мотивації їх праці. Він передбачає розгляд колективних дій через поведінку конкретних осіб, 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 природничих наук, математичного моделювання, комп'ютерної техніки. *Порівняльний метод* передбачає зіставлен-

ня однотипних явищ та різних способів реалізації управлінських функцій з метою виявлення їх специфіки та найефективніших 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, сьогодення і майбутнього.

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 виконує 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.

Згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми. Як правило, вони використовуються у комплексі. Визначимо комплексний механізм державного управління як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і 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, матеріаль-

но-технічними, інформаційними) і нормативно-правовим регулюванням (закони і підзаконні акти). 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.

Міграційна політика

Частина соціально-економічної та етнонаціональної політики, спрямована на регулювання переміщення населення в межах країни і частково за її межі, на формування раціональної статеві-вікової структури регіонів та збалансування трудових ресурсів. Суб'єктами **М.п.** у масштабах країни є органи державної влади й управління або спеціально створені органи; в міждержавних масштабах - міжнародні організації (Міжнародна організація з міграції - МОМ). Оскільки міграція здійснює перерозподіл населення, трудових ресурсів, основною функцією **М.п.** є регулювання потоків між регіонами, формування населення у районах інтенсивного економічного освоєння, стимулювання більш активної рухливості, мобільності населення в одних регіонах і його стабілізація в інших, зниження рівня безробіття в одних районах або забезпечення робочою силою інших, тобто регіо-

нальна збалансованість трудових ресурсів. Основними завданнями М.п. 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 має сприяти виробленню ефективних, практичних рекомендацій для їх регулювання; прогнозування розвитку міграції з метою упередження стихійного лавиноподібного наростання міграційних потоків; управління міграційним рухом населення за допомогою спеціальних методів і засобів, відносно впорядкування і регулювання стихійних міграційних процесів (потоків біженців із районів воєнних дій або зон екологічних і 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 тощо), системи цілеспрямованої професійної підготовки кадрів та ін. М.п. в сучасних умовах повинна також враховувати етнічні аспекти, забезпечувати високий рівень адаптації мігрантів інших національностей у нових районах, створювати умови для реалізації їх прав на розвиток етнічної культури, вивчення рідної мови і її використання в місцях компактного проживання, на ство-

рення 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 врегулювання, гармонізації міжетнічних відносин.

Міністерство

Головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Типовими функціями М., характерними для України, є: участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробка механізмів її реалізації; прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; підготовка пропозицій та участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб; розробка цільових перспективних програм, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізація державної стратегії розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей); внесення у встановленому порядку пропозиції про

зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств в окремих галузях; підготовка пропозицій про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки; участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики, виходячи із пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки; розробка відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх упровадження, затвердження галузевих стандартів; вживання заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку; видача у передбачених законодавством випадках спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів підприємницької діяльності; виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру; участь 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; розробка пропозицій щодо визначення

пріоритетних напрямів розвитку економіки; участь у формуванні та реалізації антимонопольної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками (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 щодо державної таємниці, контролю за її збереженням у центральному апараті міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління; здійснення інших функцій, що випливають із покладених на нього завдань. **М.** очолює міністр.

Місія держави

Головна мета діяльності держави та відповідного процесу державного управління, яка власне і є причиною їх здійснення та існування взагалі. **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 **М.д.**, слід розглядати як основні напрям-

ми її діяльності та управління. Серед таких цілей Української держави можна зазначити: забезпечення незалежності й суверенітету; створення правової держави з усіма ознаками демократичного режиму, де панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяльності громадян України на рівні передових країн світу.

Місцеве самоврядування

Гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і 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 вирішення 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 й відповідальності перед населенням; колегіальності; гласності і врахування громадської думки; поєднання місцевих і державних інтересів, інте-

ресів особи і всього населення певної 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 межах закону. Світовий історичний досвід пропонує різноманітні організаційні *форми М.с.*: земства, місцеві ради народних депутатів, муніципальні (комунальні) органи - магістрат, ландрат, ратуша, місцева адміністрація (на чолі з бургомістром, мером) тощо. Сферою сучасного *М.с.* є питання реалізації органами, по-перше, повноважень, необхідних для самостійного вирішення питань місцевого життя, і, по-друге, - окремих державних повноважень, якими їх наділяє закон, або делегованих органами державної влади. Поняття *М.с.*, яке використовується в різних країнах, має схожий зміст. У Великобританії залежно від рівня місцевої влади вживаються терміни "самоврядування", "місцеве управління", "місцева адміністрація". В Німеччині використовується термін "самостійне управління". В ряді країн (Італія, Бельгія), де органи *М.с.* іменуються комунами, вживається термін "комунальне управління". У Франції нарівні з *М.с.*, що позначається терміном "децентралізація", існують і

органи управління, які призначаються центральною владою - префектури, супрефектури. *Моделі М.с.*, які існують, відрізняються великою різноманітністю. *Французька* або континентальна модель характеризується тим, що *М.с.* включене до ієрархічної системи державної влади й підпорядковане вищестоящим органам, які безпосередньо контролюють їх діяльність. Автономність забезпечується передачею повноважень з боку центральних органів держави. Самостійність у визначенні структури органів *М.с.* - елемент, властивий *американській* моделі. Поширеним типом *М.с.* є *англо-саксонський*. Його основна ознака - відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікує 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 *М.д.а.*, які призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняються з посади Президентом України. При здійсненні своїх повноважень *М.д.а.* відповідальні перед главою держави і Кабінетом Міністрів України. Районні державні

адміністрації також підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Основними напрямками діяльності **М.д.а.** є такі: 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 й 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 контрольних функцій за дотриманням Конституції і законів України, 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. Найпоширенішими серед них є морфологічний (структурний), функціональний та інформаційний описи і відповідні типи моделей. Морфологічний опис дає уявлення про будову системи. Глибина опису, рівень деталізації 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 статиці. Як правило, вивчення морфології починається з елементного складу. Під елементом у цьому випадку розуміється підсистема, з точністю до якої здійснюється опис. Морфологічні властивості системи істотно залежать від характеру зв'язків. Для системи державного управління найсуттєвішими є організаційні та інформаційні зв'язки. Функціональний опис необхідний для того, щоб усвідомити важливість системи, визначити її місце та динаміку роз-

витку, 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 у 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 в динаміці. Інформаційний опис системи повинен давати уявлення про організацію системи. Він визначає залежність морфологічних і функціональних властивостей системи від якості та 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 передавання державно-управлінської інформації.

Монархія

Форма правління, за якої верховна влада в державі цілком або частково здійснюється однією особою, що належить до пануючої династії. Основними форми **М.**

є абсолютна і конституційна. Для абсолютної, або необмеженої М. характерна максимальна централізація управління суспільством, уся верховна влада (законодавча, виконавча, судова) цілком зосереджується в руках монарха. Для конституційної М. 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 М. визначаються його мета, об'єкт, суб'єкт, періодичність і методи. Для того, щоб М. був ефективним, він має бути включений до системи управління, а рекомендації і рішення, що приймаються в його структурах, мають доходити до керівників і враховуватися в їх рішеннях із питань стра-

тегії й політики організації. Однією з основних складових підсистеми **М.** 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, наскільки організація справляється з досягненням поставлених цілей. Унаслідок аналізу виявляються відхилення в роботі, їх характер і вплив на досягнення цілей організації. Ці узагальнені дані надходять в *оперативну систему М.*, де виробляються рекомендації і рішення щодо внесення змін до стратегії, змісту роботи, показників оцінок і системи моніторингу загалом. Потім рекомендації у вигляді оперативної інформації або аналітичних довідок надходять до керівника організації або підрозділу, який має повноваження із прийняття рішення у цій сфері діяльності. Без сучасної системи **М.** неможливе проведення ефективної державної політики і розроблення стратегічних планів держави.



Напрями вдосконалення державного управління

Визначені шляхи вдосконалення державного управління. Серед них: *поліпшення і зміцнення взаємодій* між керівниками й керованими компонентами системи державного управління, що передбачає вдос-

коналення головним чином “дерева цілей” і функціональної структури державного управління; *безперервний розвиток* суспільної сутності державного управління за допомогою демократизації, розширення участі громадян у його процесах, становлення та активізації самоврядних суспільних механізмів; *системна раціоналізація* державно-управлінської діяльності з метою все більшої соціальної, організаційної і правової зумовленості, обґрунтованості й 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 й ефективне застосування у ній наукових методів; *поліпшення системи добору, використання, підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів усіх категорій*, розвитку методів, засобів і форм стимулювання ініціативного, якісного і відповідального виконання обов’язків державних посадовців; *використання соціально-психологічних чинників* розвитку демократичних стосунків між усіма учасниками державно-управлінських відносин.

Наука державного управління

Самостійний напрям науки управління, об’єктом дослідження якого є державне управління як певний вид діяльності. Держава відрізняється від інших організацій

вирішенням більш масштабних і різноманітних загальносуспільних 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 з 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 змоги 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 цій галузі охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління й спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, методів і технологій вирішення цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії організації та менеджменту в державно-управлін-

ській 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.

Нормативні акти

Рішення органів державної влади нормативного характеру, тобто приписи, які розраховані на постійну або багаторазову дію. **Н.а.** мають відповідати принципам верховенства права, законності, прийматися уповноваженим на це суб'єктом у визначеній законом формі та за встановленими процедурою і правилами нормотворчої техніки, не можуть суперечити актам вищої юридичної сили, мають 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.** належать

конституція, закони, підзаконні нормативні акти. Серед останніх укази президента, постанови парламенту й уряду, рішення референдумів, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти всіх інших органів державної влади та їх посадових осіб, що містять норми права, у випадках, передбачених законом. В Україні **Н.а.** 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 **Н.а.**, 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 у межах його повноважень. Нормативними актами місцевого самоврядування є рішення, що прий-

маються суб'єктами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України. Рішення - це **Н.а.**, який приймається безпосередньо територіальною громадою на місцевому референдумі, сільськими, селищними, міськими, районними у містах (в разі їх створення) радами або їх виконавчими органами, районними й обласними радами. Особливими видами **Н.а.** органів державної влади та органів місцевого самоврядування є: статuti, положення, регламенти, інструкції та правила. Вони становлять складову частину **Н.а.**, якими затверджені, і мають однакову з ними юридичну силу. Статут, положення є зведенням правових норм, який визначає організацію та діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Регламент - це **Н.а.** 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 **Н.а.** або їх окремими положеннями, які мають різну юридичну силу, повинен застосову-

ватися **Н.а.** вищої юридичної сили. У разі виявлення суперечностей між положеннями різних **Н.а.**, які мають однакову юридичну силу, повинні застосовуватися **Н.а.** чи його окремі норми, що набрали чинності пізніше. Коли **Н.а.**, які суперечать один одному, набрали чинності одночасно, застосовуються відповідні положення Конституції України або **Н.а.** вищої юридичної сили.

Норми права

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

Нормотворчий процес

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



Організаційні відносини

Відносини координації та субординації в організаційних структурах. Перші з них - це відносини управлінських ланок і виконавців за управлінською горизонталлю, а другі - це відносини між вищими й нижчими ланками системи управління, між тими, хто приймає рішення, і тими, хто їх виконує, тобто за управлінською вертикаллю. **О.в.** забезпечують стан упорядкованості суб'єкта й об'єкта управління, системи інформації, прямих та зворотних зв'язків. Із досягненням певних

О.в. процес управління не вичерпується. Виникає нове завдання: зберегти і підтримати, удосконалити та розвинути стан упорядкування, організованості системи, що вирішується функцією регулювання. Виходячи із цього, у найпоширенішій на сьогодні концепції функцій управління, що запропонована М. Месконом, М. Альбертом та Ф. Хедоурі, функція організації охоплює й функцію регулювання.

Олігархія

Належність влади у державі невеликій групі людей на основі родового походження, багатства або входження до правлячої еліти чи групи. Функція **О.** - це державне та політичне відчуження основної маси населення від влади. Незалежно від характеру політичного устрою в кожній країні влада здійснюється певною групою людей - елітою. Це не тільки ті, хто наділений владою, а й ті, хто відіграє істотну роль у підготовці й 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,

Основні напрями державно-управлінської діяльності

страхові, торгові та інші монополії. Головна роль у таких групах належить, як правило, великим банкам або фірмам.

Визначені основні шляхи розвитку державно-управлінської діяльності. Серед таких напрямів можна виокремити: 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 у 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 управ-

ління (оперативне й тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному етапі її історичного розвитку. Всі ці напрями державно-управлінської діяльності реалізуються шляхом управлінських впливів, яким передують прийняття відповідних управлінських рішень.



Парадигма державного управління

Початкова концептуальна схема, модель постановки проблем і їх вирішення, методів дослідження у сфері державного управління, домінуюча впродовж певного історичного періоду. Сучасна П.д.у., за оцінкою американських учених 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 організовується діяльність; теоретичний опис або модель постановки проблеми, прийнята як зразок вирішення завдань. 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 та осмислення державного управління, сукупність уявлень про його об'єкт, процеси, явища, як образу 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 усіх рівнів управління. З цієї точки зору 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 із головних центрів вироблення державної політики, що відображується в законах, які приймаються ним. Дійсна роль П. у політичному житті кожної краї-

ни 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 та елемент системи державного управління. Парламент не може існувати без найважливіших елементів парламентаризму, до числа яких належать передусім розподіл влади та законність. Для реалізації своїх функцій парламент як орган державної влади наділяється відповідними повноваженнями, обсяг яких визначений, як правило, конституцією країни. Найзагальніші повноваження полягають у законотворчій, представницькій діяльності, спрямованій на захист суспільних інтересів, та контролюючій діяльності щодо виконання законів. Сукупність функцій і повноважень П. 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 володіють юридично необмеженими повноваженнями (Великобританія, Нова Зеландія, Ірландія, Італія, Японія); 3) парламенти з *відносно визначеною компетенцією*, що не мають чіткого критерію розмежування компетенції П. та уряду (Швейцарія). Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

Планування нормотворчої діяльності

Суб'єкти нормотворення з метою створення єдиної та 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 термін до одного року і містять визначення видів та назв актів, головних етапів і термінів їх підготовки, а також органів, відповідальних за розробку проектів нормативних актів. Перспективні програми нормотворчої діяльності складаються і затверджуються суб'єктом нормотворення, зазвичай, терміном 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, що до них не увійшли. 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 із прогнозів, планів і 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 напрямками або видами діяльності, процедурами планування і прогнозування передбачено збирання й 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 р., прийнята постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 р. 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 певній сфері (напрям, виді) діяльності, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціюванні змін або оновленні тих з них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток.

Політична воля

Найважливіша соціально-філософська і політико-правова проблема, що має велике значення для практики механізму здійснення державного управління. Державно-управлінський вплив містить владно-вольову вимогу суб'єктів державного управління (державного органу, посадової особи), виконання якої 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 свідчить 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 як продиктовані загальні й одиничні управлінські рішення і дії. Політична безвільність дезорганізує роботу державного апарату. Відсутність політичної волі особливо згубна в періоди криз і реформ.

Правова держава Правова форма організації і діяльності публічної політичної влади і її взаємовідносин з індивідами як суб'єктами права. Виокремлюють такі ознаки П.д.: 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 й держав. П.д. розглядається як тип державної організації, відповідний демократичному устрою політичної системи, адекватний демократичному громадянському суспільству. Взаємовідносини у такій державі визначаються конституцією як "суспільним договором" між народом і владою. У відносинах між державою і суспільством пріоритет належить правам людини, що не можуть бути порушені державою. П.д. - це правова форма реалізації державного суверенітету народу. Пріоритет права означає встановлення зафіксованих між усіма сторонами правових відносин. Формування П.д. відбувається одночасно на трьох рівнях: державному, суспільному й особистому. На державному рівні цей процес передбачає введення конституційного правління, верховенство закону в усіх сферах життєдіяльності суспільства, затвердження пріоритету права, регламентацію законом системи державного управління, ефективні форми нагляду і контролю за дотриманням законності, адекватність законів не-

обхідному правопорядку, чіткий розподіл влади, функцій і повноважень державних та недержавних інститутів, гарантованість державою прав і свобод громадян. На *суспільному рівні П.д.* передбачає соціальний, економічний, культурний розвиток суспільства, його громадських заasad. Ні влада, ні право не можуть бути реальними гарантами виконання законів, якщо вони не легітимізовані суспільством. Їх легітимність, визнання суспільством зумовлюють обов'язковість виконання законів громадянами, 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. Основою реально значущих правових відносин у правовій державі є не правові норми як такі, а певний *особистий рівень* загальної правової і політичної культури громадян, панування в суспільстві і у свідомості людей певних демократичних традицій, етичних норм, рівня самоконтролю, відповідальності, самодисципліни і самоврядування. Отже, можна виділити наступні пріоритетні напрями формування правової держави: перетворення закону на вирішальний засіб управління всіма сторонами життя суспільства; створення суспільної ситуації, за якої дотримання закону вигідніше, ніж його порушення; перетворення правоохо-

ронних органів на робочий механізм, що активно сприяє становленню правопорядку; децентралізація управління, розвиток самоврядування і самоорганізації суспільства.

Правове регулювання державного управління

Приведення суспільних відносин, що складаються у сфері організації і діяльності органів державної влади, у відповідність до вимог і дозволів, 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 у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником яких є державна влада. Власне 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. 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 упорядкованості 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 визначальну роль закону в діяльності держави.

Прийняття рішень в 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 й 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 із прийняття рішень є центральним пунк-

том теорії управління. Вона має характер сполучної щодо інших загальних функцій управління - планування, організації, мотивації, контролю. За висловом відомого американського вченого 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 передавання інформації, необхідної для здійснення управління. Рішення приймає керівник (так звана "особа, що приймає рішення") відповідного рівня компетенції. Але цьому передуює підготовка цього рішення, що може бути дуже складною, вимагати залучення різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу. Цей етап називається "підготовкою рішення". Якщо рішення приймається у формі якогось документа, то йдеться про підготовку проекту цього документа. Його затвердження є прикладом 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 про-

цесу, 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, розрахунків 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 із використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) → експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (із використанням системи оцінювання); 3) власне прийняття управлінського рішення: колективна експертна оцінка (узгодження рішення) → прийняття рішення відповідальною особою; 4) реа-

лізації управлінського рішення: розробка плану дій (склад та послідовність дій, терміни, 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 й цілі).

Принципи державного управління

Прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру 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 обгрунтовані, а в деяких випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління. Найвідомішими є 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 наяв-

них політичних сил, їх можливостей, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості населення, ведення постійних моніторингів усіх 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. *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 із відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку. *Принцип демократизму* в державному управлінні відтворює народовладдя, а саме - визначає роль наро-

ду як носія і джерела влади, яку він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і 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 і закріплюється в законах, насамперед, у конституції. *Принцип законності* передбачає 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. Із 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 галузе-

вих ієрархічних 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 впроваджуватися 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 й ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

До загальних принципів державного управління можна зарахувати принцип єдності економіки та політики з пріоритетом політики, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів із збереженням пріоритету інтересів більш висо-

кого рівня. Процес виявлення й обґрунтування принципів державного управління повинен відповідати таким вимогам: відображати не будь-які, а тільки найбільш істотні, основні, 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, що 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 відповідно до соціально-економічних умов, що склалися у суспільстві.

Принципи організації роботи керівника

Вихідні положення та норми поведінки, на яких засновується організація роботи керівника. Серед них можна виділити принципи єдиноначальності; першого керівника; функціональної дефініції та скалярний; лідерства, згідно з яким більше шансів на успіх і лідерство має той, хто першим починає використовувати нові наукові напрацювання та технології. *Принцип єдиноначальності* передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього начальника. Чим кращий взаємозв'язок підлеглого з керів-

ником, тим менша ймовірність отримання ним суперечливих вказівок і глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи. Відповідно до *принципу першого керівника* під час організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати будь-яке питання або передоручати його підлеглим. Згідно з *принципом функціональної дефініції* чим чіткіше визначені для організації, підрозділу, працівника напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим більший внесок слід очікувати в реалізацію цілей організації. Близький до цього принципу і *скалярний*, за яким чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним із підлеглих, тим ефективніші процеси прийняття рішень та комунікації. Серед характерних рис та навичок хорошого державного керівника такі: гарні навички ведення переговорів і здатність переконувати; завоювання й збереження довіри громадськості, зокрема через використання засобів масової інформації; здатність швидко вчитися й не баритися з рішеннями, оскільки час перебування на посаді може бути коротким; навички в керівництві й управлінні персоналом для підвищення продуктивності та якості праці підлеглих; готовність до нелегкого життя за умов переходу на вищі рівні управління.

Принципи проектування програм структурної перебудови економіки

Вихідні положення, на яких засновується проектування програм структурної перебудови економіки. Серед найсуттєвіших можна виокремити такі: обов'язкове обґрунтування вибору головної мети та основних цілей і стратегії структурної перебудови економіки; врахування довгострокових перспектив розвитку національної економіки шляхом приведення у відповідність цілей структурної перебудови з економічною стратегією держави; врахування тенденцій у зовнішньоекономічній діяльності держави, а також у структурних змінах світової та регіональної економік; з'ясування пріоритетних напрямів діяльності та побудова програми за функціональним принципом; побудова "дерева цілей" і розробка на його основі структури програми; виділення вузлових проблем, наприклад, "точок зростання", і визначення відповідних проблемних завдань; максимальне використання ресурсів в умовах їх обмеженості для виконання проблемних завдань; визначення механізмів реалізації програми (фінансових, правових, організаційних тощо); застосування програмно-цільового підходу до вирішення проблемних завдань; створення інших умов для успішної реалізації програми, насамперед, сприятливого інвестиційного середовища. Основа успіху програми структурної перебудови - в комплексному системно-ситуаційному підході, чіткому визначенні

і розвитку взаємозв'язків суміжних програм і проектів, що може сприяти отриманню додаткового позитивного синергетичного ефекту.

Природо- охоронна діяльність держави

Сукупність усіх заходів держави, спрямованих на збереження, відновлення і поліпшення сприятливих природних умов, забезпечення раціонального природокористування та попередження екологічної небезпеки. Метою державного управління в цій галузі є перехід до стійкого розвитку держави, що забезпечує збалансоване вирішення соціально-економічних завдань і проблем збереження сприятливого навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу з метою задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь людей. В Україні визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища та затвердження державних екологічних програм належать до виключної компетенції Верховної Ради України. Кабінет Міністрів України встановлює: порядок утворення і використання республіканського позабюджетного фонду охорони навколишнього природного середовища та затверджує перелік природоохоронних заходів; порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, порядок визначення плати та її граничних розмірів за користування

природними ресурсами, забруднення навколишнього природного середовища шкідливими речовинами, розміщення відходів, інші види шкідливого впливу на нього. П.д.д. охоплює кілька рівнів регулювання: загальнодержавний, регіональний, місцевий. Із метою проведення в Україні ефективної і цілеспрямованої діяльності з організації і координації заходів щодо охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються міждержавні, державні, республіканські, регіональні, місцеві та інші територіальні програми.

Пріоритетні напрями науково-технологічної та промислової політики в Україні

На період до 2004 р. 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 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 усієї країни; розвиток сучасної національної інформаційної інфраструктури на базі зарубіжних і 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.

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 термін після

набуття повноважень подає на розгляд Верховної Ради України **П.д.К.М.У.** на термін своїх повноважень. Ця програма розглядається Верховною Радою України не пізніше як у десятиденний термін із 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 та соціального розвитку, засоби й шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни в економіці та соціальній сфері. В Україні щороку розробляється Державна програма економічного і соціального розвитку, яка узгоджується з проектом Державного бюджету України на відповідний рік. У цій програмі конкретизуються заходи, передбачені Програмою 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 мають бути відображені: аналіз соціально-еко-

номічного розвитку країни за минулий та поточний роки, 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 державних підприємств.

Програмна оцінка

Оцінка процесу виконання та фактичних результатів програм, що або завершені, або перебувають на стадії здійснення. Розрізняються оцінка виконання та оцінка наслідків. Оцінка виконання спрямована на виявлення того, що відбувається в межах програми, і охоплює оцінку "вхо-

ду” (дані про необхідні та наявні ресурси), оцінку процесу (моніторинг стану реалізації всіх заходів) та оцінку “виходу” (дані про безпосередні результати програми). Оцінка наслідків спрямована на виявлення усіх кінцевих результатів програми.

Програмний аналіз

Дослідницький процес перевірки обґрунтованості тверджень щодо причинних взаємозв'язків між заходами органів державного управління та їх результатами. Він застосовується при дослідженнях альтернативних рішень за програмами у різних формах і на основі різноманітного методичного інструментарію, що доповнюється останнім часом “програмною оцінкою” та “аналізом політики” і деякими іншими новими засобами. На сьогодні програмний аналіз залишається одним з основних елементів програмно-цільового підходу поряд із побудовою програмних структур і використанням програмно-цільових систем управління. Такий аналіз охоплює всі етапи програмного проектування, а саме: формулювання проблеми; визначення мети та основних параметрів (показників) відповідної програми; виявлення альтернатив; визначення витрат; оцінку результатів; порівняння альтернатив та вибір однієї з них для наступної реалізації. Для порівняння альтернатив використовують методи, засновані на докладному вивченні “входів” і “виходів” програми (проекту, рішення).

Найчастіше використовуються методи типу “витрати-користь”, які передбачають кількісне відображення витрат та їх зіставлення з очікуваними результатами. Серед інших методів порівняння альтернатив можна назвати методи “витрати-мета” і “витрати-обмеження”. За допомогою першого можна простежити як кількісні зміни результатів впливають на величину витрат для їх досягнення, за допомогою другого - як внесення до програми обмежень соціального, економічного, правового або іншого характеру впливають на величину витрат на неї.

Програмно-цільовий підхід у 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 завдань у галузі 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 поділ на підпроблеми; визначення конкретних заходів щодо реалізації підпроблем, що дає змогу сформулювати програму вирішення проблеми; оцінку пріоритетності і послідовності програмних заходів, а також розподіл 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 у майбутньому. Саме тому **П-ц.п.д.у.** ефективно використовуються в багатьох країнах світу, особливо в найбільш розвинутих із 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

Свідома 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 реаліза-

ції 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 використовуватися у різних комбінаціях та послідовності на різних етапах становлення і розвитку держави, є: визначення форми державного правління; 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 й тактичне управління).



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, розробка й реалізація відповідних загальнонаціональних і регіональних програм. До основних завдань розвитку Р.у. в контексті адміністративної реформи в Україні належать: 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; зміцнення інституційних засад державної регіональної політики; міжнародне співробітництво в галузі регіонального управління; прикордонне та транскордонне співробітництво регіонів; узгодження чинного законодавства та регіональної політики в цілому з нормами й стандартами 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 та обговорення питань порядку денного, а також вироблення і прийняття рішень з цих питань, утворення допоміжних органів, надання прав, обов'язків і повноважень їх представникам.

Республіка

Форма правління, за якої всі вищі органи державної влади або обираються, або формуються загальнонаціональними представницькими установами. *Парламентська республіка* - це форма республіканського правління й організації державної влади, за якої 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 відіграють у 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 всенародно; по-третє, парламент не

має права змістити уряд. *Змішана форма* республіканського правління поєднує в собі елементи президентської 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 може 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 відіграє більш істотну роль, ніж за парламентської моделі, обирається на прямих виборах й істотно впливає на формування уряду. Виокремлюють 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.

Ресурси державної влади й управління

Ресурси як 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. Най-

головнішими з них є кадрові ресурси державної влади й управління. Як правило, державні діячі, політики й чиновники отримують ресурси влади, обіймаючи керівні посади в системі державного управління. **Р.д.в.у.** - це фундаментальне джерело управління. Їх першорядне значення відображене в теорії соціального обміну, згідно з якою в основі влади, а отже й державного управління, лежить нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів. Люди, які не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання наказів і доручень їх розпорядників. Розподіл і перерозподіл соціальних ресурсів відбувається у процесі державного управління. Можна виділити такі типи ресурсів: *утилітарні ресурси* - матеріальні й інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами, турботами і побутовими потребами людей; *примусові ресурси* - заходи державного примушування; *нормативні ресурси* - засоби впливу на ціннісні орієнтації і норми поведінки людини; *політичні ресурси* - 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 зниження соціального статусу як суспільно значущої ролі людини відповідно до соціальної стратифікації; *культурно-інформаційні ресурси* - духовні цінності, знання й інформація, а також засоби їх отримання і поширення; *силові ресурси* - засоби й апарат фізичного впливу; *демографічні ресурси* - це люди як універсальне джерело інших ресурсів; *людські ресурси* - кадрові ресурси, безпосередньо зайняті в процесі здійснення державного управління.

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 й соціальної ситуації; невизначеність політичної ситуації; неповний обсяг 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 такі: планування дій у позаштатних ситуаціях (метод перевірки стійкості системи, метод коригування параметрів проек-

ту, 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.



Світська держава

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

Секретаріат Кабінету Міністрів України

Апарат Кабінету Міністрів України забезпечує організаційну, інформаційно-аналітичну та матеріально-технічну його діяльність. **С.К.М.У.** забезпечує проведення засідань Кабінету Міністрів України, роботу урядових комітетів і 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 Державний 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.

Система державного управління

Система, елементами якої є: 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 виду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та 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 та завдання", "функції", "методи", "стадії", "процедури", "повноваження", "ефективність", "культура", "етика" тощо.

Система державної влади

Структурована єдність владних відносин, що складаються внаслідок діяльності держави, державних органів, а також посадових осіб, які реалізують інтереси держави в різних галузях суспільного жит-

тя. При цьому можна виокремити суб'єктний (організаційні структури, установи й інститути (президент, парламент, уряд, суди, громадянство, державна служба, військовий обов'язок тощо) й об'єктний (предмети ведення, компетенція, повноваження, права й 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 правооснову спадкоємності і стабільності розвитку державної влади); публічне визнання та 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 належать: безпосередні органи - збори, сходи громадян, на яких прямим волевиявленням більшості вирішуються місцеві питання (проводяться у невеликих населених пунктах, де для цього не утворюються представницькі органи); представницькі органи - ті, що обираються безпосередньо населенням і які можуть іменуватися муніципальними зборами, коміте-

том, 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.

Система судів загальної юрисдикції

Система органів судової влади, що в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації та до якої входять усі суди, крім Конституційного Суду України, а саме: місцеві суди, апеляційні суди, Апеляційний суд України, Касаційний суд України, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України. Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування. Судді у здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Професійні судді повинні мати вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше трьох років, проживати в Україні не менше десяти років і вільно володіти державною мовою. Вони не можуть бути членами політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій

політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів і відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

Системні складові державного управління як виду діяльності

До таких складових належать: цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика); функціональна структура (сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями); сукупність процесів (зміна стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні); засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси); морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, усе різноманіття суспільної діяльності); результати (стан і перспективи держави).

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)

Професійна, на постійній основі діяльність осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях (спрямована на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів

місцевого самоврядування) і отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Соціальна держава

Призначення терміна “соціальна держава” - 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, що держава має бути соціальною щодо цілей і правовою за формою взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Цілеспрямована діяльність державних органів з управління соціально-культурною сферою суспільства спрямована на задоволення його потреб, підвищення добробуту населення й дотримання принципів соціальної справедливості. Соціальна політика в С.д. нерозривно пов’язана з уявленнями та цінностями, що притаманні суспільству. Вона впливає на відносини між державою і людиною через регулювання взаємодії держави і суспільства, що складається з певних соціальних груп, належність до яких визначає зміст соціальних інтересів людей.

Соціальна технологія

У поєднанні ці широкоживані слова мають принципово новий зміст і являють собою спеціальний термін та певну соціально-гуманітарну категорію. Виникнення цього терміна пов'язане з прийняттям і активним використанням у сучасній суспільній діяльності та управлінні запропонованого Ч. Перроу розширеного тлумачення поняття технології як засобу перетворення будь-яких ресурсів у бажаний результат діяльності. Якщо виробнича технологія пов'язана з ефективним перетворенням предметів природи, енергії, інформації, то **С.т.** - з суспільними відносинами та інститутами, що їх регулюють. Основна її мета - оптимізація їх функціонування і розвитку, життєдіяльності соціального організму в цілому, розробка механізмів узгодження інтересів різних соціальних груп. Доцільно розрізняти **С.т.** як онтологічний феномен, як знання і як важливий елемент механізму соціального управління. Як онтологічний феномен **С.т.** - суспільно вироблений та закріплений історичним досвідом сталий механізм взаємодії різних соціальних груп, відносини людини й суспільства: звичаї, традиції, право, державний устрій, сімейно-побутові стосунки, громадська думка тощо. **С.т.** як знання - наукове осмислення конкретних механізмів функціонування та розвитку суспільства з урахуванням складного переплетіння матеріальних, духовних, політичних, правових, національно-етнічних, соціально-культурних

та інших чинників. Як елемент механізму соціального управління С.т. - це засіб перекладу вимог об'єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (нормативно-правових актів, нормативних документів, вказівок тощо), які стимулюють людей на досягнення поставлених цілей. Історично С.т. представлена різними формами соціального примусу, методами "обробки людей людьми", починаючи з жорсткого тиску при авторитарних чи тоталітарних режимах і закінчуючи сучасними, м'якими формами соціального примусу, наприклад шляхом маніпулювання засобами масової інформації. Сучасні тенденції позитивного розвитку соціальної технології полягають у зміщенні акцентів від "обробки людини" до управління суспільними відносинами як через методи узгодження інтересів різних соціальних груп і конструктивне розв'язання конфліктів, так і через проектування та ефективне використання певних об'єктивних соціальних регуляторів - соціальних інститутів. У 80-90-х рр. ХХ ст. у надрах С.т. зародився і набирає все більшої сили та самостійності ще один тип технології - інтелектуальна. Передумовою її виникнення було створення у 60-70-х рр. ХХ ст. нової науки - інформатики. Сьогодні вже можна говорити про створення відносно самостійної наукової дисципліни - інформаційної теорії соціальних систем, центральною категорією якої є нове знання.

Здатність до виробництва та засвоєння нового знання виступає ключовою передумовою того, що соціальні системи постають як цілісні розумні організми, що розвиваються за законами колективної творчості і логікою застосування знань.

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 полягає, 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; за мету ця активність має формування й реалізацію керуючих впливів. С.д.у. повинен складатися з таких обов'язкових 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. Властивостями демократичного стилю державного управління є: глибокі, органічні взаємозв'язки органів державної влади і місцевого самоврядування із громадянами, що сприяє пізнанню керованих об'єктів, потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, розвитку в них розуміння суті і значення управлінських рішень і дій; стимулювання у всій системі державного управління ініціативності, творчості, активної співучасті у справах суспільства і держави; широкі можливості для введення наукового знання в управлінські процеси і надання їм необхідної цілеспрямованості, діловитості та впливовості; становлення і підтримка у всій системі державного управління гуманних взаємовідносин між керівниками і підлеглими, членами керівників і керованих об'єктів, колективами, посадовими особами і громадянами, внаслідок чого права і свободи людини дійсно будуть реалізовані. 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 прак-

**Стратегічне
планування
в державному
управлінні**

тику; співвідношення рівня діяльності апарату з обгрунтованими наукою положеннями, висновками й рекомендаціями.

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 із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концентуалізацію політик, програм і проектів, нормативно-правове, організаційне і координаційно-планове проєктування 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 є державно-управлінським рішенням щодо реалізації стратегії й політики відповідних суб'єктів державного управління. Цей план є науковим передбаченням стану держави як цілісного об'єкта управлін-

ня на певний час. Можна відобразити процес С.п.д.у. за 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 найвідоміших альтернатив стратегій держави є такі: стабілізація, повільний розвиток, швидкий розвиток, кооперація, інтеграція у 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 та міжгалузевих структур, їх територіальне розміщення, організаційно-інституціональні пропорції, забезпечення ресурсами і функціонування в умовах ринку. С.п. спрямована на створення багатогалузевого високотехнологічного комплексу товаровиробни-

чих 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. **С.п.** виходить із 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 зі 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 пріоритетних напрямів з метою забезпечення її конкурентоспроможності; вибір та розвиток інноваційної моделі економічного зростання; застосування програмно-цільових методів економічного управління розвитком науковосмних 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 усієї країни; розвиток сучасної національної інформаційної інфраструктури на базі зарубіжних та вітчизняних досягнень у цій сфері; розвиток біотехнологій та їх широке впровадження у практику; інституційне забезпечення розвитку науково-технологічного та інноваційного процесу (створення промислово-фінансових груп, холдингів, 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

Відносини між суб'єктами та об'єктами державного управління. Суб'єкти державного управління не можуть існувати без відповідних об'єктів управління і тільки у сукупності вони утворюють систему державного управління, яка охоплює організацію і функціонування суб'єктів управління (керуючих систем), структу-

ру їх взаємозв'язків із цією системою, а також її компоненти, які створюють у взаємозв'язку структуру об'єкта управління й безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи. З точки зору взаємозв'язків у системі суб'єкт-об'єктної залежності кожний державно-управлінський вплив можна схарактеризувати 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.** виявляються в кожному управлінському акті, дії, відношенні та об'єктивно зумовлюють і 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 управлінські рішення. Вони виступають формою вияву волі суб'єкта управління щодо об'єкта управління і полягають у забезпеченні дійсних потреб та інтересів суб'єкта та об'єкта управління на основі вибору з множини можливих варіантів їх поведінки такого, що найбільше відповідає конкретним умовам та цілям функціонування системи державного управління на даному етапі її розвитку.

Судова влада

Сфера публічної й 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., ставлення до неї в суспільстві дуже важливі для демократії і законності. Суд не є репресивним органом держави. Він покликаний бути захисником права в найширшому розумінні. 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 контролювання законодавчого процесу або конституційний нагляд. Він полягає у кваліфікуванні певних нормативно-правових актів або їх окремих положень як таких, що суперечать конституції, і позбавленні їх юридичної сили.

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. Одне

із завдань політичної системи полягає в тому, щоб виявляти суспільні проблеми і виробляти стратегію їх вирішення. Наявність певної суспільної проблеми не приводить автоматично до того, щоб цією проблемою почали опікуватися органи державної влади. Необхідний механізм, який дозволяє ставити питання перед державою, надавати їм характеру державних проблем. Це нерозривно пов'язано з іншим, дуже важливим елементом державного управління - постійним складанням переліку найактуальніших проблем, що слугують орієнтиром для дій системи державного управління. На основі з'ясування пріоритетності вирішення суспільних проблем відбувається визначення цілей і пріоритетів державної політики.

Сфера і галузь суспільного життя

Соціально-громадська сфера, в якій люди об'єктивують свої життєві потреби й інтереси, на підставі і в процесі чого мають можливість ставити перед собою близькі й далекі цілі, проблеми та завдання сьогодення і на перспективу. Теоретичний підхід до питання виявляє існування лише п'яти сфер - за кількістю груп об'єктивних потреб і суб'єктивованих людиною власних інтересів - у їжі, в одязі, в наявності житла, у продовженні роду та у спілкуванні. Отже, можна виокремити такі суспільні сфери: економічна, політична, духовна, культурна і міжетнічна (або ж етноісторична). Історико-кон-

кретні й ситуативні комбінації між зазначеними групами потреб та інтересів синтезуються у сфери, а проблемні й локальні “стики” між ними - у галузі суспільної життєдіяльності людей: природо-користування, екологія, технологія, торгівля, інфраструктура, право, фінанси, наука, освіта, інформатика, міжнародне оточення тощо. У соціологічному просторі сфери розташовані у такий спосіб: фундаментом суспільного життя є економічна сфера, далі йдуть політична, духовна, культурна і - у самому центрі цієї “споруди” - етноісторична сфера (етносфера). Кожна сфера структурно складається з трьох елементів: відносин (або ж взаємодії) людей щодо певних важливих для них потреб, інтересів, цілей і т.ін. у даній сфері життєдіяльності; установ (або ж інститутів), які створюють люди для найбільш ефективної реалізації якихось важливих для них потреб, інтересів, цілей тощо у даній сфері життєдіяльності; поглядів (або ж ідей), що їх люди висловлюють у процесі реалізації своїх потреб, інтересів, цілей тощо. Характерною є різна динамічність зазначених елементів: найбільш рухливими є відносини; найбільш консервативними є установи; щодо поглядів людей, то вони характеризуються більш складними соціальними залежностями, а тому схильні й до динаміки, й до статичності.



Теоретичні підходи до вивчення державної політики

Основні з цих підходів представлені такими школами. *Інституціоналізм* розглядає державну політику як результат діяльності державних інститутів (уряд, парламент, виконавчі та судові органи тощо), які 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 й моніторинг) у процесі вирішення суспільних проблем. *Теорія груп* оцінює державну політику як результат групової боротьби, конфлікту між різними групами у суспільстві й уряді та пошуку консенсусу з конкретних питань політики. *Теорія еліт* розглядає державну політику як результат переваг і вибору політичної та адміністративної еліт. *Теорія раціоналізму* - як результат діяльності з досягнення оптимальних суспільних цілей на основі розроблених технологій управління. *Теорія інкременталізму (поступовості)* - як послідовну і поетапну діяльність державної бюрократії щодо повільної зміни існуючого стану справ. *Теорія гри* визначає державну політику як раціональний вибір у конкурентній боротьбі найбільш впливових сторін у суспільстві або уряді. У тео-

рії суспільного вибору державна політика формується в результаті діяльності індивідів на основі усвідомлення власних інтересів і прийняття відповідних рішень, що мають принести їм певну вигоду. Відповідно до *теорії відкритих систем* державна політика є результатом відповіді політичної системи на запити і потреби відповідних структур і чинників зовнішнього середовища. Зазначені підходи дозволяють зробити 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 і 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 виникнення 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 оптимальних 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 Т.д.у. 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 у цьому значенні вона формально є найбільш 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 із такими характеристиками: правила відомі всім; мета правил є зрозумілою; визначені умови їх за-

стосування; 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 засобами, що слугують для виконання функцій управління і є власністю організації (держави), а не особистою власністю окремих адміністраторів; *постійність*, тобто посада є постійним заняттям за наймом із 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 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.

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 у державному управлінні. Такі обмеження створюються: по-перше, обсягом і характером життєдіяльності людей, яка набуває суспільно значущого, публічного характеру, зачіпає інтереси інших людей і тим самим підлягає державному управлінню; по-друге, стихійними механізмами, які діють у процесі життєдіяльності людей і знаходяться за межами людського пізнання та управління; по-третє, самоуправлінськими механізмами в діяльності керованих об'єктів; по-четверте, керівним впливом на суспільні процеси інших суб'єктів управління; по-п'яте, доцільністю самої державно-правової організації і регулювання відповідної життєдіяльності людей. Важливий чинник, 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 у 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 із відомою свободою і творчим підходом у 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.

Тоталітаризм

Державно-політичний режим, що характеризується повним (тотальним) контролем влади над усіма сферами суспільного життя. Характеризується певною сукупністю ознак: у *політичній сфері* - вста-

новлення однопартійної системи, ліквідація опозиції та системи розподілу влади, знищення громадянських свобод, вождизм 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, мілітаризація економіки, централізоване управління нею; *в духовній сфері* - єдина 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 усе населення країни і є провідниками офіційної ідеології. Серед різновидів тоталітарних політичних режимів виокремлюють праві, засновані на фашистській ідеології, та ліві, засновані на комуністичній ідеології.



Унітарна держава

Це єдина централізована держава, не поділена на самоврядні одиниці. Унітарна форма державного устрою характери-

зується такими ознаками: за наявності єдиної території існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності; деяким із них може бути наданий статус автономії (самоврядування) - національної, територіальної, культурної; єдина конституція, що діє на всій території країни без яких-небудь обмежень; єдина система вищих органів державної влади - парламент, глава держави, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни; єдині система права і судова система, єдине громадянство; єдині державний бюджет, податкові, валютні системи. Унітарність передбачає централізацію всього державного апарату, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади. При цьому централізм виявляється різною мірою і в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборних органів влади. Водночас в більшості сучасних демократичних держав є виборні органи місцевого самоврядування, яким держава делегує частину функцій: стягнення місцевих податків, благоустрій, будівництво, освіта, охорона здоров'я тощо. Місцеві судові органи влади є ланками єдиної судової системи.

Управлінська культура

Суттєва складова сучасного управління, основні елементи якої - метод і стиль управ-

лінської діяльності. **У.к.** виявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі організації, у ставленні до справи, у правилах і нормах ділової поведінки, і, як наслідок, - у характері й змісті управлінських рішень та відповідних управлінських впливів. Одним із проявів сучасного стилю управління на державному рівні є реалізація функції зв'язків із громадськістю, тобто інформування останньої про свою діяльність та з'ясування оцінки нею цієї діяльності.

Управлінські технології

Сукупність методів і процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, у тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації. **У.т.** розвиваються шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найхарактерніших 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 **У.т.** та технології процесного управління за результатами, шляхом постійних вказівок та перевірок і на базі штучного інтелекту (системи підтримки рішень). До актуальних напрямів удосконалення **У.т.** державного управління належать: забезпечення належної організованості, необхідної регла-

ментації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення в межах державного апарату науково обгрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень; розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів.

Урядова криза

Стан у здійсненні державно-владних повноважень урядом країни, коли він увесь або його частина відходить від виконання узгодженої і схваленої парламентом програми дій. При цьому **У.к.** не зводиться до суто організаційних проблем, пов'язаних із виходом з уряду частини міністрів. Уряд фактично втрачає опору в суспільстві, в державному апараті й у парламенті, що означає втрату одночасно і соціальної і політичної підтримки, ставить під питання його легітимність. **У.к.** частіше за все виникають у 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 допомагають подолати кризу, що виникла саме тому, що введення до складу уряду нових членів не звільняє його від необхідності отримати вотум довіри з боку парламентсь-

кої більшості. У сучасній історії найяскравіші приклади У.к. є в Італії, багатопартійна система якої зумовлює коаліційний склад уряду. Водночас часті урядові кризи в цій країні, створюючи певні незручності й виборцям, і правлячій еліті, загалом не впливають на ставлення громадян до політичної системи в країні. В умовах президентської форми республіканського правління конфлікт законодавчої і виконавчої влади, яку втілює президент, може обернутися на вотум недовіри президентові, що означатиме перестановку або відставку в його уряді, а можливо, і його власну відставку. І хоча до процедури імпичменту, тобто звільнення президента з посади, вдаються порівняно рідко і тільки в екстраординарних випадках, можливі непопулярні рішення і дії президента можуть налаштувати проти нього парламент і збільшити ймовірність звільнення його з посади.

Урядові установи і організації, підпорядковані міністерствам

Залежно від покладених на них функцій існують такі різновиди урядових установ і організацій, безпосередньо підпорядкованих міністерствам: *департаменти*, які утворюються для здійснення функцій керівництва окремими підгалуззями в межах відповідних секторів державного управління; *інспекції*, які утворюються для здійснення контрольних-наглядових функцій; *виконавчі бюро*, що утворюються для здійснення реєстраційно-дозвільних функцій щодо фізичних і юри-

дичних осіб, у 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 й організації функціонують як єдиноначальні, очолюються державними службовцями і не мають права видавати нормативно-правові акти.



Федерація

Форма державного устрою, за якої складові державні утворення - суб'єкти **Ф.** - мають певну юридичну і політичну самостійність. **Ф.** - це союзна держава, що складається з відносно самостійних державних утворень. Федеративна держава характеризується такими ознаками: федеративно-територіальний поділ, тобто територія держави складається з територій суб'єктів **Ф.** (штатів, провінцій, округів, земель, республік) і в політико-адміністративному відношенні не є єдиним цілим (при єдиній системі охорони кордонів). Суб'єкти **Ф.** можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ; державні утворення, що складають **Ф.**, є її рівноправними суб'єктами, що володіють відносною юридичною, політичною та економічною самостійністю; суб'єкти **Ф.** не мають суверенітету в повному обсязі і, як правило, не користуються правом одностороннього виходу; суб'єкти **Ф.**

можуть мати свої конституції (або статутути), вони розробляються на основі федеральної конституції і не повинні їй суперечити. Це правило поширюється і на держави, що ввійшли до Ф., маючи раніше прийняту конституцію. Деякі Ф. не надають права своїм суб'єктам мати конституцію; суб'єкти Ф. мають своє законодавство, право видавати закони, укази тощо. Ці законодавчі акти мають юридичну силу тільки на території суб'єктів Ф., на відміну від федеральних законів, обов'язкових на всій території Ф. Законодавчі акти суб'єктів Ф. не повинні суперечити федеральним законам, в іншому випадку вони вважаються недійсними; суб'єкти Ф. мають свою систему законодавчих і виконавчих органів влади. Стосовно федеральної системи вони є підсистемами; порядок їх організації, процедури і межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією. Однак назва органів влади і форма організації системи влади можуть перебувати в юрисдикції суб'єктів Ф. Органи влади й управління суб'єктів Ф. зазвичай копіюють федеральну структуру, але можуть і відрізнитися; громадянство у Ф. допускається подвійне: кожний громадянин вважається громадянином Ф. і громадянином відповідного державного утворення. Законодавчо визначається неприпустимість привілеїв одного громадянина щодо інших.

Форми державного правління

Способи організації вищої державної влади, що визначають її формальне джерело, порядок утворення й оновлення органів державної влади, принципи взаємодії органів влади між собою та з населенням. Джерелом влади може бути визнана воля однієї людини, воля усього народу або ж воля певної панівної соціальної верстви - олігархії. Прийнято розрізняти монархічну та республіканську **Ф.д.п.** Правління державою на принципах республіканізму є найпоширенішим 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 термін. Найпоширенішими видами республіканської форми правління є президентська, парламентська і напівпрезидентська (президентсько-парламентська) республіки. Сучасна Україна є напівпрезидентською республікою.

Форми державно-управлінської діяльності

Зовнішні, постійні й типізовані вияви практичної активності державних органів щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Основними **Ф.д.-уд.** 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. Усі 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, які 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, що, як правило, набуває характеру адміністративних реформ, метою яких здебільшого є подолання кризи або не-ефективності влади та відновлення довіри населення до неї. Розумно створена структура органів державної влади значною мірою визначає ефективність всієї системи державного управління. Вона зв'язує окремі елементи цієї системи в одне ціле, істотно впливає на форми й організацію планування, оперативного управління, засоби організації робіт і їх координацію, дає змогу зміряти і порівняти результати діяльності кожної ланки системи. Така структура впливає і на технології управління, ставить завдання 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

Основні види діяльності влади, що є похідними від її сутності та мають їй відповідати. До **Ф.в.** належать: організаційна, мотиваційна, регулятивна, контрольна, інтегративна, мобілізаційна, стабілізаційна, репресивна. Якщо сутність влади є незмінною і полягає в забезпеченні існування й розвитку суспільної цілісності, то **Ф.в.** 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. **Ф.в.** 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 **Ф.в.** У демократичних, правових державах функції суб'єктів влади оформлюються і регулюються конституційними й іншими правовими нормами, що виражається в їх повноваженнях і компетенції, правах і обов'язках. Визначення конкретного змісту та обсягу, способу і форм реалізації **Ф.в.** 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 будь-якій суспільній цілісності, сукупна діяльність якої залежить від якісно визначеної влади й суспільного порядку, складаються відносини щодо влади, лідерства, прийняття рішень і їх реалізації.

Функції держави

Основні види діяльності держави, серед яких є необхідні для існування у будь-якій державі впродовж усього періоду її існування, а тому фактично стали функції, а також такі, що визначаються об'єктивними обставинами в окремих країнах (традиціями, наявністю багатьох національностей, релігій, віддалених або особливих територій тощо) і які надалі називатимемо специфічними. Здебільшого, саме наявність останніх призводить до різноманітності наборів функцій різних держав. Визначення основних Ф.д. (сталих і специфічних) безпосередньо пов'язане з визначенням її основних цілей, оскільки функцію можна визначити як перетворення призначень держави у дії, де призначеннями є вже визначені її цілі. Основні функції прийнято поділяти на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності на політичні, економічні, соціальні та гуманітарні. Реалізація цих функцій забезпечує досягнення поставлених цілей розвитку держави, причому кожна з функцій являє собою певний напрям або вид суспільної діяльності, який здебільшого характеризується своєю методологією і тех-

нологіями і не є похідним від інших напрямів або видів діяльності. Можливий їх різний рівень узагальнення або конкретизації залежно від суб'єктивного фактора, що зумовлює можливі розбіжності у відображенні системи основних Ф.д. До того ж основні функції влади змінюються за змістом і формою залежно від історичної стадії суспільства, динаміки суспільних потреб та інтересів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів влади. Окрім основних також можна виділити загальні та забезпечуючі Ф.д. До загальних прийнято зараховувати управлінські функції планування, організації, мотивації і контролю. Виконання основних і загальних Ф.д. завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації, зокрема: ресурсного (фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного), правового (нормативно-правового регулювання), методичного (підходи, методи, методики, прийоми, правила, процедури, регламенти), наукового (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування) та освітнього (навчання). Забезпечуючі функції відрізняються від інших тим, що, зорганізовані в певні структури, вони можуть одночасно забезпечувати реалізацію численних основних та загальних функцій. Для таких функцій на рівні держав та організацій доцільно застосовувати так зване функціональне управління із створенням відповідних органів або структур, наприклад, міністерства економіки, міністерства фі-

нансів, державної скарбниці, міністерства юстиції, міністерства освіти, державної служби управління персоналом тощо.

Функції державного управління

Реальні, силові, цілеспрямовані, організуючі та регулюючі впливи на певне явище, відношення чи стан (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. Ф.д.у. тісно пов'язані із суспільними функціями держави й відображають способи здійснення останніх. Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу і роль, то Ф.д.у. показують, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює. Ф.д.у. розкривають і характеризують взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління. Сфери і функції діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери і Ф.д.у. Це здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету, зокрема проведення фінансової політики тощо. Предмет функцій управління вказує на сторони, аспекти, вияви суспільної системи, що підлягають управлінському впливу держави (державних органів). Зміст функцій управління

виражає значення й характер управлінського впливу. Спосіб реалізації розкриває можливості збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, закладених у цій функції. У структурі держави **Ф.д.у.** отримує певну диференціацію, розподіл і розосередження в управлінських функціях різних державних органів, їх ланок і підсистем.



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.**

Цілепокладання в державному управлінні

Визначення цілей держави як основи всієї її діяльності, окреслення перспективи розвитку на певний період. Визначення цілей є найважливішим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для держави, яка є складною, багатоконтурною, нелінійною, відкритою, динамічною та імовірнісною системою зі зворотним зв'язком. Невдале визначення цілей може призвести до зниження або завищення реальної перспективи держави. У першому випадку стримуватиметься її розвиток, а в другому - буде ставитися недосяжна мета: розвиток найважливі-

ших сфер діяльності буде негармонізованим, втратиться 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'єктові управління (державній владі) систему цінностей, так і 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 посідання чільного місця серед найрозвиненіших країн світу, передусім за показниками людського та економічного розвитку. Цілі держави, а відповідно й державного управління зазвичай проголошуються і фіксуються у 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 можливістю, 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 враховувати, що управління складними соціальними системами, до яких, безумовно, належить держава, лише виходячи з короткострокових цілей, з часом неминуче призводить до погіршення діяльності цих систем. Саме тому завжди доцільно визначати довгострокові цілі держави.

Термінологічна абетка



- Авторитаризм 17
- Адміністративна етика 18
- Адміністративна реформа 19
- Адміністративно-політична еліта 20
- Адміністрація Президента України 21
- Акти Кабінету Міністрів України 23
- Акти Президента України 24
- Аналіз впливу 25
- Аналіз політики 26
- Аналітичне забезпечення державно-управлінської діяльності 28
- Антимонопольна політика 31



- Базові цінності демократичного суспільства 32
- Бюрократія 33



- Види державних органів 34
- Виконавча влада 35
- Виконавчі органи рад 36
- Відомство 36
- Врахування людського фактора в державно-управлінській діяльності 37



- Глава держави 38
- Громадська думка 39
- Громадянське суспільство 41
- Гуманістичний вимір у системі державного управління 43



- Демократія 44
- Держава 45
- Держава у навколишньому світі 47
- Державна влада 48
- Державна етнополітика 49
- Державна кадрова політика 50
- Державна політика 50
- Державна політика у сфері державної служби 54
- Державна програма 56
- Державна служба 58
- Державне замовлення 60
- Державне прогнозування економічного і соціального розвитку 60
- Державне регулювання в умовах ринкової економіки 61
- Державне управління 63
- Державний апарат 64
- Державний бюджет 65
- Державний комітет 66
- Державний режим 67
- Державний службовець 68
- Державний устрій 70
- Державні монополії 71
- Державні резерви 73
- Державні соціальні стандарти 73
- Державно-владні повноваження 73
- Державно-управлінська інформація 74
- Державно-управлінські впливи 76

Державно-управлінські рішення	77
Державотворення (державне будівництво)	79
Джерела вдосконалення державного управління	79
Документообіг у системі державного управління	80



Елементи адміністративної діяльності	82
Ефективність державного управління	82



Закон	84
Законодавство	85
Законодавча влада	85
Зворотний зв'язок у системі державного управління	86
Зв'язки з громадськістю в системі державного управління	87



Ієрархія рішень у державному управлінні	88
Інститут президентства	89
Інформаційно-методичний ресурс	90



Кабінет Міністрів України	92
Категорії державного управління	94
Класифікація цілей державного управління	95
Конституційний Суд	96
Конституціоналізація	97
Контроль у сфері державного управління	97
Конфедерація	101
Конфлікти у сфері державного управління	102
Концепція вимушеної раціональності	103

- Концепція влади як механізму управління 104
Криза як соціально-політичний феномен 106
Критерії та орієнтири соціальної політики держави 108
Культура державного управління 108



- Легітимність державної влади 109
Лобізм 110



- Методи державного управління 112
Методи теорії державного управління 114
Механізми державного управління 116
Міграційна політика 118
Міністерство 120
Місія держави 122
Міське самоврядування 123
Місцеві державні адміністрації 125
Моделі державного управління 127
Монархія 128
Моніторинг 129



- Напрями вдосконалення державного управління 130
Наука державного управління 131
Нормативні акти 133
Норми права 136
Нормотворчий процес 137



- Організаційні відносини 137
 Олігархія 138
 Основні напрями державно-управлінської діяльності 139



- Парадигма державного управління 140
 Парламент 141
 Планування нормотворчої діяльності 143
 Політична воля 145
 Правова держава 146
 Правове регулювання державного управління 148
 Прийняття рішень в державному управлінні 149
 Принципи державного управління 152
 Принципи організації роботи керівника 156
 Принципи проектування програм структурної перебудови економіки 158
 Природоохоронна діяльність держави 159
 Пріоритетні напрями науково-технологічної та промислової політики в Україні 160
 Програма діяльності Кабінету Міністрів України 161
 Програма економічного і соціального розвитку 162
 Програмна оцінка 163
 Програмний аналіз 164
 Програмно-цільовий підхід у державному управлінні 165
 Процес державного управління 166



- Регіональне управління 168
 Регламент органу державного управління 169

- Республіка 170
Ресурси державної влади й управління 171
Ризик у державному управлінні 173



- Світська держава 174
Секретаріат Кабінету Міністрів України 174
Система державного управління 175
Система державної влади 175
Система органів місцевого самоврядування 176
Система судів загальної юрисдикції 177
Системні складові державного управління як виду діяльності 178
Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) 178
Соціальна держава 179
Соціальна технологія 180
Стиль державного управління 182
Стратегічне планування в державному управлінні 184
Структурна політика 185
Суб'єкт-об'єктні відносини в системі державного управління 187
Судова влада 189
Суспільні проблеми 189
Сфера і галузь суспільного життя 190



- Теоретичні підходи до вивчення державної політики 192
Теорія державного управління 193
Теорія раціональної бюрократії 194
Територіальна громада 195

Типове та унікальне в державному управлінні 196
Тоталітаризм 197



Унітарна держава 198
Управлінська культура 199
Управлінські технології 200
Урядова криза 201
Урядові установи і організації, підпорядковані
міністерствам 202



Федерація 203
Форми державного правління 205
Форми державно-управлінської діяльності 205
Формування структури органів державної влади 206
Функції влади 208
Функції держави 209
Функції державного управління 211



Центральні органи виконавчої влади із спеціальним
статусом 212
Цілепокладання в державному управлінні 212

Список використаних інформаційних джерел

1. *Аблов А.Ф.* Влада і політика. - О.: Маяк, 1998. - 35 с.
2. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Укл. Г. Райт та ін.; Пер. В. Івашко. - К.: Основи, 1996. - 128 с.
3. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление. - М.: Экономика, 2000. - 305 с.
4. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
5. *Бакуменко В.Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології і практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 320 с.
6. *Воронков А.А.* Методы анализа и оценки государственных программ в США. - М.: Наука, 1986. - 190 с.
7. *Гаврилов О.А.* Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование: Моногр. - М.: Ин-т государства и права РАН, 1993. - 128 с.
8. *Гвишиани Д.М.* Организация и управление. - 3-е изд., перераб. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. - 332 с.
9. *Гончаров В.В.* Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. - М.: МНИИПУ, 1998. - 176 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред. В.Д. Козбаненко. - М.: Статут, 2000. - 912 с.
11. *Гурне Б.* Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкуна. - К.: Основи, 1993. - 165с.
12. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник: У 3 ч. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.

13. *Дункан, Джек У.* Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики: Пер. с англ. - М.: Дело, 1996. - 272 с.
14. *Кнорринг В.И.* Искусство управления: Учеб. - М.: Изд-во БЕК, 1997. - 288 с.
15. *Князев В.М.* Соціальна технологія та управління політичними процесами в Україні / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. - К., 1995. - Вип. 38. - 36 с.
16. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: деякі порівняльні практики. - Д.: Вид-во ДФ УАДУ, 1999. - 260 с.
17. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з проведення в Україні адміністрат. реформи. - К.: Центр політ.-прав. реформ; Центр розвитку укр. законодавства, 1998. - 62 с.
18. *Кубко Е.Б.* Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Отв. ред. В.В. Цветков. - К.: Наук. думка, 1988. - 232 с.
19. *Кхол Й.* Эффективность управленческих решений: Пер. с чешс. - М.: Прогресс, 1975. - 165 с.
20. *Луговий В.І., Князев В.М.* Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 9-12.
21. *Матвиенко В.Я.* Прогностика. - К.: Укр. пропілеї, 2000. - 520 с.
22. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
23. *Моррисей Дж.* Целевое управление организацией: Пер. с англ. / Под ред. И.М. Верещагина. - М.: Сов. радио, 1979. - 144 с.
24. *Надолішній П.І.* Етніонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 264 с.
25. *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. - К.: Ин-т государства и права НАН України, 1995. - 207 с.

26. *Нижник Н.Р., Машиков О.А.* Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
27. *Нижник Н.Р., Мосов С.* Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 56-61.
28. *Основи політичної науки: Курс лекцій: У 2 ч. Політичні процеси, системи та інститути / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старецька та ін. За ред Б. Кухти - Л.: Кальварія, 1997. - 336 с.*
29. *Пал Л.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.
30. *Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 300 с.*
31. *Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / І.Ф. Курас, Ф.М. Рудич, Р.В. Балабаш, О.В. Клиниченко, О.В. Кононенко, В.Г. Кремень та ін.; Редкол.: Ф.М. Рудич (гол.). - К.: Парламент. Вид-во, 1998. - 352 с.*
32. *Правознавство / За ред. М. Настюка. - 2-ге вид. - Л.: Світ, 1995. - 272 с.*
33. *Райт Г.* Державне управління: Пер. з англ. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
34. *Рижих В.М.* Державне управління науково-технічним прогресом: економічні аспекти. - Х.: Прапор, 1998. - 398 с.
35. *Рябов С.Г.* Політологічна теорія держави. - 2-е вид. - К.: Тандем, 1996. - 240 с.
36. *Стратегическое планирование / Под ред. Э.А. Уткина. - М.: Асоц. "Тандем"; Изд-во ЭКМОС, 1998. - 440 с.*
37. *Тихонравов Ю.В.* Геополитика: Учеб. пособие. - М.: ЗАО "Бизнес-школа Интел-синтез", 1998. - 368 с.
38. *Философский энциклопедический словарь / Гл. ред.: А.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. - М.: Сов. энцикл., 1983. - 840 с.*
39. *Цветков В.В., Аверьянов В.Б. и др.* Руководитель в аппарате государственного управления. (Организационно-правовые проблемы). - К.: Наук. думка, 1988. - 344 с.

40. *Цветков В.В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 164 с.
41. *Шаповал В.М.* Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект): Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1996. - 60 с.
42. *Шаповал В.М.* Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз. - К.: "Програма Л", 1995. - 136 с.
43. *Щёкин Г.В.* Теория социального управления: Моногр. - К.: МАУП, 1996. - 408 с.
44. *Lan Z., Anders K.* A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test // Administration & Society. - 2000. - May. - Vol. 32. - N 2. - P. 138-165.

Зміст

<i>Передмова</i>	3
Методологія формування словника-довідника	5
Текстова частина	17
Термінологічна абетка	215
<i>Список використаних інформаційних джерел</i>	222

Довідкове видання

Державне управління

Словник-довідник

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальний за випуск *В.А. Дон*
Редактор *Л.К. Довніч-Мартиненко*
Коректори: *Т.В. Пантелеймонова, І.Т. Пустовіт*
Комп'ютерна верстка *Ю.О. Куценко*

Підписано до друку 05.11.2002 р.
Формат 60 x 84 $\frac{1}{16}$. Тираж 500 пр. Обл.-вид. арк. 9,96. Ум. друк. арк. 13,25.
Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк. Зам. № 32.

Видавництво Української Академії державного управління
при Президентіві України.
03057, Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20; тел. 456-94-36.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua.

Свідчення серії ДК № 920 від 21.05.2002 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві
Української Академії державного управління
при Президентіві України.
03057, Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20.

Д 36 Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.:
В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко,
І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Шти-
ка; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. - К.: Вид-во
УАДУ, 2002. - 228 с. - Бібліогр.: 222-225 с.

ISBN 966-619-074-4

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

Словник-довідник розрахований на науковців, працівників органів державної влади, інших фахівців, які професійно займаються проблемами теорії державного управління.
Бібліогр.: 44 назв.

УДК 35.077.6