

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Інститут проблем державного управління та місцевого
самоврядування

Методологія державного управління

Словник-довідник

За редакцією В.І. Лугового, В.М. Князева, В.Д. Бакуменка

Київ
Видавництво НАДУ
2004

УДК 35.077.6

М 54

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентові України Протокол № 8 від 29 грудня 2003 р*

Рецензенти:

В.Є. Вротін, доктор наук з державного управління, доцент кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії державного управління при Президентові України,

В.М. Рижих, доктор наук з державного управління, начальник сектора Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України

М 54

Методологія державного управління Слов -довід /Уклад В Д Бакуменко (кер автор кол), Д О Безносенко, С В Бутівченко, Л М Гогіна, Ю Г Іванченко, В М Князев, І В Козюра, С О Кравченко, Ю Г Кальниць, В І Луговий, О М Руденко, Ю П Сурмін, Л Г Штика, За заг ред В І Лугового, В М Князева - К Вид-во НАДУ, 2004 - 196 с

ISBN 966-619-143-1

У словнику-довіднику зібрані та впорядковані методологічні положення з державного управління. В основу формування даного словника-довідника покладено концепцію методології державного управління, розроблену вченими Національної академії державного управління при Президентові України.

Словник-довідник розрахований на науковців, викладачів, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших фахівців, які професійно займаються проблемами теорії та практики державного управління.

Бібліогр.: 53 назви.

ISBN 966-619-143-1

УДК 35 077 6

- © В Д Бакуменко (кер автор кол), Д О Безносенко, С В Бутівченко та ін , 2004
- © Національна академія державного управління при Президентові України, 2004
- © Оригінал-макет
Видавництво НАДУ, 2004

Передмова

Становлення української державності вимагає створення ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. При цьому особливо важливим є науковий супровід процесів державотворення, що, у свою чергу, потребує розвитку державного управління як спеціальної галузі наукового знання. В його структурі особлива роль відведена методологічній складовій, яка значною мірою впливає на становлення державного управління як наукової галузі. Значний вклад у дослідження методології державного управління внесли як зарубіжні науковці, зокрема К.Андерс, Г.Атаманчук, В.Афанасьєв, Д.Гвішіані, С.Глазєв, Б.Гурне, П.Друкер, Й.Кхол, Б.Лазарєв, З.Лан, Л.Пал, Г.Райт, Г.Саймон, О.Турчинов, Ф.Шамхалов, так і українські вчені: В.Аверьянов, О.Белов, Б.Гаєвський, М.Головатий, В.Князєв, Б.Кравченко, Г.Леліков, В.Луговий, П.Надолішній, І.Надольний, Н.Нижник, О.Оболєнський, С.Пирожков, В.Ребкало, В.Рижих, І.Розпутенко, В.Сиренко, В.Скуратівський, М.Стрельбицький, В.Тронь, В.Цветков, В.Шаповал та ін.

Сьогоднішній стан методології державного управління не може задовольнити потреби практики державного будівництва та потреби державного управління як галузі знання. Причини недостатнього розвитку методології державного управління зумовлені молодістю української держави як об'єкта наукових досліджень і державного управління як галузі знання, а також суперечністю процесів їх становлення. Українська державність формувалася в ході складної політичної боротьби кінця 80-х - початку 90-х рр. на досить неоднозначній методологічній основі. Вона була результатом деякого історичного компромісу між різними методологічними підходами до розбудови держави. Інституціоналізація державного управління як галузі наукового знання, віднесення її ВАКом України до переліку спеціальностей, за якими присвоюються ступені кандидата і доктора наук з державного управління, стимулювало розвиток її методології, яка на перших етапах свого становлення формувалася шляхом: пошуку методологічних ідей у роботах таких класиків української державності, як М.Драгоманов, М.Гру-

шевський, В.Винниченко, Б.Кистяківський, А.Потебня, Н.Шаповал та ін.; використання методологічних досягнень західної філософії, політології, соціології, менеджменту і кібернетики, особливо робіт М.Вебера, Н.Вінера, Т.Гоббса, Е.Дюркгейма, Дж.Локка, Дж.Ст. Мілля, Т.Парсонса, Г.Саймона, Г.Спенсера, Ф.Тейлора, А.Тойнбі, А.Токвіля, А.Файоля, С.Черчмена, У.Ешбі та ін.; перусвідомлення деяких положень марксизму; перенесення методологічних принципів із природознавства, адаптації загальнонаукової методології до державного управління. Це був період накопичення методологічних цінностей, перевірки й осмислення їх можливостей у пізнанні та практиці. З точки зору механізму розвитку знання його можна характеризувати як період домінування екстенсивного розвитку державного управління як галузі науки. Запозичення, перенесення й адаптація були основними способами формування методології. Водночас на цьому етапі виявилася складність проблеми і неможливість швидкої побудови самостійної і зрілої методології державного управління, без якої неможливий нормальний розвиток науки. Невипадково фахівці в галузі наукознавства вважають формування методології одним з найважливіших та найскладніших завдань організації науки.

Нинішній етап методологічного розвитку державного управління характеризується загостреною потребою побудови дослідницької концепції, визначення структури, механізму впливу на пізнання і практику. Накопичений раніше методологічний потенціал виявився значною мірою вичерпаним, а практика державного будівництва висунула такі проблеми, які досить складно розв'язати в межах традиційних методологічних підходів. Йдеться, передусім про методологічне забезпечення євроінтеграційних процесів України, прискорення її входження в інформаційну цивілізацію і проведення реформи політичної системи суспільства. У зв'язку з цим виникає проблема якісної модернізації методології управління державою. Ця проблема є виключно складною ще з тієї причини, що вона є похідною від більш загальної і невирішеної наукою проблеми, а саме - створення концепції наукової методології як такої.

Методологія є інтегральною системою знання, яке базується на регулятивнорішальних засадах. Вона трактується у сучасній науці досить неоднозначно, має багато різновидів. Методологія, яка трактується у широкому значенні цього слова, є вченням про

структуру, логічну організацію, методи і засоби певного виду діяльності. У такому розумінні методологія виступає як необхідний компонент будь-якої діяльності, якщо остання стає предметом усвідомлення, навчання і раціоналізації. Жодний з усього різноманіття видів діяльності не може існувати без своєї методології. Виділення різновидів методології відповідно до різновидів діяльності не знімає проблему її розуміння, а переводить цю проблему в площину системного осмислення методології.

На розвиток методології державного управління впливають безліч чинників, найбільш важливими серед яких видаються:

- Практичні потреби державного будівництва, вдосконалення управління державою, проведення різних реформ (політичної, адміністративної та ін.). Ця група чинників актуалізує прикладні проблеми методології державного управління, вимагає підвищення її ефективності.

- Розвиток загальнонаукової методології і методологій окремих наук і галузей знання. Дані чинники дають змогу користуватися в державному управлінні накопиченим методологічним потенціалом.

- Ускладнення самого державного управління, набуття ним додаткової множини функцій, зростання кваліфікаційних вимог до державних службовців, які мають виконувати дослідження поточних фактів, розробляти програми і рішення, здійснювати прогнозування й оперативний аналіз, що неможливо без спеціального методологічного забезпечення.

- Соціокультурні чинники, культурний рівень політичних і управлінських еліт, їх потреби і здатність засвоювати методологію та реалізовувати у своїй діяльності. Хоч би якою досконалою і ефективною була методологія, вона повинна пройти апробацію через університети, академії і курси підвищення кваліфікації, магістратуру і аспірантуру, закріпитися в програмах навчання. Вона має бути засвоєною людьми, які виступають суб'єктами державного управління.

- Ціннісні чинники, що виражаються, передусім, у високій цінності ідеї державності в українському суспільстві, прагненні його гуманізувати, наблизити до ідеалів демократії, привести у відповідність із загальнонаціональними потребами.

Методологія державного управління характеризується значним проблемним полем, яке передбачає розв'язання таких проблем:

- Обґрунтування, систематизація, класифікація і опис категорій, аналіз їх генезису, ролі в науці і практиці. Принципово важливим є створення категорійного апарату державного управління.

- Формулювання принципів державного управління, дослідження їх наукової, оцінювальної та практичної транскрипції.

- Обґрунтування практичних методів державного управління, визначення їх специфіки.

- Вивчення парадигмальності державного управління, процесів становлення, зміни, взаємодії парадигм.

- Визначення норм пізнавальної, оцінювальної і практичної діяльності в державному управлінні.

- Дослідження систем цінностей у пізнавальній, практичній і оцінювальній діяльності, їх ролей у державному управлінні, закономірностей їх змін.

- Забезпечення цілісності пізнавальної та практичної методологій, їх відкритості для методологічних інновацій.

Кожна складова в структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення. Так, принципи визначають відправні точки діяльності, формують загальні напрями діяльності. Норми виступають як раціональні вимоги до діяльності. Цінності додають особистісну і суспільну значущість державному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їх раціоналізацію. Теорії забезпечують обґрунтованість, аргументованість діяльності. Нарешті, методи виступають як механізми діяльності, засоби її здійснення.

Методологія в загальному розумінні та методологія державного управління в ХХІ ст. неминуче зазнаватимуть кардинальних змін. На майбутні кардинальні методологічні зміни звертають увагу В.Бакиров, В.Ільїн, В.Кохановський, Н.Моїсєєв, Е.Прохоров та ін. Основні зміни методології зазвичай пов'язують із її гуманітаризацією, зближенням природознавства і соціально-гуманітарних наук, протилежних концептуально-методологічних підходів, розширенням застосування системного підходу і синергетики, поглибленням методологічної рефлексії в самих науках і галузях знання, вдосконаленням методів пізнання, підвищенням методологічного статусу гуманітарних наук, посиленням орієнтації методології на практику, становленням універсології як загальної методологічної дисципліни.

У методології чітко визначилася тенденція відмови від розгляду статичного об'єкта, що складається з елементів, які пов'язані між собою елементарними зв'язками, на користь розгляду об'єкта в динаміці як сукупності нелінійних процесів. Значний методологічний вплив справляє ідея багатоваріантності розвитку; переосмислюються ролі суб'єкта і об'єкта в процесі розвитку з урахуванням більшої значущості суб'єкта, який перестає слідувати за природністю об'єкта, а сам формує для нього простір змін. Важливо й те, що буде відбуватися зміна співвідношення між організацією і самоорганізацією в державному управлінні.

Методологія державного управління в найближчі роки стане центром наукових досліджень. Найвірогідніше, що її дослідження підуть у таких напрямках. По-перше, шляхом вивчення держави як системи, формування категорійного апарату державного управління саме з системних позицій. По-друге, перетворенням державного управління в соціоінженерну науку, в державний менеджмент, що органічно поєднує методологію наукового пізнання з методологією практичного управління державою. По-третє, відбуватиметься подальше збагачення методології державного управління за рахунок адаптації філософської, загальнонаукової та спеціальних наукових методологій. При цьому дуже небезпечним є пряме перенесення методологічного знання без зняття з нього специфіки, зумовленої сферою його виникнення, без насичення специфікою державного управління. По-четверте, перспективним видається розвиток філософської методології державного управління, яка відстала у своєму розвитку значною мірою тому, що була обмежена перехідною зоною між філософією і державним управлінням.

Необхідна суттєва систематизація накопиченого знання з методології державного управління. З цією метою й готувалося це видання, яке приводить до системи напрацьований категоріальний апарат методології державного управління. Словник з методології державного управління відображає поточний стан її розвитку, що відповідає органічному розвитку методологічного знання, сприяє вирішенню комплексу проблем дослідницького характеру. Деякі підходи у словнику відображають здобутки української школи з методології державного управління, яка формується в Національній академії державного управління при Президенті України.

Текстова частина

Адаптація управлінська. Це пристосування властивих суб'єкту управлінської діяльності стилів і методів керівництва до соціальних особливостей об'єкта управління. За висловом американського вченого Т. Парсонса, адаптація є однією з найважливіших функціональних умов, яким всі соціальні системи повинні відповідати, щоб вижити. З системної точки зору процес адаптації спрямований на забезпечення оптимальної взаємодії суб'єкта управлінської діяльності (структури, персоналу, організаційних відносин, функцій, управлінських впливів тощо) із його зовнішнім середовищем (суспільство, інші організації, у т.ч. суб'єкти управлінської діяльності, реакції на управлінські впливи тощо). При цьому суб'єкт управління, сприймаючи реакції зовнішнього середовища, неминуче перебудовує і своє внутрішнє середовище, що призводить до формування таких його зовнішніх функцій, які не відторгаються суспільством. Разом з тим у процесі адаптації завжди присутній цілеспрямований вплив суб'єкта управлінської діяльності з метою пристосування навколишнього середовища до своїх вимог.

Адміністративно-територіальний аспект проведення адміністративної реформи. Цей аспект пов'язаний з визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування. У ході адміністративних перетворень систему адміністративно-територіального устрою необхідно реформувати з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівні. Насамперед передбачається трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі чинного законодавства адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування - такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала

б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг. Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень має здійснюватися шляхом проведення державно-правових експериментів. Пізніше трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою, виходячи з обґрунтованих шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимального можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Актуалізація нормативно-правових баз. Це періодичне оновлення діючих і створення нових проблемно-орієнтованих баз. **А.н.п.б.** доцільно здійснювати за загальною процедурою, яка містить такі етапи: аналіз реальних проблем (процесів, ситуацій) економічного, соціального, правового та іншого характеру в масштабах країни, регіонів, галузей, окремих територій, які стримують розвиток цієї сфери діяльності; аналіз діючих нормативно-правових баз на предмет відповідності вирішенню реальних проблем у даній сфері діяльності і визначення напрямів їх удосконалення та розвитку; зіставлення діючих вітчизняних нормативно-правових баз із зарубіжними з метою можливого врахування світового досвіду правового регулювання у даній сфері діяльності; оновлення (розроблення нових або внесення змін і доповнень до діючих нормативно-правових актів, впровадження необхідних організаційних заходів) з використанням наявних інструментів правового регулювання у даній сфері діяльності та сучасної техніки нормотворчості; розроблення та впровадження відповідних механізмів правозастосування.

Актуальні проблеми світового розвитку. Це проблеми, від вирішення яких суттєво залежать перспективи світового розвитку. Серед них: перехід до постіндустріального інформаційного суспільства; перетворення знань на найважливіший про-

дукт і капітал; зростання швидкості змін у суспільстві; стрімкий розвиток інфраструктури, зокрема електронних комунікацій та інформаційних технологій; значний розрив рівня розвитку та споживання ресурсів між економічно розвинутими країнами та рештою країн світу, загострення демографічних проблем; значне зменшення в цілому природних ресурсів та пов'язані з цим проблеми їх перерозподілу, перехід на нові ресурсозберігаючі процеси та технології; утвердження екологічного мислення; перехід від ієрархічних до адаптаційних організаційних структур; зміщення світових акцентів духовно-культурного розвитку, переорієнтація освіти на загальносвітові цінності тощо. На Всесвітньому саміті тисячоліття ООН прийняті "Цілі Розвитку Тисячоліття", які спрямовані на вирішення найбільш гострих проблем світового розвитку. Серед них: зменшення наполовину відсотка людей, які живуть за межею бідності та страждають від голоду; надання всім дітям початкової освіти; сприяння рівності жінок і чоловіків; зменшення дитячої смертності у віці до п'яти років на дві третини; зменшення рівня материнської смертності на три чверті; зупинення поширення ВІЛ/СНІДУ, малярії та туберкульозу; забезпечення стабільного розвитку довкілля. За цих умов світове співтовариство пропонує посилити міждержавне співробітництво на фоні раціонального державного управління в кожній країні у контексті ідеології стійкого розвитку.

Алгоритм. Точний припис, що задає послідовність дій для досягнення певної мети. Термін походить від імені узбецького математика IX ст. Аль-Хорезмі.

Альтернатива управлінська. Це варіант вибору між двома або кількома можливостями, що виключають одна одну. А.у. може бути представлена у вигляді ідеї, концепції, технологічної послідовності дій, способу вирішення завдання. Потреба в А.у. диктується функцією прийняття управлінського рішення, яка передбачає вибір оптимального варіанта рішення з урахуванням альтернатив. Врахування А.у. розширює можливості управління, підвищує його ефективність.

Аналіз. Це один з основних способів мислення, що базується на розділенні цілого (предмета, властивості предмета або відношення між предметами) на частини (елементи, ознаки, властивості, відношення). Загальновідомими видами аналізу, що застосовуються в державному управлінні, є аналіз політики, формально-логічний, системний та ситуаційний. Серед методів аналізу виділяються визначення динамічного складу, структурування, виявлення форм взаємодії елементів цілого, знаходження причин явищ, виявлення рівнів знання і його структури, розділення елементів на класи і підкласи. Аналіз починається з визначення об'єкта, предмета і проблеми. Подальший крок спрямований на побудову моделей об'єкта і предмета. Після цього формується гіпотеза, яка дає змогу зрозуміти проблему. Наступний крок зводиться до визначення типу аналізу, вибору конкретних методів аналітичної діяльності. Потім застосовуються обрані методи аналізу стосовно предмета дослідження в аспекті перевірки гіпотез. Завершується аналітична діяльність формулюванням аналітичних висновків.

Аналіз державної політики. Це особливий різновид аналізу політики, який орієнтований на аналіз політики держави. Він включає такі етапи: визначення, перевірку та деталізацію проблеми; вибір критерію оцінювання ефективності вирішення проблеми; розробку та порівняння альтернативних варіантів вирішення проблеми та вибір прийнятного варіанта; визначення засобів досягнення цілей та шляхів реалізації; моніторинг (поточний) дієвості впровадження політики; підсумкову оцінку економічних, політичних, соціальних наслідків вирішення проблеми (вплив політики на сфери суспільства); конкретні пропозиції державним органам. А.д.п. засновується на аналізі політики. За визначенням відомого канадського вченого Л.Пала, останній є кваліфікованим застосуванням інтелекту до суспільних проблем, осмислення політики. У такому розумінні А.д.п. - це сукупність принципів, методів і технологій аналізу різних напрямів державної політики з метою її пояснення та оптимізації, а його предметом є державна політика, її структура й складові, взаємодія з соціумом, розвиток у про-

сторі та часі, стадії політичного процесу. Фактично це спроба структурувати вироблення урядових рішень у тих сферах, де не створено достатньої основи для побудови точних кількісних оцінок і застосування науково обгрунтованих критеріїв вибору курсів дій, де домінують суб'єктивні думки, що враховують інтереси впливових політичних і громадських угруповань. При проведенні **А.д.п.** досліджуються: законодавчі акти, розклад політичних сил у зв'язку із запланованими державними заходами; національні, державні, регіональні, галузеві програми; плани заходів уряду; державний бюджет; стан у різних сферах суспільної діяльності; потенційні конфлікти цілей і заходів, що пропонуються, з іншими цілями і заходами; політичні наслідки рішень, їх впливи на суспільство, економіку і навколишнє середовище; питання інформаційного забезпечення та проблеми впровадження.

Аналіз інституційний. Це аналіз, який з'ясовує міру наявності в управлінні інституційних характеристик. Серед останніх найбільшої уваги заслуговують такі: *наявність організацій і установ, які організують взаємодію між людьми; наявність деякої системи цінностей, ролей і символів, що дотримуються людьми; стійкість існування, оскільки соціальний інститут це, передусім, стійка форма життєдіяльності людей, яка сформувалася в процесі їх виживання, історичного розвитку суспільства; раціональність і оптимальність, оскільки для інституту властива оптимальна для даних умов форма організації життя людей; чіткий розподіл функцій, прав і обов'язків між усіма учасниками інституційної взаємодії; розподіл діяльності і професійне її виконання спеціальними групами людей; наявність контролю, різних форм регламентації діяльності індивідів.*

Аналіз інформації. Це різновид аналізу, що забезпечує відбір якісної, релевантної інформації, достатньої з погляду досліджуваної ситуації. **А.і.** включає два різновиди інформаційних процедур: по-перше, пошук, селекцію і накопичення необхідної інформації, тобто деякий первинний інформаційний аналіз, а, по-друге, евристичний пошук вирішення завдання на основі

навної інформації, внаслідок якого може бути знайдене готове рішення (аналог), що дасть змогу істотно прискорити цей процес.

Аналіз програмний. Це оцінювання програм в аспекті відповідності їх характеристик програмним вимогам. А.п. здійснюється в різноманітних формах, у тому числі із застосуванням “програмної оцінки”, “аналізу політики” і деяких інших нових аналітичних методів, і залишається одним з центральних елементів програмно-цільового підходу разом з побудовою програмних структур і використанням програмно-цільових систем управління. Процес А.п. можна представити у вигляді низки послідовних етапів, спрямованих на виявлення співвідношень між “входом” (тобто витратами) і “виходом” (тобто результатами) різних варіантів програми, що досліджується. Серед таких етапів: формулювання проблеми; визначення цілей, пов’язаних із вирішенням проблеми, та показників їх досягнення; виявлення альтернативних варіантів; визначення витрат, оцінка очікуваних результатів кожного варіанта; порівняння альтернатив, вибір оптимального варіанта; представлення результатів аналізу керівнику, що ухвалює рішення.

Аналіз ситуаційний. Ґрунтується на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо. Основними складовими А.с. є: здійснення проблемного структурування, що передбачає виділення комплексу проблем ситуації, їх типології, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім і внутрішнім середовищем; встановлення причин, що призвели до виникнення даної ситуації і наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів щодо ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в даній ситуації.

Аналітична діяльність при плануванні. Це різновид аналітичної діяльності, пов'язаний з реалізацією загальної управлінської функції “планування”. На особливу важливість А.д.п.п. вказав П.Друкер, який пропонував інвестувати час у планування, щоб скоротити час, необхідний для контролю. При здійсненні А.д.п.п. слід виходити з того, що в плануванні прийнято виділити три його основні складові, такі як прогнозування, власне планування та проектування. Прогнозування дає змогу визначити перспективи і виділити найважливіші напрями та етапи розвитку проблеми, сформулювати реально досяжні головну та основні цілі на певний період часу, розробити можливі сценарії дій та концепції їх досягнення. Основними засобами аналітичної роботи на цій стадії є моделювання та колективна експертиза. Власне планування дозволяє визначити комплекс завдань для реалізації головної та основних цілей. Це досягається структуруванням проблеми, визначенням пріоритетних видів і напрямів діяльності, робіт, завдань або, інакше кажучи, розбудовою дерева цілей до рівня завдань. При визначенні останніх доцільно максимально застосовувати їх типізацію, що дозволяє спростити подальше проектування шляхом уніфікації проектів та технологій, необхідних для їх реалізації. Саме на цій стадії при вирішенні проблем державного рівня йдеться про перелік програмно-цілевих завдань (програм, проектів), планування нормативно-правових актів, визначення пріоритетних наукових досліджень, підготовку бюджетних пропозицій тощо. Основним засобом аналітичної роботи на цій стадії є індивідуальна та колективна експертизи. На стадії проектування кожне основне та відповідні допоміжні завдання розглядаються як проекти, в межах яких здійснюється подальша структуризація завдань та прив'язка необхідних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, організаційних, інформаційних, часу). Основними засобами аналітичної роботи на цій стадії є структурно-функціональний та функціонально-вартісний аналіз, індивідуальна та колективна експертизи.

Аналітична діяльність у державному управлінні. Це різновид аналітичної діяльності, який передбачає дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладу на більш прості складові елементи, виявлення взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей і принципів, внаслідок яких міркування щодо вибору рішень приймають доказовий характер. **А.д.д.у.** фактично набуває характеру обов'язкової процедури. Вона потребує максимального концентрування на певному завданні, досконалого знання предметної галузі, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми й процесів її розвитку, застосування різноманітних методів і прийомів аналізу, певного часу. Серед поширених видів аналізу в державному управлінні можна виділити такі. *Аналіз причинно-наслідковий*, що встановлює причини виникнення певних ситуацій та наслідків їх розвитку. Засновується на такій найважливішій властивості сушого, якою є причинність. *Аналіз проблемний*, який дозволяє виділити комплекс проблем у певній ситуації, їх типологію, характеристики, наслідки, шляхи вирішення. *Аналіз ефективності*, що здійснюється з метою мінімізації витрат, підвищення ефективності, покращання співвідношення вигод і витрат, підвищення корисності витрат. *Аналіз зовнішнього середовища*, який досліджує зовнішнє середовище системи з метою вирішення проблем у взаємовідносинах системи із зовнішнім середовищем, виявлення факторів останнього, які діють на систему, визначення їх значення для системи, а також тенденцій розвитку останньої. *Аналіз порівняльний*, що передбачає порівняння двох об'єктів, процесів або явищ з метою виявлення їх загальних та специфічних характеристик. *Аналіз прогностичний*, який здійснюється при підготовці прогнозів і шляхів їх реалізації щодо ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього. *Аналіз структурний*, за яким здійснюється аналіз структури системи як сукупності зв'язків між її частинами, з'ясування значення і впливу кожного окремого елемента структурованого цілого. *Аналіз структурно-функціональний*, пов'язаний із виділенням взаємодії елементів і визначенням їх місця та ролі у функціонуванні системи. З точки

зору структурно-функціонального аналізу система складається з елементів, підсистем, які існують незалежно одне від одного, а також їх структурних взаємовідносин. *Аналіз функціональний*, що дає змогу пояснювати явища з погляду виконуваних ними функцій. Розуміння важливості та необхідності проведення великих обсягів А.д.д.у. призвело до створення в органах державної влади спеціальних структурних підрозділів - аналітичних та інформаційно-аналітичних служб, відділів тощо. Ефективність аналітичної діяльності значною мірою залежить від досвіду, здібностей та знань її виконавців, що необхідно обов'язково враховувати у процесі добору та атестації працівників аналітичних служб. Однією з основних умов плідної аналітичної роботи є оперативне забезпечення релевантною достовірною інформацією. Найбільш поширеними 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). Для апаратної роботи характерні численні і різноманітні завдання, що виконуються одночасно незначною кількістю працівників, а також обмеження у часі їх вирішення. Якщо до цього ще додати фактор значної плинності працівників апарату внаслідок його скорочення та постійного оновлення, що в останні роки спостерігається в Україні, то отримуємо досить повне уявлення про основні причини, внаслідок яких відбувається суттєве зниження якості аналітичної діяльності на фоні загального збільшення її обсягу. Одним із найбільш реальних шляхів позитивного вирішення цієї проблеми є створення спеціальних аналітичних служб поза структурами органів державної влади та проведення аналітичних досліджень на замовлення цих органів на договірних умовах такими службами або іншими тимчасовими колективами професіоналів. Типовими прикладами застосування такого підходу є залучення колективів фахівців до організації та проведення виборчих кампаній, соціологічних опитувань населення тощо. Основним недоліком такого підходу є можливість втрати оперативності та керованості цим процесом.

Аспекти впливу на прийняття управлінських рішень. Серед основних аспектів такого впливу можна зазначити наступні: *ціннісний, політичний, функціональний, мотиваційний та інноваційний*. Пріоритети цих аспектів зазначені в послідовності їх викладу. *Ціннісний аспект* безпосередньо пов'язаний з культурою організації, він є найбільш суттєвим змістовним чинником. Оскільки можна розглядати європейський вибір України як реакцію держави на потребу адаптації та виживання в сучасному світі й на потребу у внутрішній інтеграції, то внаслідок такого вибору слід очікувати зближення національної культури з європейською. Такий результат скоріш за все сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку країни, оскільки відомо, що культура більшої спільноти впливає на культуру організацій, які діють у її межах. *Політичний аспект* пов'язується, з одного боку, з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а, з другого - з розробленням і реалізацією державної політики. Фактори політичної та аналітичної доцільності та їх співвідношення при прийнятті управлінських рішень заслуговують на особливу увагу. У практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності. Це пов'язується з певними політичною, економічною та соціальною платформами тих сил, що прийшли до влади. Безумовно, що управлінське рішення, яке йде у розріз з політичними програмами та ціннісними установками таких сил, підтримуватися ними не буде. *Функціональний аспект* пов'язаний з технологією прийняття рішень. Остання завжди передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень та необхідної інформації, зокрема про проблемну ситуацію; час для прийняття рішення; ресурси, необхідні для реалізації рішення; ресурси, які є в розпорядженні організації (або особи, що приймає рішення); систему управлінських параметрів; систему зв'язку між контрольованими і неконтрольованими параметрами; альтернативні варіанти рішень; систему критеріїв (оціночну систему) для оцінки очікуваних результатів рішень. Відомими типами логічних моделей прийняття рішень є раціональна (акцент на зв'язку між цілями та засобами їх досягнення), правова (ак-

цент на процесі прийняття рішень, їх відповідності закону, правовому аспекті), політична (акцент на політичних факторах впливу на прийняття рішень), соціально-психологічна (акцент на особистісних та групових факторах впливу, поведінці тих, хто приймає рішення). Жодна з цих моделей не забезпечує повноту опису процесу прийняття рішень, тому вважається доцільним їх комплексне або ситуативне застосування. Найбільш поширеним підходом до формування управлінських рішень є їх розгляд у складі єдиного управлінського процесу, що забезпечує модель раціонального прийняття рішень. *Мотиваційний аспект* пов'язується з теоріями мотивації, що базуються на аналізі потреб та процесу. Ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби. Застосовується така схема дій: задовольняються потреби працівників[®] вони докладають енергійних зусиль[®] у результаті забезпечується досягнення організаційних цілей. Саме задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль. Серед теорій задоволення заслуговує на особливу увагу теорія ЖВЗ, оскільки сучасні дослідження підтверджують її справедливність. Вона запропонована К.Алдерфером і складається з трьох рівнів потреб, кожна з яких задовольняється незалежно від інших, а саме: Ж - означає життєві потреби, тобто фізіологічні і безпеки; В - потреби взаємин, що пов'язані з міжособистісними стосунками; З - потреби в підвищенні поваги і самореалізації. Така модель може бути поширена й на великі соціальні групи, на суспільство в цілому. З погляду сучасної науки управління, не хтуючи мотивацією, слід зазначити, що обґрунтована постановка цілей та їх пріоритетне структурування на стадії функції планування є більш важливим, ніж мотивація, оскільки при хибному виборі шляху вирішення проблеми мотивація може тільки прискорити отримання неправильного результату. *Інноваційний аспект* характеризує формування та реалізацію потенціалу нового в системі державного управління. Він включає у себе дві складові: здатність системи державного управління приймати принципово нові, нетрадиційні управлінські рішення з позиції функціонально-технологічного підходу, а також здатність системи державного

управління підтримувати інновації, стимулювати їх впровадження в життя. Інноваційний характер державного управління активізують процеси європейської інтеграції, які передбачають прискорення впровадження в українську практику державного управління не тільки європейських норм та цінностей, а й досягнень: наукових, технологічних та економічних інновацій.

Аудит у державному управлінні. Це перевірка, переважно фінансово-господарська або адміністративна, стану контрольної діяльності будь-якої організації кваліфікованими спеціалістами - аудиторами. Розрізняють зовнішній (такий, що здійснюється незалежними, уповноваженими державою аудиторами) і внутрішній аудит (з метою самоперевірки організації). Цілями аудиту є визначення ступеня достовірності інформації про діяльність організації, що міститься у її звітності, та її відповідності чинному законодавству; визначення недоліків у фінансово-господарській, функціональній чи адміністративній діяльності організації з метою їх виправлення. *Аудит адміністративний* (аудит адміністративної діяльності) - це перевірка будь-якої організації незалежним аудитором з метою виявлення недоліків в організаційній структурі та системі управління, надання рекомендацій щодо вдосконалення управління. *Аудит функціональний* (аудит основної діяльності) - це перевірка з метою визначення економічності, ефективності та результативності її основної діяльності, виявлення недоліків у ній та надання рекомендацій щодо їх виправлення. *Аудит політичний* - це перевірка прийняття та впровадження політичних рішень з метою визначення ступеня його відповідності задекларованій меті, визначення ефективності і результативності, оцінки наслідків впровадження. *Аудитором* виступає окрема особа чи спеціальна організація, що уповноважені державою або запрошені організацією здійснити перевірку її фінансового чи адміністративно-управлінського стану. Аудитори, як правило, дають оцінку діяльності, що планується організацією, наперед ступеня її ризику. В низці країн звітність щодо діяльності державних організацій, підтверджена аудитором, підлягає обов'язковій публікації.

База нормативно-правова. Це впорядкована сукупність нормативно-правових актів, призначених для правового регулювання певної галузі державного управління або сфери суспільної діяльності. Являє собою зведення законів та інших нормативно-правових актів, які використовуються для аналітичної й практичної діяльності. Основним елементом **Б.н.-п.** є нормативно-правовий акт, який являє собою письмовий документ, що приймається уповноваженим на це суб'єктом державно-владних повноважень у визначеній формі за встановленою процедурою, регулює суспільні відносини і містить норми права.

Базові принципи державного управління. Це вихідні, найбільш загальні положення, дотримання яких забезпечує наукову обґрунтованість діяльності у сфері державного управління. Серед них *принцип об'єктивності державного управління*, який зумовлює необхідність дотримуватися в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. *Принцип універсальності управління* проголошує, що цикл і загальні функції управління не відрізняються між галузями державного та приватного управління, а також не залежать від масштабу та специфіки об'єкта управління. *Принцип випереджаючого стану управління* передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє, зокрема активного виявлення, прогнозування та запобігання можливих проблем на основі дослідження потреб і перспектив розвитку об'єкта управління з використанням науково обґрунтованої методології. *Випереджаючий стан у державному управлінні* передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку. *Принцип демократизму* декларує народовладдя, а саме визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, реалізацію ідеї соціальності. *Принцип розподілу влади* передбачає розподіл системи влади на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та протидії у владі та запобіганню встановлення недемократичного режиму, і, як правило, закріплюється в конституціях країн, наприклад в Україні. *Принцип законності* передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави. Він обумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. З цим принципом безпосередньо пов'язаний *принцип правової захищеності управлінських рішень*, тобто їх прийняття на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності діючим правовим актам. *Структурні принципи державного управління* сформульовані й систематизовані Г.Атаманчуком як структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови “дерева цілей” державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні закономірності раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. До загальних принципів державного управління також належить *принцип єдності економіки та політики* зі збереженням пріоритету останньої, а також *принцип поєднання загальних та локальних інтересів* за пріоритету інтересів більш високого рівня.

Базові положення науки управління. Це низка наукових положень, необхідність врахування яких у сучасній управлінській діяльності, зокрема при формуванні управлінських рішень, фактично є аксіомою. Вони становлять основу управлінського мислення. Серед них такі: органічне поєднання та застосу-

вання системного та ситуаційного підходів; розгляд соціальних систем як сукупності суб'єкта та об'єкта управління, а управління в них як неперервного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління; надання управлінню соціальними системами, в першу чергу державному управлінню, характеру стратегічного, що враховує актуальні проблеми світового розвитку та реалізується через певні політики; розвиток управлінських технологій шляхом типізації найбільш характерних процедур і операцій; необхідність дотримання та удосконалення управлінської культури.

Верифікація. Це перевірка, емпіричне підтвердження теоретичних положень науки шляхом зіставлення їх з експериментальними результатами. **В.** широко використовується в моделюванні.

Види управлінської діяльності, які потребують аналітичного забезпечення. Серед таких видів: визначення місця і ролі організації (підрозділу) в інфраструктурі управління; розроблення та узгодження положення (статуту) про організацію (підрозділ); розроблення структури організації, штатного розпису, правил внутрішнього розпорядку, системи документообігу; розроблення й узгодження посадових інструкцій працівників; визначення стратегії, розроблення та узгодження концепції діяльності та політики організації (підрозділів) на певний період; розроблення основних процедур діяльності організації (підрозділів); організація колективної системи отримання, первинної обробки та передачі інформації, розроблення відповідних положень, інструкцій; підготовка проектів державно-управлінських рішень та інших пропозицій, які стосуються визначення пріоритетів і проведення державної політики у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації (за завданням вищих органів влади або за ініціативою даної організації); контроль виконання державно-управлінських рішень у межах компетенції даної організації; відпрацювання сучасних науково обґрунтованих механізмів забезпечення реалізації стратегії економічного та соціально-

го розвитку країни у сфері своєї діяльності, розроблення заходів щодо їх реалізації; виявлення можливих загроз національним інтересам та визначення шляхів їх відвернення; виявлення та розроблення заходів щодо усунення недосконалості правового регулювання у сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; розробка державних (міжвідомчих, регіональних, галузевих) концепцій, програм, проєктів та координація їх виконання; розробка нормативної документації (нормативів, стандартів, положень, інструкцій) у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; підготовка документів до різних нарад, засідань колегій, комітетів, комісій, робочих і експертних груп та їх остаточне доведення за результатами цієї роботи; оперативна підготовка довідок на виконання доручень вищих органів державної влади; підготовка аналітичних та інформаційно-аналітичних записок (бюлетенів, довідок), які містять виявлення, визначення, оцінку стану і змін, а також пропозиції і рекомендації щодо вирішення актуальних проблем та ситуацій у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; підготовка сценаріїв та прогнозів розвитку подій, суспільних процесів з напрямів діяльності даної організації (підрозділу); підготовка експертних висновків, оцінок із широкого кола питань у сфері діяльності даної організації (підрозділу); визначення та ефективне використання в роботі можливостей і форм міждержавного та міжвідомчого спілкування; підготовка міжнародних договорів та угод у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; методичне керівництво в певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації; акредитація, ліцензування певних видів діяльності в межах компетенції даної організації; постановка завдань досліджень, що координуються даною організацією (підрозділом); організація та систематичне планування роботи, звітування щодо її виконання та внесення необхідних коректив; висвітлення напрямів та результатів роботи у засобах масової інформації (прес-конференції, інтерв'ю, публікації, тематичні передачі тощо); періодичне розроблення нових або оновлення концепції та процедур діяльності організації (підрозділів); підготовка пропозицій

щодо удосконалення роботи організації (підрозділів) з усіх питань її діяльності; розробка методичного забезпечення діяльності даної організації (підрозділу); консультативна допомога органам державного управління з проблем у сфері діяльності даної організації (підрозділу); ведення колективного (індивідуального) моніторингу з проблем у сфері діяльності даної організації, підрозділу (експерта) з використанням альтернативних джерел інформації; щоденний аналіз важливих подій, спостереження та оцінка змін у ситуації, що відбуваються у сфері діяльності даної організації (підрозділу); створення та систематична актуалізація інформаційно-методичного ресурсу (правова база, методичні матеріали, інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали, освітні програми, реєстри тощо) у безпосередній сфері своєї діяльності; упорядкування, підготовка і передача основної та супровідної документації щодо діяльності організації (підрозділу) до відповідних організацій (підрозділів).

Виділення основних категорій керівників організації. Це розподіл керівників залежно від рівня та завдань управління на певні категорії. Американський учений Т. Парсонс запропонував орієнтовний розподіл їх функцій таким чином: а) керівники вищої ланки (інституційний рівень), зайняті в основному формулюванням цілей, розробкою планів, адаптацією організації до різних змін, управлінням взаємовідносинами між організацією та зовнішнім середовищем, а також суспільством, в якому функціонує дана організація; б) керівники середньої ланки (управлінський рівень) в основному зайняті управлінням і координацією в організації, узгодженням різноманітних форм діяльності та зусиль різних підрозділів; в) керівники низової ланки (технічний або операційний рівень) в основному безпосередньо займаються поточними операціями та діями для забезпечення ефективної роботи на рівні своїх підрозділів відповідно до цілей організації.

Виділення сучасної парадигми державного управління. Американськими вченими З. Ланом та К. Андерсом шляхом аналізу найбільш впливових та авторитетних наукових журналів та узагальнення напрямів, підходів та результатів досліджень

у сфері державного управління в США виділено трирівневу парадигму, що відображає основні рівні досліджень у сфері державного управління. Перший, найвищий рівень, відповідає опису особливостей та властивостей державного управління; другий - систематизації пізнавальних підходів; третій рівень представляє основні прикладні сфери (об'єкти), їх концентрування. Перший рівень передбачає деякі теоретичні припущення, визначення елементів аналізу та основних проблем. На другому рівні виділені найбільш поширені підходи до досліджень, а саме - організаційний (менеджерський), політичний, правовий, етичний, історико-пізнавальний, інтегрований. Третій рівень містить основні галузі зосередження дослідницьких зусиль, а саме: організаційний менеджмент, управління людськими ресурсами, політичні та правові інститути, соціально-економічні питання, фінанси й бюджет, адміністративний процес, розробку стратегії та аналізу політики, удосконалення відповідних методів, технології їх використання. Також визначено частоту згадування проблем, до яких зверталися дослідники, в науковій літературі. Серед найбільш поширених питань (частота звертання до них від 10 до 20 разів), наприклад, такі: державна політика, адміністративна відповідальність, адміністративна реформа, бюджетна реформа, реформування державної служби, стратегічне планування, децентралізація, організаційна теорія, оцінка виконання. Серед таких питань, частота звертання до яких менше 10 разів, можна зазначити питання комунікації, культури, вирішення конфліктів, лідерства, місцевого менеджменту, інформаційних технологій, дерегулювання, службової кар'єри тощо.

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

Властивість цілеспрямованості управління. Це найважливіша властивість управлінської діяльності, суттю якої є досягнення поставлених цілей, а змістом - дії щодо їх досягнення. За формулюванням П. Друкера, управління - це особливий

вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп у ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. За висловом іншого з видатних представників науки управління А.Файоля, управляти державою - це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів. З погляду системного підходу під управлінням розуміють процес цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, внаслідок якого задовольняються потреби суб'єкта управління. Суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, впливами - організуючі, регулюючі та контролюючі дії органів влади, а об'єктом - все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом.

Властивості та ознаки держави. Це найважливіші характеристики держави. Серед *властивостей держави* такі: вона уособлює суверенітет народу; реалізує право народу на самовизначення; забезпечує політичну інтеграцію всього суспільства; виступає його офіційним представником; забезпечує основні права людини і громадянина; встановлює правові норми. *Основними ознаками держави* є наявність: суверенітету; певної території та громадянства; права як певної системи норм, установлених або санкціонованих державою; системи органів та установ як інструмента реалізації державної влади; системи силових органів (збройних сил, служби безпеки, внутрішніх військ, прикордонних військ, прокуратури тощо) для забезпечення її безпеки; бюджетно-фінансової системи; державної символіки.

Волюнтаризм. Це соціальна практика, для якої характерні суб'єктивізм, свавілля, нехтування об'єктивними законами суспільного розвитку, потребами людей, підпорядкування політики довільним бажанням людей, що її здійснюють, певним, наперед заданим ідеальним конструкціям.

Геополітика. Це науковий напрям, що вивчає основоположні політичні структури і суб'єкти, глобальні або стратегічні напрями, найважливіші закономірності і принципи життєдіяльності, функціонування та еволюції сучасної світової спільноти, а

також міжнародну політику окремих держав, союзів, блоків у загальносвітовому контексті. Г. пов'язує політику держави з роллю географічних факторів, а саме - просторового розташування, розміру території, наявності природних ресурсів, клімату, кількості та густоти населення тощо. Г. покликана досліджувати процеси і принципи розвитку держав, регіонів і світу загалом, вивчати, як і за допомогою яких механізмів і на основі яких принципів вони функціонують і взаємодіють. При практичному впровадженні Г. головними детермінуючими силами зовнішньополітичної діяльності держав виступають національний інтерес та національна безпека.

Гіпотеза. Це наукове припущення, що висувається для пояснення будь-якого явища і для того, щоб стати достовірною науковою теорією, потребує експериментальної перевірки та теоретичного обґрунтування. Не будь-яке припущення є науковою гіпотезою. Остання обов'язково має відповідати таким вимогам. Вона не повинна суперечити неодноразово перевіреним фактам і теоріям. Якщо це трапляється, то є ознакою методологічної неспроможності гіпотези. Гіпотеза повинна поширюватися на все коло явищ, що описуються нею без всяких винятків. Вона не повинна містити внутрішніх формально-логічних суперечностей, інше говорить про її логічну необґрунтованість, а також поняття, що не отримали цілком певної емпіричної інтерпретації, інакше її неможливо перевірити. В її обґрунтуванні особливу роль відіграє аргументація методу дослідження. Процес розвитку гіпотези проходить чотири стадії: висунання гіпотези у процесі вивчення об'єкта дослідження, формулювання гіпотез, постановка і обґрунтування гіпотези, доведення гіпотези у процесі дослідження. У процесі перевірки гіпотези виявляється зв'язок її з науковою теорією.

Глобалізація. Це явище й процес посилення взаємозв'язку та взаємозалежності країн світу. Проявляється у прагненні низки країн світу до політичної та економічної інтеграції для вирішення проблем, що набувають глобального характеру та потребують світових зусиль. Серед останніх - забезпечення

стратегії сталого розвитку, ресурсозбереження, становлення інформаційного суспільства, запобігання стихійним лихам, освоєння космічного простору та світового океану, створення колективних систем безпеки, боротьба з тероризмом та масовими й загрозливими хворобами, вирішення демографічних проблем та ін.

Громадянське суспільство як регулятор розвитку державного управління. Громадянське суспільство - це система життєдіяльності сучасного суспільства, автономна стосовно державної влади, яка виступає зовнішнім середовищем для системи державного управління. Соціальне призначення Г.с. - виражати індивідуальні, групові, корпоративні інтереси громадян та захищати ці інтереси від надмірного втручання з боку державного управління. Механізм впливу на державне управління - *стримування державної влади* шляхом створення непідпорядкованих державно-управлінському впливу організацій, суспільних рухів, незалежних ЗМІ, аж до здійснення акцій відкритої непокори. Результатом цієї діяльності є зміцнення демократичних принципів, посилення контролю за діяльністю органів державної влади і навіть зміни у державній політиці. Демократична держава та громадянське суспільство не відчужені, не протистоять, а доповнюють одне одного у забезпеченні потреб суспільства, захисті інтересів його громадян. Передумови формування громадянського суспільства - конституційне закріплення індивідуальних прав і свобод громадян; створення розвинутої системи зв'язків між індивідуумами та їх об'єднаннями, розвиток мережі громадських неурядових організацій; існування правового механізму взаємодії структур громадянського суспільства та державних структур; наявність зрілої політичної системи; розвиток права громадянського суспільства - легітимної можливості впливати на діяльність державних структур.

Групи інтересів. Це об'єднання людей (політичні, громадські), які висувають певні вимоги до суспільства, державної влади з метою досягнення певних цілей, задоволення своїх інтересів.

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

Дерево базових елементів управління. Це модель управлінської діяльності, побудована у вигляді багаторівневої ієрархічної структури пріоритетно взаємопов'язаних елементів управління, зокрема проблем (вищий рівень Д.б.е.у.), цілей, управлінських функцій, управлінських завдань, управлінських рішень, управлінських оцінок (нижчий рівень Д.б.е.у.).

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

Директива стандартів внутрішнього контролю. Це один із найвідоміших світових стандартів системи контролю, який розроблено Міжнародною організацією вищих аудиторських установ у червні 1992 р., і пропонує типову модель контролю, придатну, зокрема, забезпечувати ефективно управління в організаціях державного управління. В ньому термін “внутрішній контроль” ототожнюється з більш широким поняттям контролю менеджменту, який охоплює всі плани, процедури й практичні дії, необхідні службовцям для досягнення завдань організації. **Д.с.в.к.** виходить з того, що, з одного боку, керівники державних організацій повинні забезпечити впровадження, нагляд та модернізацію належної структури внутрішнього контролю для її ефективного функціонування, а, з другого боку, має бути певна вища аудиторська установа країни, яка також зобов’язана забезпечувати адекватний внутрішній контроль. Даною директивою пропонується покласти в основу структури внутрішнього контролю як мінімум п’ять основних та шість детальних стандартів, що придатні для всіх державних організацій та забезпечують аудиторів (контролерів) критеріями перевірки такої структури. Серед основних стандартів визначені такі: структури внутрішнього контролю мають забезпечити обґрунтовану впевненість у виконанні своїх основних завдань (стандарт “обґрунтована впевненість”); керівники та службовці мають завжди зберігати й проявляти позитивне і підтримуюче ставлення до внутрішнього контролю (стандарт “підтримуюче ставлення”); керівники та службовці повинні мати особисту та професійну чесність і підтримувати рівень компетентності, що дозволяє їм усвідомлювати важливість розробки, запровадження та збереження належного внутрішнього контролю, виконувати основні завдання останнього (стандарт “чесність та компетентність”); специфічні завдання контролю повинні бути визначені або розроблені для діяльності кожного міністерства, департаменту, органу, для кожної сфери діяльності організації (стандарт “завдання контролю”); керівники повинні постійно перевіряти свої дії та швидко реагувати на всі прояви неправильних, неекономічних, непродуктивних та неефективних дій (стандарт “перевірочний контроль”).

Серед детальних стандартів, що є механізмами або методами для досягнення завдань контролю, наведені такі: структура внутрішнього контролю, усі операції та значні заходи мають бути чітко документовані, а документація має бути доступна для перевірки (стандарт “документація”); операції та значні заходи мають бути швидко зафіксовані та належним чином класифіковані (стандарт “швидка та належна фіксація операцій і заходів”); операції та значні заходи мають дозволятися й виконуватися лише особами, які діють у межах своїх повноважень (стандарт “дозвіл та виконання операцій і заходів”); ключові обов’язки й повноваження дозволу, обробки, фіксації та перегляду операцій та заходів мають бути розподілені між співробітниками (стандарт “розподіл обов’язків”); необхідно запровадити компетентний нагляд для забезпечення досягнення завдань внутрішнього контролю (стандарт “нагляд”); доступ до ресурсів і документів повинні мати лише співробітники, які відповідають за їх зберігання або використання (стандарт “доступ та відповідальність за ресурси і документи”). Коли специфічні стандарти і процедури внутрішнього контролю передбачені законодавством, останнє не повинно бути занадто обмежуючим. Воно має залишати керівникам певну свободу у модифікації процедур контролю при зміні умов діяльності, інакше внутрішній контроль може стати застарілим і непродуктивним ще до внесення поправок до законодавства. Відповідальний орган влади має періодично переглядати стандарти внутрішнього контролю та час від часу вносити до них поправки. Вважається доцільним запровадження достатньо жорстких стандартів внутрішнього контролю для державних структур, зважаючи на їх обсяг, різноманітність, кількість справ, чисельність документів та велику кількість законів, положень та інструкцій. Керівники повинні усвідомлювати, що розвинута та добре відпрацьована структура внутрішнього контролю є основою їхнього управління організацією, виконання її завдань, раціонального здійснення діяльності та використання ресурсів. Вони повинні взяти на себе відповідальність за цей контроль, постійно перевіряти свої дії. Спеціальні підрозділи такого контролю, безумовно, є цінним джерелом надання рекомендацій

та порад з питань його здійснення, але вони не повинні підмінювати всю структуру внутрішнього контролю. Важливим елементом внутрішнього контролю є щорічне звітування організації перед вищим керівництвом з виконання своїх планів, розроблення заходів з виправлення виявлених недоліків. Стандарти, принципи і методи, що містяться в цій директиві, поділяються багатьма країнами світу. Водночас існує розуміння, що запропонована модель контролю менеджменту не може розглядатися як єдино можлива. Фактично кожна країна будує свою модель контролю, засновуючись на світових стандартах і виходячи з національних особливостей.

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

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

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

Експеримент. Це метод пізнання шляхом предметно-практичного перетворення об'єкта з метою верифікації гіпотез. Відрізняється від інших методів пізнання впливом на об'єкт,

що дає можливість дослідження причинно-наслідкових зв'язків, глибокого проникнення в сутність явищ. Ці переваги супроводжуються деякими недоліками, зокрема можливістю деформації або втрати об'єкта дослідження. У сфері державно-управлінської діяльності експеримент, зокрема соціально-правовий, організаційно-правовий, використовується переважно для перевірки ефективності нових форм, методів і моделей державного управління.

Експертиза. Під експертизою розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з деякою методикою оцінки. Експертом є фахівець високої кваліфікації у відповідній галузі знання, який за результатами неупередженого розгляду об'єкта експертизи надає свій висновок, за об'єктивність (достовірність) якого він несе відповідальність перед законом й органом, що доручив йому проведення експертизи. Як правило, потреба в експертах з'являється в державному управлінні тоді, коли перед органом державної влади виникає проблема, яка вимагає при її осмисленні високого рівня компетентності. Такі ситуації виникають у зв'язку з кризовим розвитком, впровадженням нововведень, майбутньою реорганізацією та ін. Опитування експертів дозволяють вирішити цілий ряд складних і важливих завдань, зокрема отримати оцінку різних ситуацій, діагнози "соціальних хвороб", виявляти суттєві характеристики об'єктів, створювати умови для вибору з кількох варіантів моделей, нововведень, методів і процедур дослідження найкращий варіант. Експертиза застосовується тоді, коли суб'єкту діяльності не вистачає своїх власних знань і досвіду. Особливо велика роль експертизи у прогнозуванні, в побудові моделей майбутнього і з'ясуванні шляхів його досягнення. Технологічна схема експертизи засновується на технології опитування. Вона включає три етапи: підготовку експертизи, її проведення та аналіз результатів. У свою чергу, підготовка експертизи передбачає побудову її програми, розробку інструментарію, підбір експертів, їх попереднє опитування і визначення процедури базового опитування. Проведення експертизи включає добір експертів, їх інструктаж, опитування та аналіз його результатів.

Етатизм. Це активне втручання держави та її владних структур у всі сфери суспільного життя, внаслідок чого можливі надмірна централізація, регламентація та бюрократизація управління й гальмування суспільних процесів та демократичного розвитку країни. Адміністративну реформу в Україні можна розглядати як пошук шляхів раціональної, виваженої ролі держави у загальній системі управління суспільством.

Етика. Це наука про мораль та людське ставлення до моралі. Вона ґрунтується на духовному потенціалі, філософському тлумаченні складного і багатовимірного досвіду людства. **Е.** називають практичною філософією, оскільки вона спонукає людину до пошуку гідної відповіді на виклики буття, яке не приймає відсторонених, не пристосованих до життя висновків. У суспільній практиці відбувається конкретизація загальнолюдських принципів моралі стосовно умов та структур діяльності кожної певної професії. Специфічні проблеми морального характеру, вирішення яких вимагає високої етичної культури, виникають у сфері державного управління. Етика управлінців (політиків) та державних службовців як галузь етичного знання вивчає їх професійну мораль, обґрунтовує ціннісні орієнтації, норми, моральні аспекти поведінки та взаємовідносин у процесі здійснення державно-управлінської діяльності та надає практичні рекомендації, зорієнтовані на цю діяльність.

Загальні принципи формування програм і проектів. Це низка загальних положень, дотримання яких запобігає дилетантизму при формуванні програм і проектів. Серед них такі: *орієнтація на кінцевий результат* - певну ціль або сукупність цілей, які і є призначенням програми; *побудова програми у вигляді групи* (комплексу) упорядкованих, взаємопов'язаних видів діяльності різного рівня, що складають програмну структуру; *визначення програми як елемента*, який входить до складу програми більш високого рівня, що обумовлює її місце в загальній сукупності заходів уряду та зв'язок з іншими програмами того ж рівня; *розуміння програми як цілісного об'єкта управління* незалежно від відом-

чої підпорядкованості окремих її складових; *системний розгляд* процесу управління програмою на всіх її етапах; *створення відповідної організаційної системи управління програмою* або на базі спеціального органу, або шляхом перерозподілу прав і відповідальності існуючих структур та використання різних координаційних форм управління; *забезпечення програми* необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами; *використання методів аналізу і оцінки* для обґрунтування рішень на всіх етапах розробки та здійснення програми. Для проектів окрім зазначених також необхідно ще додати принципи, які відображають саме специфіку проектів як засобу конкретизації та реалізації програм, а саме: звернення головної уваги при розробці методів реалізації проектів на центральні функції управління - планування та контроль, що здійснюються на кожній фазі робіт за проектом; формування концепції проекту, як правило, замовником (тобто на більш високому рівні, зокрема на рівні програми, до якої даний проект входить); використання комплексного підходу щодо досягнення мети проекту; вирішення поставленої проблеми з урахуванням зовнішнього середовища (оточення), в умовах якого проект виникає, існує та розвивається, а також різних сторін суспільного життя та діяльності; обов'язкове дотримання балансу між планом виконання робіт та необхідними для цього ресурсами; можливість внесення змін до складу проекту у процесі його реалізації та розвитку (деякі елементи можуть з'являтися, а інші видалятися); реалізація у межах певних законів, правил та норм, що діють у суспільстві; реалізація спеціалістами, які мають досвід розв'язання аналогічних проблем.

Загальні рекомендації “Як поводити себе під час змін”. Це рекомендації щодо поведінки управлінців та службовців у період будь-яких реформ. *Управлінцям рекомендується:* не боятися проголошувати зміни і брати на себе керівництво їх запровадженням; проявляти впевненість у доцільності змін та брати безпосередню участь у їх впровадженні; бути достовірним джерелом інформації про реформи; намагатися залучити своїх підлеглих до процесу змін, враховуючи їхні думки

щодо розробки нового; створювати мотивації для підтримки процесу змін; забезпечити об'єктивність та відкритість будь-якої процедури, що оцінює кваліфікацію, вміння чи результати роботи персоналу; старатися переконати персонал, що реформи проводять не проти них, а з метою створення кращих умов для всіх; не дозволяйте вплутувати вас у будь-які конфлікти або спори; якнайшвидше встановлювати стратегічні напрями змін у своїй організації і мобілізувати ресурси навколо них; не ігнорувати критику, зауваження чи будь-які пропозиції, що висловлюються з боку ваших підлеглих, навіть якщо вони вам здаються незначними; сприяти запровадженню взаємного обміну найкращим досвідом, давати певним людям право виступати співавторами реформ. *Службовцям рекомендується:* не боятися змін; отримувати достовірну інформацію про зміни як основу правильних рішень; реалістично оцінювати власні вміння та кваліфікацію; наголошувати на персональні можливості у процесі змін; залучатися до будь-яких ініціатив, що стосуються персоналу; не дозволяти сприймати себе як “ворога змін” або як “переможеного”; бути обачливими з аргументами, які ви використовуєте для виправдання власної позиції або спростування думки іншої людини; організувати свою власну діяльність відповідно до пріоритетів лідерів змін; не звинувачувати керівництво на будь-яких зовнішніх зустрічах або дискусіях у тому, що зміни відбуваються у неправильному напрямку або неправильним способом; ділитися з іншими працівниками організації своїми спостереженнями щодо ходу змін, аби перевірити обґрунтованість власних припущень та загального розуміння ситуації.

Загальнолюдські цінності. Це цінності, які не залежать від соціально-класових та національних інтересів, політичних симпатій і орієнтацій. Їх основою є філософське гуманістичне вчення про людину як джерело моральних норм, оцінки добра і зла (Вольтер, Руссо, Декарт та ін.). До них можна віднести: людину, її здоров'я, честь, гідність, права і свободи, рівень життя; сім'ю як основний осередок суспільства; повагу до джерел національного розвитку, зокрема історії, культури, мови; розвиток інститутів демократії; здорове довкілля, його захист та ін.

Загальні методологічні підходи. Це низка загальних наукових підходів до вирішення широкого кола методологічних завдань у різних сферах діяльності. Зокрема, за *системного підходу* об'єкт розглядають як сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють систему. Цей підхід є сучасним засобом аналізу будь-яких систем (об'єктів, процесів, явищ), їх функціонування й розвитку. *Ситуаційний підхід* виходить з придатності різних методів управління залежно від ситуації, що склалася. *Комплексний підхід* передбачає врахування різнопланових (політичних, економічних, соціальних, екологічних та інших) аспектів управління та їх взаємозв'язків. *Інтеграційний підхід* спрямований на дослідження та посилення взаємозв'язків між окремими підсистемами та елементами системи, стадіями життєвого циклу об'єкта управління, рівнями управління по вертикалі, а також суб'єктами управління по горизонталі. За *динамічного підходу* об'єкт управління розглядається у розвитку, у причинно-наслідкових зв'язках та субпідрядності, проводиться ретроспективний аналіз за кілька останніх років (5-10 й більше) та перспективний аналіз (прогноз). За *функціонального підходу* передбачається розгляд об'єкта у процесі його функціонування, тобто як сукупності функцій, що він виконує. Сутність *адміністративного підходу* у регламентації функцій, прав, обов'язків, нормативів якості, витрат елементів системи управління в нормативних актах (накази, розпорядження, вказівки, стандарти, інструкції, положення та ін.). *Маркетинговий підхід* передбачає орієнтацію системи управління при вирішенні будь-яких завдань на споживача, зокрема на максимальне задоволення його потреб, що, як правило, потребує підвищення якості об'єкта та економії ним ресурсів. *Відтворювальний підхід* орієнтований на постійне поновлення виробництва товарів та послуг для задоволення потреб конкретного ринку з меншими сукупними витратами на одиницю корисного ефекту. Сутність *предметного підходу* в удосконаленні існуючого об'єкта без принципового покращання його структури та принципів роботи, тобто за рахунок виявлення та задіяння його внутрішніх ресурсів. *Процесний підхід* розглядає функції управління як взаємопов'яз-

зані у процесі управління, як серією неперервних взаємопов'язаних дій. *Нормативний підхід* заснований на встановленні нормативів по всіх підсистемах системи управління, зокрема у цільовій (якість та рівень виробництва, параметри ринку, соціальний розвиток, охорона довкілля), у функціональній (якість планів, обліку, контролю, стимулювання праці тощо) та в забезпечуючій (нормативи забезпеченості працюючих, ефективність використання ресурсів). *Кількісний підхід* передбачає, де це можливо, перехід від якісних до кількісних оцінок за допомогою математичних, статистичних методів, інженерних розрахунків, експертних оцінок, системи балів тощо. *Поведінковий підхід* базується на концепції підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів. Цей підхід полягає у застосуванні в управлінні результатів досліджень людської поведінки з метою повного використання потенціалу кожного працівника шляхом розкриття його можливостей і творчих здібностей.

Закон необхідної різноманітності. Згідно з цим законом, сформульованим У. Ешбі, для створення системи, здатної вирішити проблему з певним ступенем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала ще більший ступінь різноманітності. Для створення ефективної системи державного управління, яка може розв'язувати будь-які проблеми суспільства, необхідно, щоб така система мала більше організаційних спроможностей, ніж суспільство. Виходячи з цього, умовою виконання системою державного управління в повному обсязі своїх функцій є, передусім, залучення до неї і виважений розподіл за рівнями управління найбільш кваліфікованих, високоосвічених фахівців з аналітичними здібностями. Оскільки управління має динамічний і ситуаційний характер, а процеси в суспільстві мають тенденцію до прискорення в часі, то для системи державного управління існує потреба у випереджальному характері управління, зокрема у відповідній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців за умов неперервного ефективного наукового супроводу.

Закон Паркінсона. Це негативна бюрократична тенденція, відповідно до якої чиновник прагне до збільшення числа підлеглих та створює зайву роботу для інших. За твердженням відомого англійського вченого С. Паркінсона, будь-який офіс, який нараховує тисячі службовців, може бути адміністративно самодостатнім. Цей спеціальний термін визначає вид управління, якому не потрібні ні об'єкти для управління, ні інші відомства, ні будь-які зовнішні контакти. Такий офіс може існувати за рахунок вироблення службових паперів - начальники підрозділів повністю зайняті тим, що читають "твори", які складають один для одного. До того часу, поки статус керівника буде вимірюватися кількістю його підлеглих, офіс продовжуватиме зростати. Штати мають тенденцію збільшуватися незалежно від кількості роботи або навіть при повній відсутності такої.

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

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

Закономірність еквіфінальності. Проявляється для відкритих систем, зокрема соціальних, у здатності досягнення ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Вперше вона виявлена й досліджена Л. Бергаланфі, який запропонував і цей термін. Фактично ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для соціальних систем таких перспективних цілей, які не мають на даний (вихідний) момент необхідного ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але які можуть їх мати внаслідок певних управлінських процесів (самоорганізації), що здійснюються суб'єктами управління, та діяльності об'єктів управління.

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій.

Проявляється в залежності управлінських рішень і дій від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, в яких приймаються рішення і здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців. Безумовно, чим складніша і масштабніша проблема, чим гірші умови організації роботи, чим нижча кваліфікація і менший досвід управлінців, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні управлінські рішення. Все це загальновідомо, проте повне дотримання рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці управління залишається першочерговою проблемою. За висловом нобелівського лауреата Г. Саймона, ще часто те, що за розумінням управлінців необхідно робити, відрізняється від того, що вони роблять насправді.

Закономірність ієрархічності. Проявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня. Вперше досліджена американським ученим М. Месаровичем. Є дуже важливою для розуміння соціальних систем, зокрема організацій, які здебільшого мають ієрархічну структуру. Згідно із 3.1. за визначеної певної головної мети організації можна отримати її різні ієрархічні структури. Якщо ця мета змінюється, то доцільно сформувати нову структуру, яка б найкращим чином задовольняла б її. Так, наприклад, в Україні шляхом політичної реформи має бути створена нова ієрархічна структура (система) органів державної влади відповідно до нових стратегічних цілей.

Закономірність історичності. Проявляється в тому, що будь-яка соціальна система (організація) не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення. Добре відомим прикладом прояву такої закономірності є становлення, розквіт, занепад і розпад СРСР. Практичне значення вивчення закономірності історичності полягає в подальшому врахуванні

особливостей процесів розвитку соціальних систем, зокрема держави, при здійсненні управління, прийнятті та реалізації певних управлінських рішень.

Закономірність комунікативності. Полягає в тому, що соціальна система, зокрема організація, не ізольована від навколишнього середовища і пов'язана з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління. Останні слід трактувати як інформаційні процеси, в яких загальна управлінська функція - "комунікація" відіграє роль такої, що пов'язує вузли управління, які належать даній організації та іншим, серед яких можуть бути організації того ж рівня (горизонтальні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня управлінської ієрархії (вертикальні комунікаційні зв'язки).

Закономірність стабільності організацій. Проявляється через залежність оптимальності рішень від ступеня стабільності системи. Сама стабільність при цьому пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи. Тобто спрощення системи, зменшення кількості зв'язків між її структурними одиницями збільшує стабільність організації, а відповідно й підвищує можливий рівень раціональності та оптимальності прийнятих рішень. Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, маловпливових елементів і зв'язків управлінської діяльності, як правило, значно підвищує параметр її ефективності.

Закономірність цілісності системи. Полягає у виникненні в системі нових інтегральних якостей, які не властиві компонентам, що її утворюють. Вперше **З.ц.с.** виявлена і досліджена Л.Берталанфі. Прикладом практичного прояву цієї закономірності є можливість здійснення різноманітних масштабних проєктів внаслідок об'єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу. На рівні державного управління ця закономірність, як правило, проявляється в розробці і реалізації державних, регіональних і галузевих програм, які інтегрують зусилля багатьох суб'єктів для досягнення масштабних політичних, економічних, соціальних цілей.

Закономірності. Це суттєві явища природи і суспільного життя, а також взаємозв'язки між ними, що об'єктивно існують, є стійкими, суттєвими, необхідними та такими, що повторюються. Знання закономірностей створює вихідні умови наукового пізнання, а також, у свою чергу, є засобом обґрунтування та розвитку знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формування принципів. Без дослідження, розуміння і практичного врахування закономірностей управління втрачає характер науково обґрунтованого процесу й не може бути ефективним. Безумовно, не всі закономірності виявлені та добре вивчені. Цей процес відбувається неперервно і становить сутність наукового пізнання. Водночас вже відомі численні закономірності, нехтування якими в управлінні, зокрема при прийнятті управлінських рішень, може призвести до того, що поставлені цілі не будуть досягнуті.

Закономірності цілепокладання. Це закономірності, пов'язані з процесом формування цілей, серед яких найбільш важливими з погляду застосування на практиці є такі: залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом (процесом); залежність мети від внутрішніх та зовнішніх факторів; неможливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації; прояв у структурі цілей закономірності цілісності. За результатами досліджень сучасних авторів цілепокладання приводить до значного підвищення ефективності діяльності, причому жоден з відомих на сьогодні методів мотивації не може призвести до аналогічних результатів. Спосіб, яким здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та визначено напрями діяльності.

Засоби забезпечення аналітичної діяльності. Це засоби, що необхідні для здійснення аналітичної діяльності. Серед них: *моніторинг*, тобто цілеспрямоване спостереження та оцінювання, що обумовлене проблемами та завданнями основної діяльності об'єкта аналізу; *використання індикаторів* для виміру характеристик (параметрів) об'єкта аналізу; *використання експертних систем*, що являють собою

комп'ютерні системи, які акумулюють знання експертів, а також деякі фундаментальні знання щодо певної проблемної сфери, передбачають можливість формування логічних висновків та відіграють роль електронних консультантів для осіб, що приймають рішення; *застосування експериментів*, за допомогою яких у визначених та контрольованих умовах досліджуються процеси управління, що безпосередньо впливають на вирішення проблеми.

Ієрархічне відображення систем. Це багаторівнева впорядкованість структур, за допомогою яких можна спростити їх опис в ієрархічному відображенні. Відповідно до теорії ієрархічного відображення систем, ґрунтовно дослідженої в роботах американських учених М.Месаровича, Д.Мако і І.Такаhari, серед основних їх властивостей визначені такі: розміщення підсистем у вертикальній послідовності, пріоритет підсистем вищих рівнів щодо нижчих та залежність дій підсистем верхніх рівнів від результатів дій підсистем нижчих рівнів. Виділено три основні концепції такого відображення: стратифікаційна, шарова та ешелонована, відповідними базовими поняттями для яких є страта, шар та ешелон. Принциповим є розуміння того, що не існує жорсткого співвідношення між цими поняттями, хоча кожне з них і зорієнтоване на свою сферу використання. Зокрема, поняття страт введено для цілей моделювання, шарів - для вертикальної декомпозиції проблеми на її складові, а ешелонів - для відображення організаційних взаємозв'язків у системах управління. Серед прикладів ієрархічного відображення систем за допомогою страт, шарів та ешелонів при дослідженні управління в соціальних системах можна навести такі: стратифікаційне відображення соціальної системи як сукупності соціальних страт; як багаторівневої управлінської системи (держава - регіон - галузь - організація); виділення рівнів абстрагування та формування моделей конкретних процесів управління в соціальних системах, їх формалізація та застосування методів дослідження операцій; ешелоноване відображення основних функцій управління відповідно до їх організаційного забезпечення, зокрема при управлінні проектами; для функції ор-

ганізації - це виділення рівнів (ешелонів) управління; визначення системи принципів управління (наприклад, за А.Файо-лем, М.Вебером); використання моделей організації влади та лідерства (наприклад, управлінська сітка, ситуаційна модель лідерства, модель процесу конфлікту); для функції мотивації - це застосування змістовних або процесуальних теорій мотивації (наприклад, піраміди потреб А.Маслоу, моделі Портера-Лоулера), застосування моделей управління персоналом; для функції контролю - це визначення концептуальних моделей процесу контролю (попереднього, поточного, заключного); для функції комунікації - це побудова моделей процесу обміну інформацією, концепцій глобальних і локальних інформаційних мереж, моделей інформаційно-довідкових систем; стратифікаційне та шарове відображення функції прийняття рішень у вигляді моделей відповідних процесів (наприклад, раціональна модель прийняття рішень, ієрархія рішень, дерево рішень), зокрема таких, що враховують можливі невизначеність та ризик (наприклад, ірраціональна модель прийняття рішень), створення на їх основі систем підтримки прийняття рішень; стратифікаційне відображення діяльності (операційного процесу) як основи соціальних систем (загальні і проблемно-орієнтовані моделі діяльності, наприклад економетричні моделі).

Імідж. Це образ, який цілеспрямовано формується й покликаний здійснювати емоційно-психологічний вплив на певних осіб з метою популяризації, реклами тощо. Поняття **I.** часто поширюється й на організації, політичні партії та громадські об'єднання.

Імператив. Це поняття, введене І.Кантом, означає загальний закон, вищу вимогу, дуже важливий принцип, який вимагає обов'язкового дотримання.

Інкorporація. Це спосіб систематизації законодавства, який полягає в об'єднанні за певним критерієм групи нормативно-правових актів в одному збірнику.

Інноваційний розвиток. Це розвиток країни на основі усвідомленої, цілеспрямованої та систематично відтворюваної інноваційної діяльності, яка є найважливішим фактором соціально-економічного розвитку, конкурентоспроможності національної економіки, формування інформаційного суспільства, в якому основним продуктом є знання. **І.р.** забезпечується генерацією нових ідей, проведенням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, впровадженням їх результатів у суспільну практику, розвитком інноваційної інфраструктури (організаційно-правових механізмів, які забезпечують взаємозв'язок науки, підприємництва, державного управління), розповсюдженням та споживанням інноваційного продукту. Ключовими поняттями **І.р.** є інновація та інноваційний процес. У сучасному розумінні інновації включають всю продукцію інтелектуальної праці в усіх галузях людської діяльності за умов суспільної потреби в ній та її споживанні, а інноваційні процеси охоплюють, крім сфер науково-технічної, виробничої та споживання, соціально-гуманітарну сферу, зокрема освіту та управління.

Категорії державного управління. Це фундаментальні поняття, що відображають найбільш суттєві властивості, закономірні зв'язки та відношення об'єктів у державному управлінні, а також процес їх пізнання. Категорії державного управління мають об'єктивний характер, їх зміст відображає суспільні відносини в соціальному управлінні, що існують незалежно від волі та свідомості суб'єктів управління. Вони мають історичний характер, бо розроблялися протягом усієї історії розвитку управлінської думки і, безумовно, їхній зміст збагачується новими надбаннями цивілізації. Система категорій державного управління відображає основні проблеми його дослідження, структуру його предмета. Серед основних категорій, якими оперує сучасне державне управління, наступні: держава, державна влада, державний режим, форма правління, державний устрій, державне управління, його суб'єкт, об'єкт, функції, органи, форми, принципи, методи, технології, стиль, ефективність, апарат, державно-управлінські відносини, державна служба, державна посада,

державна політика, державна програма, державно-управлінські рішення, культура державного управління тощо.

Класифікація видів аналітичної діяльності. Це упорядкування видів аналітичної діяльності за її різними ознаками. *За об'єктом аналізу* - це економічний аналіз, орієнтований на дослідження економічних явищ, об'єктів і процесів, який залежно від величини об'єктів розпадається на макроекономічний і мікроекономічний аналіз. *За типом науки* - це філософський аналіз, осмислення всього сушого з позицій філософії; аксіологічний аналіз - розуміння цінності явищ з позиції науки про цінності; прогностичний аналіз, орієнтований на використання досягнень прогностики, осмислення явищ теперішнього часу з позиції запитів майбутнього; історичний аналіз, тобто вивчення явищ минулого, а також теперішнього часу в аспекті спадкоємності, з позицій історичної науки; економічний аналіз - дослідження на інструментальній базі економічних наук; політологічний аналіз, тобто осмислення політичних об'єктів, інститутів, процесів із позиції політології; соціологічний аналіз, який засновується на вивченні суспільства та його підсистем з позицій соціологічної науки; праксеологічний аналіз, зорієнтований на дослідження ефективності і раціональності діяльності з точки зору праксеології; державно-управлінський аналіз, який ґрунтується на державному управлінні як галузі знання; психологічний аналіз, що використовує арсенал психології; культурологічний аналіз, який застосовує культурологію; етичний аналіз - засновується на принципах етики та естетичний аналіз, що вивчає явища з позицій естетики. *За типом методу* - це системний аналіз, що базується на системному підході (структурний, функціональний, структурно-функціональний аналіз); логічний аналіз, який засновується на інструменті логіки; причинно-наслідковий аналіз, що спирається на причинно-наслідковий підхід до явищ дійсності; проблемний аналіз, що передбачає використання проблемного підходу до реальності; статистичний аналіз - засновується на принципах і методах статистики (кореляційний, факторний, кластерний, дисперсійний, регресійний, коваріаційний різновиду аналізу); програмно-цільовий

аналіз, що спирається на програмно-цільовий підхід; балансовий аналіз, який засновується на методі балансу; ситуаційний аналіз, який передбачає осмислення ситуацій, що склалися. *За рівнем пізнання* - це методологічний аналіз, що передбачає осмислення об'єктів і процесів з точки зору принципів, методів, прийомів; теоретичний аналіз, який являє собою аналіз з позицій теорії, що є, або її розробки; емпіричний або фактичний аналіз, зорієнтований на виявлення фактів. *За місцем у дослідженні* - це первинний аналіз, який виступає складовою дослідницького процесу отримання і осмислення результатів; повторний аналіз, що являє собою осмислення результатів проведених раніше досліджень.

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

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

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

Класифікація управлінських відносин. Під управлінськими відносинами розуміються цілеспрямовані, стійкі, упорядко-

вані відносини, які складаються між органами влади, особами, організаціями, соціальними групами в процесі упорядкування суспільної діяльності. Згідно з М.Вебером, управлінські відносини класифікуються за трьома типами владної легітимності: відносини з традиційними (патримоніальними) джерелами влади; відносини, які базуються на владних повноваженнях харизматичного походження, та ті, що мають раціонально-легальне владне підґрунтя. **У.в.** першого типу формуються в межах станової ієрархії, де головну роль відіграють титул, статус, ранг. До другого типу **У.в.** відносять управлінців, що володіють авторитетом ірраціонального характеру (харизмою), а самі відносини будуються на відданості, сліпій довірі до лідера. **У.в.** раціонально-легального типу здійснюються на основі встановлених правових норм; для цих відносин характерні чітка адміністративна структура, централізація влади, ієрархічна підпорядкованість службовців, професійна державна служба. Сучасні різновиди **У.в.** можуть поєднувати ознаки всіх трьох веберівських типів, хоча в розвинених країнах переважають відносини раціонально-легального типу з тенденцією до формування так званого публічного управління, що включає складову самоуправління. Така тенденція реалізується за умов добре розвинутої функції координації (при обміні інформацією, узгодженні рішень, контролі) діючої системи управління. Сутність вертикальної координації полягає в узгодженні рішень на різних рівнях управління, супроводжується розподілом повноважень і відповідальності. Горизонтальна координація виявляється через обмін інформацією та узгодження в міжвідомчих радах, комісіях, координаційних комітетах з метою ефективно розробки та реалізації державної політики, яка має комплексний, системний характер. На сучасному етапі все більшу роль відіграють інформаційні системи, які дають змогу узгоджувати дії державних і недержавних структур.

Класифікація цілей державного управління. Відповідно до змісту суспільних потреб виділяють такі взаємопов'язані групи цілей державного управління:

- суспільно-політичні цілі, що передбачають комплексний, цілісний, збалансований і стійкий розвиток суспільства, його підсистем;

- соціальні цілі, які забезпечують потреби розвитку соціальної структури суспільства, поліпшення цієї структури, підвищення якості життя людей;
- духовні цілі пов'язані з потребою включення духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
- економічні цілі відображають формування економічних відносин, що забезпечують матеріально-технічну основу реалізації суспільно-політичних і соціальних цілей;
- виробничі цілі пов'язані із створенням та функціонуванням матеріально-технічних об'єктів у системі економічних відносин;
- управлінські цілі забезпечують якісну організацію вирішення завдань щодо досягнення суспільством визначених цілей, побудову відповідних організаційних структур;
- інформаційні цілі передбачають забезпечення управлінського процесу необхідною та своєчасною інформацією;
- когнітивні цілі відображають потребу в нових знаннях, які повинні сприяти досягненню комплексу цілей державного управління.

Наведена класифікація певною мірою включає ієрархізацію цілей державного управління відповідно до пріоритетності суспільних потреб. Такий підхід визначення цілей є характерним для багатьох програмних документів державного рівня, зокрема для Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Послання Президента України до Верховної Ради України.

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

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

Контроль менеджменту. Це різновид контролю, який охоплює всі плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінням для досягнення завдань організації. **К.м.** часто ототожнюється з терміном “внутрішній контроль” та містить методи і засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління, обліку та аудиту й забезпечують постійний зворотний зв'язок із керівництвом організації. Система такого контролю охоплює дії керівництва, технології, методи, процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення таких основних завдань: сприяння організованій, економічній, продуктивній та ефективній діяльності та отриманню якісних результатів відповідно до мети діяльності організації; захист ресурсів від втрат внаслідок непотрібних витрат, зловживань, неправильного управління, помилок, шахрайства та інших порушень; дотримання законів, положень і директив керівництва; виявлення й збереження надійних фінансових та адміністративних даних і неупереджене наведення цих даних у своєчасних доповідях (довідках). Більшість діючих на сьогодні систем **К.м.** складаються із комбінацій таких різновидів контролю: контролю до-аудиту (попереднього контролю), в якому, наприклад, здійснюється узгодження документа (акта) з усіма зацікавленими сторонами до його прийняття; спільних аудиторських контролів (поточний контроль), коли, наприклад, перевіряються фінансові витрати та своєчасність виконання запланованих робіт; контролю після-аудиту (заключний контроль), в якому перевіряються та оцінюються результати й ефективність виконаних завдань і витрат. При характеристиці ролі **К.м.** в організаційній структурі він, як правило, поділяється на загальні категорії функціонального (управлінського), адміністративного та фінансового (бухгалтерського) контро-

лю. Функціональний контроль пов'язаний з основною діяльністю організації, її політикою, процедурами і методами, необхідними службовцям для досягнення завдань організації. Адміністративний контроль включає у себе процедури і документацію стосовно процесу прийняття рішень, яким керуються у своїй діяльності службовці для досягнення завдань організації. Фінансовий контроль пов'язаний із процедурами і веденням фінансової документації. Для ефективного функціонування К.м. повинен відповідати трьом основним критеріям: бути належним (належний контроль у належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень); послідовно здійснюватися згідно з планом (використовуватися всіма відповідними службовцями та не зневажатись за будь-яких умов); бути економічно виправданим (витрати на здійснення контролю не повинні перевищувати отримані результати). При оцінці ефективності К.м. завжди необхідно пам'ятати, що його структура залежить від людського фактора, тобто на її функціонування можуть впливати недоліки в розробці, помилки у поглядах і розумінні, зневажання, стомленість або відволікання уваги як у керівників, так і в персоналу. Організаційні зміни й ставлення керівництва також можуть сильно впливати на ефективність цієї структури. Таким чином, керівництву необхідно постійно перевіряти та удосконалювати контроль, повідомляти персонал про зміни та надавати власний приклад дотримання вимог контролю.

Конфліктологія. Це вчення про конфлікти у різних сферах суспільного життя та свідомості людини, а також способи їх подолання. Базується на понятті "конфлікт", що означає зіткнення протидіючих сил, інтересів, думок. Застосування положень і рекомендацій К. в практиці управління дає змогу: уникати втрати зайвих ресурсів і часу, встановлювати конструктивні ділові зв'язки між державами, організаціями, а також формувати ефективні робочі відносини в організаціях.

Концепція. Це певний спосіб розуміння, трактування процесів, явищ, прийняття рішень, вирішення конкретних завдань, система поглядів. У соціальному управлінні вважається доціль-

ним попередньо розробляти **К.** усіх значущих політичних та законодавчих рішень.

Концепція “вимушеної раціональності”. Сутність цієї концепції полягає в запереченні можливості практичного досягнення “повної раціональності” та в обґрунтуванні “вимушеної раціональності” (за деякими джерелами - “обмеженої раціональності”) управлінських рішень і дій. Як правило, люди з множини можливих альтернатив спроможні вибрати не оптимальні в точному розумінні, а достатньо “хороші” рішення, які дозволяють в першому наближенні вирішити проблему. Раціональність рішень переважно залежить від ступеня врахування обмежень та раціонального вибору критеріїв їх прийняття. На думку автора даної концепції Г. Саймона, в цьому і є сутність самого існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація обмеженої раціональності індивідів. Він припускає раціональний вибір рішень тільки за умов прийняття низки обмежень. Велику роль при цьому відіграє наявність повної й достовірної інформації про проблему, що вирішується.

Концепція “ідеальної” бюрократії. Це система поглядів, запропонована М. Вебером, згідно з якою організація розглядається як суто формальне утворення, а управління - як конструювання та запровадження в життя організації чітко визначеної системи правил, приписів і рекомендацій, які є обов’язковими для всіх її членів. **К.і.б.** отримала широке визнання у теорії та практиці управління.

Концепція необхідного і достатнього складу нормативно-правових баз. Сутність цієї концепції полягає у розгляді нормативно-правових баз для будь-яких сфер діяльності як складних систем та виділенні в кожній із них трьох рівнів, найбільш суттєвих з погляду забезпечення виконання ними своїх функцій, а саме - рівня *функціонального ядра*, *рівнів необхідного та достатнього складу*. Базову складову (*функціональне ядро*) в цій структурі повинні становити основні, утворюючі систему акти (в основному, закони), без яких дана нормативно-правова база фактично неспроможна

виконувати свої регулюючі функції і взагалі не може бути визначена як самостійна. Наступний рівень, що забезпечує правове регулювання основних процесів і проблем у цій сфері діяльності, виходячи з її призначення, визначимо як *необхідний склад* (закони і нормативно-правові акти). Цей рівень регулювання передбачає наявність крім функціонального ядра ще й інших нормативно-правових актів, які гарантують необхідний рівень правового регулювання у даній сфері діяльності, хоча і залишають неврегульованими деякі з питань, зокрема з причини певної інертності поповнення таких баз або нестабільності, а відповідно й невизначеності у самій сфері діяльності, що регулюється. Забезпечення всіх суттєвих проблем правового регулювання у даній сфері діяльності передбачається досягти на рівні *достатнього складу* нормативно-правової бази, який передбачає такий склад нормативно-правових документів, за якого повністю вирішується проблема достатності правового регулювання у даній сфері діяльності. Безумовно, на практиці досягти абсолютно достатнього складу неможливо, оскільки саме життя створює все нові проблеми, які потребують нових підходів та рішень, але завжди необхідно прагнути досягти максимально можливого рівня забезпеченості нормативно-правового регулювання, виходячи з реальних економічних можливостей держави. Визначення необхідного рівня забезпеченості певної сфери діяльності нормативно-правовими документами є суто практичним і дуже важливим завданням. З цією метою можна рекомендувати такі дії: уточнити конституційні обов'язки держави у даній сфері суспільних відносин; затвердити концептуальні засади діяльності у цій сфері як підґрунтя стратегії розвитку нормативно-правового регулювання; удосконалити системи державного управління у даній сфері суспільних відносин, насамперед шляхом більш чіткого визначення правового статусу та взаємної підпорядкованості відповідних органів державного управління, усунення взаємного перехресчування їх компетенцій; розробити правовий паспорт (сертифікат) діяльності у даній сфері як об'єкта правового регулювання (головна мета діяльності; основні напрями діяльності і правового регулювання; основні нормативно-правові

акти, що визначають правовий режим; специфіка проблем, зокрема об'єктивні обмеження тощо); усунути недоліки в регулюванні економічних та соціально-економічних відносин у даній сфері суспільної діяльності завдяки уточненню статусу, підпорядкованості, прав та обов'язків відповідних підприємств та установ; удосконалити нормативне регулювання трудових відносин та соціального захисту працівників, які залучаються до робіт у даній сфері суспільних відносин; гармонізувати нормативно-правову базу останньої з чинним законодавством України; розвивати міжнародне співробітництво у цій сфері суспільних відносин.

Критерій оптимальності в державному управлінні. Це параметр, який характеризує доцільність управлінських дій з погляду відповідності певній сукупності вимог. Вибір **К.о.** має важливе значення для оцінки результативності та ефективності діяльності органу державного управління, його структурного підрозділу, державних службовців. Як **К.о.** соціальної системи може бути визначено найкращий з можливих її станів для досягнення мети цієї системи в конкретних умовах.

Культура державного управління. Це прояв культури управління на державному рівні, під яким розуміють орієнтацію на певні цінності, сукупність способів і прийомів організації, реалізації та розвитку суспільної діяльності, їх відповідність найкращим світовим зразкам, стиль державно-управлінської діяльності. Кожний аспект державного управління має культурологічні характеристики. Тому поняття **К.д.у.** включає культуру прийняття управлінських рішень, культуру спілкування тощо.

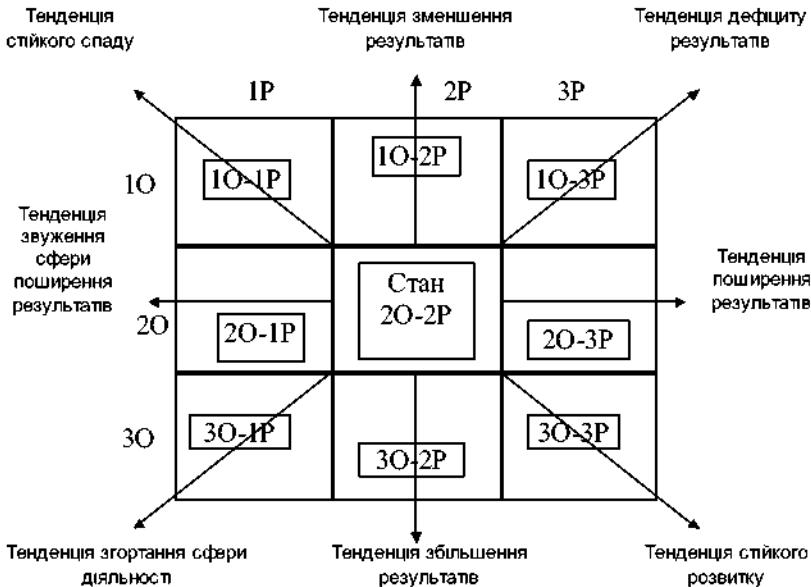
Легітимність. Це досягнення суспільного визнання та виправдання здійснюваних державою дій, кадрових та функціональних змін у структурах влади.

Лідерство. Це суспільно значуща діяльність особи, яка користується великим авторитетом та впливом. У державному управлінні така діяльність асоціюється з найвищим ступе-

нем формального чи неформального впливу особи на прийняття та впровадження державно-управлінських рішень і дій.

Масова свідомість. Це притаманний великій кількості людей вид суспільної свідомості, що являє собою сукупність політичних ідей, уявлень, норм, звичаїв, поглядів, стереотипів, які віддзеркалюють ті чи інші сторони суспільного життя. Характерними ознаками **М.с.** є слабка структурованість, розмитість меж, динамізм, ситуативність.

Матриця станів та тенденцій розвитку соціальної системи. Це методологічний засіб для оцінки станів та тенденцій розвитку соціальної системи, який базується на застосуванні спеціальної двовірної матриці. Вона побудована таким чином, що кожному її стовпчику поставлені у відповідність можливі основні стани поширення результатів діяльності, а саме: звуження зони поширення (1P), стан стабілізації (2P) та поширення результатів діяльності (3P), а кожному рядку матриці - можливі основні стани зміни обсягів результатів діяльності, а саме: їх зменшення (1O), стан стабілізації (2O) та їх збільшення (3O) (див. рисунок).



Кожна клітина даної матриці відображає окремий стан розвитку, якому відповідає певна множина значень основних параметрів (показників) соціальної системи. Згідно з наведеною матрицею можна виділити такі характерні стани соціальної системи: стан 1О-1Р - характеризується стійким спадом, тобто падінням і звуженням результатів діяльності; стани 1О-2Р, 2О-1Р - характеризуються спадом діяльності за одним із векторів спаду, тобто відповідно або падінням, або звуженням результатів діяльності; стан 2О-2Р - характеризується стабілізацією результатів діяльності; стани 1О-3Р, 3Р-1О - характеризуються одночасною дією векторів розвитку і спаду, тобто потенційною нерівновагою і, як наслідок, можливістю зміни тенденцій; стани 2О-3Р, 3О-2Р - характеризуються розвитком діяльності за одним із векторів розвитку, тобто або збільшенням, або поширенням результатів діяльності; стан 3О-3Р - характеризується стійким розвитком, тобто збільшенням і поширенням результатів діяльності. Про те, що соціальна система безумовно розвивається, свідчить її перебування у станах 3О-3Р, 2О-3Р, 3О-2Р, а про стабілізацію її стану - перебування у стані 2О-2Р. Про наявність тенденцій розвитку свідчать стани 1О-3Р, 3Р-1О. Останнім притаманна одночасна дія протилежних процесів розвитку та спаду, зокрема для стану 1О-3Р - процес зменшення результатів на фоні їх поширення, що створює тенденцію дефіциту результатів, а для стану 3Р-1О - процес згортання зони діяльності на фоні збільшення результатів діяльності, що створює тенденцію їх перенасиченості та незадіяння (перевиробництво). В іншій інтерпретації стан 1О-3Р характеризується поширенням сфери та зниженням ступеня (інтенсивності) впливу, а стан 3Р-1О - звуженням сфери та збільшенням ступеня впливу. При оцінці тенденцій розвитку слід брати до уваги динаміку процесів, наприклад перехід зі стану 1О-3Р до стану 3Р-1О свідчить про покращання тенденції розвитку даної соціальної системи, у той час як зворотний перехід свідчить про погіршення цієї тенденції та необхідність пошуку шляхів її зміни на кращу.

Менталітет. Це сукупність та специфічна структура, склад різних психічних властивостей, якостей, особливостей та проявів

особи. Поняття **М.** часто використовується для позначення оригінального, своєрідного, неповторного способу мислення, складу розуму, притаманного більшості населення певної країни. У цьому випадку йдеться про національний менталітет.

Метод. Це систематизований спосіб теоретичної або практичної діяльності, що веде до досягнення поставленої мети на основі знання певних принципів та законів функціонування й розвитку об'єкта діяльності. За структурою **М.** є системою правил та прийомів діяльності, що реалізуються у вигляді сукупності взаємопов'язаних операцій.

Метод аналізу ієрархій. Метод, запропонований Т.Сааті і К.Кернсом, заснований на багаторівневій декомпозиції проблеми, яка є вершиною ієрархії, через проміжні рівні (критерії рішення проблеми) до найнижчого рівня (переліку альтернатив для рішення проблеми). На кожному рівні здійснюється попарне порівняння елементів ієрархії. Результати порівняння виражаються чисельно й на їх підставі виконуються процедури отримання значень пріоритетності елементів як у межах, так і між рівнями ієрархії. З урахуванням цих значень здійснюється вибір альтернативи для рішення проблеми.

Метод аналізу впливових сил. Це спосіб пошуку засобів прискорення руху організації до визначених цілей, який заснований на ідеї аналізу протидії сил, одні з яких допомагають досягнути очікуваних цілей (сили, що просувають), а інші заважають просуватися у потрібному напрямку (сили, що протидіють). Якщо сили, що просувають, сильніші, ніж протидіючі, то це означає, що організація вже обрала правильний шлях до запланованих цілей. Якщо ж ні, то необхідно визначити засоби змін у діяльності організації для досягнення нею визначених перспектив. Існують три способи прискорення руху організації: зміцнення сил, що просувають; послаблення сил, що протидіють, або пошук нових сил, що просувають.

Метод “Дельфі”. Це різновид методів колективної експертизи, перший з яких розроблений О.Хелмером. Крім найбільш

спрощених модифікацій, М.д. передбачає відмову від прямих колективних обговорень. Розробляється програма послідовних індивідуальних опитувань групи експертів, зазвичай за допомогою опитувальників, які від туру до туру можуть уточнюватися. Експертні оцінки узагальнюються і піддаються статистичній обробці. Контакти між експертами виключаються, але передбачається ознайомлення їх з думками один одного між турами. На основі отриманої інформації експерти уточнюють свої відповіді. М.д. передбачають проведення кількох турів опитувань до досягнення прийнятної збіжності всіх висловлених думок. Після цього експерти збираються разом і шляхом безпосереднього спілкування остаточно погоджують свої оцінки. В найбільш розвинених модифікаціях М.д. експертам присвоюються вагові коефіцієнти значущості їхніх думок, що обчислюються на основі опитувань, уточнюються від туру до туру і враховуються при отриманні узагальнених оцінок. М.д. спрямований на виявлення експертних суджень про явища, які важко виміряти об'єктивно чи оцінити у традиційному розумінні. Основні засоби підвищення об'єктивності результатів при застосуванні М.д. - це використання зворотного зв'язку, ознайомлення експертів з результатами опитування і врахування цих результатів при оцінці значущості думок експертів. Найчастіше М.д. застосовується для прогнозування та планування з метою вирішення складних масштабних проблем, особливо міжгалузевого характеру. Вперше М.д. були застосовані фірмою "Ренд" у 1962-1964 рр. У 1990-ті роки на основі М.д. проводилися державні та міждержавні прогнози в Японії, Великобританії, Німеччині та Франції.

Метод "дерева рішень". Це спосіб прийняття рішень шляхом вибору найкращого напрямку дій з усіх варіантів вирішення проблеми, заснований на її схематичному представленні у вигляді спеціального "дерева рішень". Він використовується для оптимізації рішень. За його допомогою здійснюється оцінка ймовірностей альтернативних варіантів розвитку ситуації, а також оцінка їх корисності. Дерево рішень може мати два типи вершин, які відповідають двом принципово різним

елементам ситуації прийняття рішень. Перший тип - відповідає акту прийняття рішення, а другий тип - відображає ситуації, які не повністю контролюються людиною, що приймає рішення. Гілками дерева рішень є прийняті управлінські рішення.

Метод “дерева цілей”. Це спосіб декомпозиції (структурування) загальної мети на підцілі за ієрархічною структурою, що нагадує дерево. Вперше запропонований американським вченим А. Черчменом у зв’язку з вирішенням проблем прийняття рішень у промисловості. “Дерево цілей” будується в такій послідовності: ідентифікуються цілі, ідеї, концепції щодо досліджуваних систем і визначаються вимоги та можливості для їх розвитку в діапазоні від окремих компонентів і функціональних підсистем до синтезу систем; встановлюються критерії та відповідні вагові коефіцієнти для проведення оцінки елементів на кожному рівні; вводяться вагові коефіцієнти для кожного елемента дерева відносно до критеріїв на кожному рівні. Велике значення надається використанню кількісного аналізу. В методі “дерева цілей” важливу роль відіграють експертні оцінки. “Дерево” не завжди подається в термінах цілей. Зокрема, при значній деталізації зручно говорити про “дерева” цілей, завдань і функцій, при аналізі цілей наукових досліджень - про “дерево проблем”, а при розробці прогнозів - про “дерево напрямів прогнозування”.

Метод “комісії”. Це різновид методів колективної експертизи, що використовується для підготовки й прийняття рішень. М.к. полягає в створенні комісії (комітету, експертної ради, робочої групи тощо), яка в ході дискусії виробляє загальну позицію щодо проблеми, яка вирішується. Він сприяє більш ефективній комунікації та розумінню ідей, засвоєнню загальної політики організації та її ефективному здійсненню. Широко застосовується в системі державного управління для вирішення складних управлінських проблем, зокрема при формуванні політики, розробленні національних, державних, регіональних та галузевих програм, здійсненні контролю. Застосовуються два основних типи комісій: постійні та тимчасові.

Метод контент-аналізу. Це спосіб строгого формального аналізу великих масивів документальної інформації з метою виявлення та виміру соціальних тенденцій, які репрезентовані цими матеріалами, що полягає в кількісному підрахунку певних одиниць тексту та підготовці висновків на цій підставі. Сутність методу зводиться до того, щоб розшукати такі ознаки й характеристики тексту, які відображають суттєві якості об'єкта, що досліджується, та піддаються кількісній обробці.

Метод “мозкового штурму”. Це вид експертного методу, що заснований на колективній генерації ідей. Відомий також як “мозкова атака”, “брейн-стормінг”, “конференція ідей”. При застосуванні **М.м.ш.** необхідно дотримуватися певних правил, а саме: забезпечити якомога більшу свободу мислення учасників і висловлювання ними нових ідей; не припускати критики в процесі дискусії; не оголошувати нереальною і не припиняти обговорювати жодну ідею; висловити якомога більше ідей, бажано нетривіальних. На практиці досить важко забезпечити виконання зазначених правил, створити дійсну атмосферу “мозкової атаки”, зменшити вплив посадової ієрархії організації. Плідній роботі залучених до обговорення фахівців часто сприяє спеціально підготовлений організатор, який спрямовує процес експертного дослідження у конструктивному напрямі.

Метод наукового дослідження. Це сукупність пізнавальних правил та прийомів, що реалізуються у вигляді взаємопов'язаних операцій, призначених для одержання нових наукових знань. Згідно з визначенням Р.Декарта, це точні і прості правила, дотримання яких веде до збільшення наукового знання. **М.н.д.** складається з трьох етапів: *етапу дослідження*, на якому виявляються нові об'єктивні явища та процеси або нові сторони відомих об'єктів та процесів; *етапу доказу*, тобто встановлення внутрішнього раціонального зв'язку сукупності отриманих результатів та його експериментального підтвердження; *етапу пояснення*, коли результати перетворюються на наукове знання. Розроблення та застосування **М.н.д.** визначається знанням певних принципів та законів

функціонування й розвитку об'єкта наукового дослідження, а також метою наукового дослідження. Розрізняють загальнонаукові та конкретно-наукові М.н.д. Загальнонаукові М.н.д. є універсальними засобами пізнання, що використовуються в багатьох, а у тенденції - в усіх галузях науки. Видається цікавою точка зору, згідно з якою множину цих методів можна поділити на дві групи - філософського і нефілософського походження. До методів філософського походження (логіко-гносеологічних) відносять аналіз, синтез, дедуктивний та індуктивний умовивід, формалізацію, систематизацію, моделювання, ідеалізацію, експеримент, спостереження тощо. До методів нефілософського походження відносять математичні, ймовірісно-статистичні, кібернетичні, системного аналізу, збирання та обробки інформації, дослідження операцій, теорії ігор тощо. Конкретно-наукові М.н.д. - це високоспеціалізовані засоби, що безпосередньо регламентують наукові дослідження й застосовуються лише до певних класів об'єктів дослідження й пізнавальних завдань в окремих галузях науки або наукових дисциплінах (наприклад, спеціальні методи математики, біології, хімії, фізики, статистичні методи соціології тощо). Система М.н.д. у галузі науки "Державне управління" перебуває у стадії формування. Ця система в розвиненому вигляді, з урахуванням інтегративного та міждисциплінарного характеру досліджень, має включати в адаптованому вигляді як низку загальнонаукових методів, так і методи таких наук, як право, політологія, економіка, соціологія, філософія, психологія, менеджмент, інформатика, кібернетика, теорія систем, математика тощо.

Метод правового регулювання. Це метод державного управління, відповідно до якого управління суспільними процесами і саморегулювання держава здійснює шляхом видання загальнообов'язкових нормативних актів і який являє собою сукупність юридичних прийомів, засобів, способів впливу органів державної влади на суспільство та його складові елементи. М.п.р. характеризують два аспекти: наявність суб'єкта (джерела) правового регулювання, тобто органу, уповноваженого на видання відповідних правових норм, а також зміст самих правових норм.

Метод ситуаційних вправ (case study). Це сучасний активний метод навчання, що являє собою сукупність прийомів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів, тенденцій розвитку та ін. Серед основних понять, що описують метод, потрібно виділити такі, як “ситуація”, “аналіз”, а також похідне від них поняття “аналіз ситуації”. Під ситуацією розуміється деякий стан процесу, який містить у собі деяку суперечність, що має бути вирішена. Основні складові **М.с.в.** такі: *здійснення проблемного структурування, що передбачає виділення комплексу проблем ситуації, їх типології, характеристик, наслідків, шляхів вирішення; визначення параметрів структури ситуації, її функцій, взаємодії з навколишнім і внутрішнім середовищем; встановлення причин, що призвели до виникнення цієї ситуації і наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання й оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, наслідків, дійових осіб; підготовка передбачень щодо ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в даній ситуації.*

Метод “сценарію”. Це спосіб підготовки й погодження уявлень про можливий розвиток проблемних ситуацій у вигляді сценарію. Під останнім розуміють будь-який документ, що містить аналіз проблемних ситуацій, а також розроблену на його основі логічну послідовність подій або варіанти її розв’язання. Сценарій передбачає не тільки змістовні міркування, що допомагають не залишити поза увагою деталі, але й містить, як правило, результати кількісного техніко-економічного або статистичного аналізу з попередніми висновками. Сценарій є попередньою інформацією, на основі якої проводиться подальша робота з прогнозування розвитку галузі або з розробки варіантів проекту. Практично сценарій допомагає заздалегідь скласти уявлення про проблему, а після цього розпочати більш формалізований опис системи засобами системного аналізу. Є два типи сценаріїв - дослідницький і нормативний. Перший описується від теперішнього часу до майбутнього, в той час як другий тип сценарію будується

зворотним шляхом - від майбутнього стану до теперішнього часу, щоб виявити впливи і дії, необхідні для реалізації бажаної мети. Перевагами цього методу є зосередження уваги на ключових моментах розвитку ситуації й деталях, що залишаються поза увагою при абстрактних міркуваннях. Різновидами реалізації М.с. є, наприклад, такі: отримання погодженої думки; процедура незалежних сценаріїв (окремо за аспектами та процедурами погодження); використання матриць взаємодії (експертна оцінка потенційних взаємовпливів подій та оцінка ймовірності подій). Існує методологія складання сценаріїв, яка базується на попередньому визначенні простору параметрів, що характеризують систему. Ці простори будуються для послідовних дискретних інтервалів часу. Американськими вченими Абтом, Фостером і Рі запропонований цікавий метод розробки сценаріїв, що передбачає такі етапи: аналіз ситуації з визначенням основних сил і взаємовідносин; аналіз розвитку ситуації з використанням контент-аналізів, прогнозів експертів і виділення набору істотних змінних; визначення для кожної змінної відповідної вербально-числової шкали; визначення всіх значень парних взаємодій між змінними (подаються в матричному вигляді); можливим є подання сценарію у вигляді змістовного опису, що є зручним для звітів. Групуючи сценарії в класи, можна визначити раціональну стратегію впливу на ситуацію. Вважається, що першим застосував метод “сценарію” Г. Кан.

Метод “типізації структур і завдань програмно-цільових рішень”. Призначений для типізації побудови структур державних програм і відбору програмних завдань шляхом їх віднесення до однієї з таких підсистем, як практика, теорія, технологія, методологія, дослідження, навчання, професійна культура й комунікація. Цей метод дає змогу розробити типові структури як навчальних планів дисциплін, так і програм різних видів суспільної діяльності.

Метод “фокус-груп”. Це спосіб глибокого групового інтерв'ю, що належить до групи якісних методів пізнання, сформованих в соціології на хвилі критики кількісних, структурно-функ-

ціональних методів і на досвіді використання груп у соціально-психологічних і експериментальних дослідженнях. Важливим напрямом використання **М.ф.г.** є управління. Завдання, що вирішуються цим методом, досить різні, а саме: обґрунтування управлінських рішень та їх прийняття, виявлення соціально-психологічної реакції на них, робота з персоналом, антикризове управління та ін. Досить ефективним є застосування фокус-груп у процесі формування іміджу політичних інститутів для пошуку його істотних меж, виявлення механізмів сприйняття різними соціальними групами, для вироблення і реалізації виборчих політичних технологій, коли він застосовується як ефективний засіб зворотного зв'язку з виборцями. **М.ф.г.** також застосовується при розробці і перевірці ефективності всіляких соціальних технологій, об'єктом яких виступають соціально-психологічні процеси. Серед причин, які роблять цей метод популярним, потрібно виділити: по-перше, здатність методу проникати у внутрішній світ особистості, отримувати інформацію про цінності, позиції, мотиви і установки людей, інформацію глибоко персоніфіковану, що відображає внутрішній світ конкретної особистості; по-друге, метод дає таку індивідуальну інформацію, яку можна узагальнити на цілу спільноту; по-третє, метод дуже економічний - для нього властиві відносно невеликі фінансові витрати порівняно з майже усіма методами соціології, особливо в порівнянні з масовими опитуваннями. За допомогою цього методу досить швидко досягаються пізнавальні цілі дослідження. Разом з тим для цього методу властиві й значні недоліки, серед яких особливо вагомим є те, що він вимагає досить високої кваліфікації дослідника, який повинен володіти знаннями психології особистості й групи, а також розвченими навичками спілкування.

Метод функціонального обстеження. Це спосіб вивчення розподілу функцій та повноважень як між структурними підрозділами організації, так і між різними організаціями, що здійснюють свою діяльність у відповідному секторі економіки та управління, з метою максимально можливого усунення їх дублювання. Передбачає такі дії: чітке окреслення сфери

повноважень організації, моніторинг прийняття рішень у процесі управління; збирання найбільш повної інформації про реальні функції, що здійснюються організацією; ретельний аналіз кожної з цих функцій; перерозподіл та розмежування за результатами цього аналізу функцій між підрозділами або організаціями; підготовка звіту про проведене обстеження та передача його уповноваженій особі або органу влади. Цей звіт є основою для підготовки плану детальних заходів щодо проведення комплексної реформи відповідного сектора економіки та управління на основі наданих пропозицій. У межах адміністративної реформи в Україні передбачено прискорення завершення функціональних обстежень відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, внесення за їх результатами пропозицій щодо дальшого проведення адміністративної реформи, які б передбачали, зокрема, спрощення системи державного управління, ліквідацію її неефективних ланок, запровадження уніфікованих структур апаратів центральних органів виконавчої влади, впорядкування та підвищення рівня заробітної плати державних службовців, маючи на меті створення реальних умов для здійснення добору державних службовців на конкурсних засадах; вжити відповідних заходів для забезпечення законодавчого врегулювання питань правового статусу членів Кабінету Міністрів України, прискорення узгодження проблемних позицій та прийняття низки законів.

Методи адміністративні. Це способи прямої дії (впливу) на об'єкт управління, які базуються на повноваженні суб'єкта управління (органу державної влади, керівника) видавати накази, розпорядження, розробляти інструкції, інші нормативні документи та на обов'язку підлеглого (конкретного об'єкта управління) їх виконувати. За характером впливу М.а. поділяються на регламентуючі, розпорядницькі, організаційно-стабілізуючі та дисциплінарні.

Методи аналізу. Це способи отримання знань про об'єкт, процес, явище через його розділення на частини та вивчення їх особливостей та взаємозв'язків. Серед поширених методів ана-

лізу можна назвати такі: *декомпозиція*, тобто розклад на складові частини систем, процесів, проблем, процедур; *виявлення прямих та зворотних зв'язків* між складовими елементами об'єкта аналізу; *класифікація*, тобто розподіл множини на підмножини за певними ознаками; *редукція*, тобто зведення структури об'єкта до більш простої; *оцінювання* як систематичне застосування методів дослідження для характеристики елементів об'єкта аналізу; *формалізація*, тобто відображення результатів мислення в точних поняттях, твердженнях; *умовивід*, тобто розумова дія, що пов'язує думки різного змісту в ряд посилок та наслідків; *застосування логічних прийомів*, а саме *індукції* (формулювання висновків - від часткового до загального); *дедукції* (формулювання висновків - від загального до часткового); *формулювання висновків з понять*, на підставі тотожності, формальної логіки, за аналогією, від протилежного; *виведення норм* (більш конкретних з більш загальних); *кореляційний аналіз*, тобто виявлення взаємного зв'язку, взаємозалежності, співвідношення елементів аналізу; їх імовірнісної або статистичної залежності; *інтерполяція*, тобто знаходження проміжних значень параметрів за рядом логічних або статистичних даних; *екстраполяція*, тобто поширення висновків щодо певних аспектів на проблему (процес) в цілому та на майбутній її розвиток; *моделювання*, тобто дослідження проблем, процесів або систем шляхом побудови та вивчення їх моделей, зокрема структурних, що відображають взаємозв'язки між елементами об'єкта аналізу, та функціональних моделей, які відображають комплекс функцій об'єкта аналізу та його елементів; *імітація*, тобто виконання експериментів на моделі реальної ситуації з метою з'ясування, як змінюватиметься ситуація у просторі та часі; *побудова дерева цілей*, що являє собою структуровану, побудовану за ієрархічним принципом сукупність цілей системи, процесу, проблеми, в якій виділені головна ціль (мета) та підцілі нижчих рівнів, а також *дерева рішень*, яке являє собою схематичне зображення складного процесу прийняття рішень; *експертиза*, тобто мотивовані висновки або оцінки фахівця-експерта (або фахівців) щодо певного питання, проблеми; *визначення та розподіл пріоритетів*,

тобто першочерговості вирішення проблем щодо термінів або ресурсного забезпечення; *евристика*, тобто спеціальні неформальні методи вирішення завдань шляхом процесу продуктивного творчого мислення (евристичної діяльності); *елімінування*, тобто виключення з розгляду ознак, факторів, показників, що не пов'язані з даним процесом, явищем; *виділення релевантної інформації* для прийняття рішень, тобто даних під конкретне завдання; *забезпечення репрезентативності*, тобто представництва цілого (системи, процесу, проблеми) його частинами; *врахування факторів невизначеності та ризику*, тобто ймовірності отримання певних результатів за умов наявності численних джерел та параметрів впливу на об'єкт аналізу; *врахування людського фактора*.

Методи аналітичні в управлінні. Це сукупність методів і процедур підготовки і вироблення управлінських рішень, які можуть засновуватися на застосуванні математичного моделювання, імітації на ЕОМ, кількісного апарату статистики і соціології, експертних методів, евристичних і інших підходів. Загальним для М.а.в.у. є підвищення обґрунтованості рішень, що приймаються, на базі докладного раціонального аналізу проблем із залученням досягнень сучасної науки управління. Близьким за значенням є поняття “аналітичні дослідження”, яке означає вивчення й знаходження рішень практичних завдань державного управління за допомогою аналітичних методів.

Методи багатокритеріального вибору. Це методи, за допомогою яких здійснюється порівняння та багатокритеріальний вибір з множини альтернативних варіантів при прийнятті управлінських рішень. До М.б.в. відносять наступні. *Метод виділення множини парето-оптимальних альтернатив*, під якими розуміють “недомінуючі” альтернативи, у яких значення критеріїв такі, що при переході до будь-якої іншої альтернативи значення якого-небудь (або кількох) з критеріїв не поліпшуються без погіршення значення хоч б одного з інших критеріїв. Таким чином, парето-оптимальні альтерна-

тиви - це альтернативи, що переважають інші за кожним із критеріїв. *Метод головного критерію*, згідно з яким один із критеріїв приймається як основа вибору, а всі інші враховуються у вигляді обмежень, що визначають сферу допустимих альтернатив. Перевагою методу є порівняна простота побудови узагальненого критерію вибору, а основним недоліком - те, що альтернативи оцінюються тільки за одним критерієм, а значення інших, якщо вони задовольняють обмеженням, не враховуються. *Методи адитивних і мультиплікативних перетворень* передбачають формування узагальненого критерію оцінки альтернатив як суми або добутку часткових критеріїв, що мають деякі вагові коефіцієнти. Застосування цих методів вимагає дотримання двох умов: критерії оцінки повинні вимірюватися одними і тими ж одиницями; вони повинні задовольняти умови адитивності. Методи дуже часто використовуються, якщо порівняння альтернатив здійснюється за економічними критеріями. Недолік методів - необмежена можливість компенсації, тому альтернатива з дуже малим або великим значенням якогось одного критерію буде визнаватися найкращою, навіть якщо за усіма іншими критеріями вона є значно гіршою. Для усунення цього недоліку вводяться діапазони допустимих значень критеріїв. *Методи визначення відстані до ідеальної альтернативи*, в яких узагальнена якість альтернатив оцінюється відстанню між прийнятою ідеальною і розглядуваною альтернативами. Чим менша ця відстань, тим краща альтернатива. У цих методах результат залежить від масштабу одиниць критеріїв, тому їх можна застосовувати лише тоді, коли ці масштаби однакові, а критерії мають подібний зміст. *Методи визначення коефіцієнта кореляції* передбачають, як і в попередніх методах, порівняння кожної альтернативи з ідеальною за допомогою спеціально обчислюваного коефіцієнта кореляції. Критерії можуть вимірюватися різними одиницями, що вимагає нормалізації їх критеріїв та вагових коефіцієнтів. *Експертні методи на основі теорії багатовимірної корисності* передбачають об'єднання критеріїв, тобто формування узагальненого критерію оцінки альтернатив як суми часткових критеріїв з деякими ваговими коефіцієнтами. Як значення критеріїв, так і вагові коефіцієнти визна-

чаються на основі думок експертів за допомогою їх попереднього опитування. Оскільки критерії мають, як правило, різний зміст, одні критерії є кількісними, а інші якісними, то для їх об'єднання застосовуються бальні шкали оцінок. З метою переходу до таких шкал експертним шляхом призначаються бальні оцінки різним рівням якісних показників, а діапазони можливих значень кількісних показників розбиваються на інтервали, яким також призначаються бальні оцінки.

Методи евристичні. Це набір правил, принципів і прийомів інтуїтивного характеру, що виникли з психологічної теорії прийняття рішень. Розрізняють два класи евристичних методів: внутрішні, в яких людина, що приймає рішення (ЛПР), розглядає кожну ситуацію як єдине ціле та порівнює інтенсивність її властивостей, а також зовнішні, в яких ЛПР порівнює аналогічні властивості двох або більше ситуацій. Останні дозволяють усунути з подальшого аналізу однакові характеристики ситуацій, що порівнюються. Евристичні методи набагато менш чітко визначені ніж алгоритмічні й не завжди дозволяють отримати оптимальне рішення. Але їх застосування дозволяє радикально зменшити складність завдання та значно знизити витрати інтелектуальних зусиль на прийняття рішення. Евристичні методи мають важливе значення на етапі визначення цілей і завдань видів діяльності, що пов'язані з творчістю, оскільки дозволяють робити це нетривіально та суттєво покращити їх формулювання. Недоліками М.е., що далеко не завжди дозволяють отримати найкращі рішення поставлених завдань, є залежність від творчих якостей і професіоналізму фахівців, які їх використовують, та значний ступінь невизначеності процедур.

Методи дослідження операцій. Це наукові методи розробки кількісно обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень. Включають методи математичного програмування, теорії ігор та ін. Після з'ясування проблеми група спеціалістів з дослідження операцій розробляє модель ситуації, яка спрощує реальність або передає її абстрактно. Після створення моделі змінним надаються кількісні значення. Чим

більше проблем при прийнятті рішень можна змодельовати та сформулювати у кількісній формі, тим менше у керівника потреби у спрощенні й схематизації ситуації. Водночас математичні методи лише допомагають тим, хто приймає рішення, надають їм науково обґрунтовані дані у доцільній та корисній формі. Основними завданнями, що вирішуються методами дослідження операцій, є: управління запасами, пов'язане з визначенням необхідних розмірів ресурсів за умови, що зберігання потребує певних затрат; розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний з яких використовує їх з різною ефективністю; завдання обслуговування, які передбачають розподіл їх в чіткій послідовності; вибір маршруту й упорядкування робіт у часі; завдання, пов'язані із заміною застарілого обладнання; пошук рішення шляхом раціонального перебору можливостей; завдання теорії ігор, які досліджують розумні стратегії поведінки в ситуаціях, де кінцевий результат залежить не тільки від поведінки суб'єкта, але і від поведінки опонента, цілі якого суперечать цілям досліджуваної операції. У державному управлінні найбільш поширеним завданням, для розв'язання якого доцільно використовувати М.д.о., є оптимізація розподілу ресурсів між різними напрямами діяльності, програмами, проектами тощо.

Методи вирішення конфліктних ситуацій. Це способи управління конфліктними ситуаціями. Їх можна поділити на дві категорії, а саме структурні та міжособові. До структурних методів розв'язання конфлікту відносять такі: пояснення вимог до роботи; використання координаційних та інтеграційних механізмів; встановлення загальних організаційних комплексних цілей, а також застосування системи винагород. Відомі п'ять основних міжособових стилів розв'язання конфліктів, а саме: ухилення, згладжування, примушення, компроміс і вирішення проблеми.

Методи експертних оцінок. Це способи оцінювання результатів діяльності, що засновані на використанні досвіду і знань експертів - фахівців або організацій. Передбачається, що експерт може використати не лише знання, але й досвід та

інтуїцію. Часто для підвищення об'єктивності і неупередженості оцінок запрошуюють зовнішніх експертів. Застосовуються як індивідуальна, так і колективна експертиза. При проведенні останньої припускається, що істинне значення характеристики, що досліджується, перебуває всередині діапазону оцінок групи експертів і що узагальнена колективна думка є достовірною. При використанні експертних оцінок припускається і підтверджується практикою, що думка групи експертів надійніша, ніж думка окремого експерта. Представляється цікавою точка зору, згідно з якою всю множину проблем, що вирішуються засобами експертних оцінок, умовно можна поділити на *два класи*. До *першого* належать такі, стосовно яких є достатнє забезпечення інформацією. При цьому засоби опитування і обробки ґрунтуються на використанні принципу "доброго вимірника". До *другого* класу належать проблеми, щодо яких для певності в справедливості означених гіпотез знань недостатньо. У зв'язку з цим для задач другого класу, в основному повинна застосовуватися якісна обробка. Використання засобів узагальнення, справедливих для "добрих вимірників", у даному випадку може призвести до великих помилок. При організації експертизи можна виділити такі основні етапи: формування мети експертизи і розробка процедури опитування; формування групи експертів; опитування, аналіз та обробка інформації. В останні роки математичний апарат експертних оцінок використовує ідею репрезентативної теорії вимірів. Використання методів експертних оцінок плідне при: структуруванні складних проблем; визначенні найбільш перспективних напрямів діяльності; оцінці їх важливості; розробці та виборі варіантів вирішення проблем; визначенні витрат ресурсів; обґрунтуванні прогнозів кількісних параметрів, технічних засобів, які можна буде використати у певні проміжки часу; оцінці можливості, необхідності та часу здійснення певних подій у майбутньому; кількісній оцінці об'єктів, коли прямий підрахунок надто громіздкий або неможливий. До загальних недоліків методів експертних оцінок, що знижують їх ефективність, відносять насамперед їх евристичність. Це методи інтуїтивного характеру, які набагато менш чітко визначені, ніж фор-

малізовані, тому далеко не завжди дозволяють отримати оптимальне рішення. В багатьох випадках оцінки та формулювання експертів є неточними внаслідок впливу багатьох чинників особистого характеру, зокрема, компетентності експертів, їх фізичного стану, правильності організації та проведення експертизи тощо. Неможливо оцінити надійність думок експертів. Нарешті, нерідко розробка структури об'єкта експертизи здійснюється на основі інтуїції, здорового глузду, досвіду і знань певної групи фахівців, а не базується на спеціальному дослідженні закономірностей побудови зазначеного об'єкта. Незважаючи на суб'єктивність, експертні методи дозволяють зробити процес прийняття рішень більш раціональним і досягти узгодження різних точок зору, а також відзначаються у цілому меншою трудомісткістю та складністю використання, ніж формалізовані, що обумовило їх широке впровадження у практику державного управління.

Методи екстраполяції. Це способи отримання прогнозних оцінок, які базуються на тому, що тенденції розвитку об'єкта, виявлені за даними минулого періоду, зберігатимуться у майбутньому. Екстраполяція тенденцій повинна вестись у світовому, національному та регіональному масштабах. Найбільш поширеними формами реалізації М.е. є складання математичних моделей та графічна з використанням методів кореляційно-регресійного аналізу. Серед екстраполяційних кривих часто використовуються криві типу експоненти, кривої Перла, кривої Гомперца. Одні криві будуються на базі закономірностей розвитку подій з використанням спеціальних методів підбору виду екстраполяційної функції та визначення значень її параметрів (наприклад, методом найменших квадратів, з визначенням довірчих інтервалів, які характеризують надійність прогнозних оцінок). Інші криві будуються, виходячи з максимального наближення до процесу з урахуванням його особливостей, обмежень та прийнятими гіпотезами про його майбутній розвиток. Серед методів екстраполяції виділяють методи: простої екстраполяції; аналізу попередніх подій; екстраполяції по обхідній кривій; кривих навчання. Методи екстраполяції широко застосовуються при дослід-

ницькому (пошуковому) прогнозуванні, в основному короткостроковому і середньостроковому. При екстраполяції системи взаємопов'язаних параметрів є можливість оцінити чутливість кінцевих даних до змін різних параметрів. Здійснення екстраполяції на основі недостатньої інформації є неправомірним.

Методи загальнонаукові. Це методи наукового пізнання, що напрацьовані наукою управління. Зокрема, *дискурс-аналіз*, який передбачає аналіз системних явищ соціальної дійсності на основі тотожних за формою і спрощених за змістом абстрактних уявлень. Наприклад, сутність учень видатних діячів літератури, мистецтва та науки досить надійно відображається у кількох рядках особистих листів, узагальнюючих висловлювань тощо. Досягає мети за умов використання асоціативного, аксіоматичного, герменевтичного та інших методів наукового пізнання. *Ідентифікація* полягає у порівнянні об'єктів з метою визначення їх взаємототожності й тотожності до спільного зразку. *Метод "від протилежного"* являє собою зміну в процесі мислення ситуації на діаметрально протилежну та її осмислення. *Метод амбівалентності і суперечності* застосовується для пояснення амбівалентного явища (ситість - голод, великий - маленький та ін.), пошуку суперечностей, що визначають суть явища. *Метод аналогій*, сутність якого у доказі суттєвої схожості або аналогії між двома об'єктами і перенесення системи пояснень з одного об'єкта на інший. *Метод біографічний* побудований на описі життя людини (груп людей) як сукупності її вчинків, подій і міркувань. Він виявляє історичну, національну і соціальну обумовленість, психологічний тип особистості та їх причинно-наслідкові зв'язки з соціокультурним світом. У системі наук з державного управління особливого значення цей метод набуває у зв'язку з гуманізацією систем і методів управління, визнанням персональної ролі особи в процесі прийняття та впровадження управлінських рішень. *Метод виключення* ґрунтується на поступовому виключенні великої групи складових на підставі закону виключення третього, зміст якого полягає в тому, що справа виглядає так, як опи-

сується у висловленні, чи навпаки, і третього не дано. *Метод декомпозиції*, сутність якого у поділі цілого на частини із збереженням властивості співвідпорядкованості складових, представлення цілого у вигляді “дерева” (цілей, проблем, організаційних структур). *Метод ідеалізації* передбачає заміну реальної ситуації ідеалізованою схемою або наділення об’єктів державно-управлінської діяльності якостями, що притаманні їх ідеальній моделі, з метою визначення дійсних характеристик. *Метод конструювання* виступає вирішальною фазою в процесі руху від проекту до практики. Конструювання являє собою єдність двох процесів: з одного боку, це логічний мислений процес, що включає елементи інтуїції, інсайту (осаяння); з іншого боку, він виступає практичною діяльністю з опредмечування проекту в конструкцію. *Метод парадоксу*, сутність якого у здійсненні логічно та формально правильного аналізу, що в результаті призводить до протиріч у висновках. *Метод порівняльно-історичний (історичної аналогії)* є одним з найбільш поширених у суспільних науках методів, заснованим на пошуку аналогів сучасного стану того чи іншого суспільного феномена в історичному минулому. Здійснюється з метою визначення детермінант, закономірностей і тенденцій розвитку об’єкта. Найбільш поширений у політичній аналітиці та прогнозуванні внаслідок простоти й зручності застосування. *Метод синтезу* - це теоретичний або прикладний спосіб, заснований на поєднанні (уявному чи реальному) різних об’єктів або елементів одного об’єкта в єдине ціле (систему); синтез нерозривно пов’язано з аналізом (розчленуванням об’єкта на елементи). *Метод спостереження*, який забезпечує придбання інформації шляхом безпосереднього емпіричного сприйняття фактів. *Метод спрощення*, за якого вивчення об’єкта управління здійснюється в “чистому вигляді”, тобто не враховуючи його неістотні сторони, а досліджуючи лише загальні якості. *Методи верифікації* забезпечують підтвердження, доказ і містять операції та процедури зіставлення очікуваних показників, параметрів і тенденцій із реальним станом явищ, предметів і речей. Основою зіставлення реальних та очікуваних показників виступають гіпотези, які підтверджу-

ють або спростовують результат верифікації. Рівень обґрунтованості гіпотез підвищує міру надійності та достовірності верифікації. *Метод систематизації* - це приведення до системи деякої сукупності об'єктів. Важливу роль у систематизації цих об'єктів відіграє визначення системоутворюючого фактора, який визначає той аспект, який об'єднує цю сукупність елементів у систему. *Класифікація* є упорядкуванням об'єктів за істотними ознаками.

Методи імітаційного моделювання. Це способи визначення властивостей і поведінки реальних систем, зокрема великих систем управління за допомогою створення та експериментального дослідження математичних моделей. Імітація використовується у випадках, коли застосування математичних аналітичних моделей є неадекватним або дуже складним. Це може бути пов'язане з великою кількістю змінних, складністю математичного аналізу залежностей між ними або невизначеністю вихідних даних. Незважаючи на громіздкість побудови, імітаційні моделі є дуже гнучкими і потужними засобами аналізу складних систем, оскільки відтворюють крок за кроком процеси їх функціонування та розвитку. Наближення моделей до реальної дійсності здійснюється шляхом введення низки стохастичних змінних, поведінка яких описується за допомогою статистико-імовірнісних методів на основі фактичних даних про об'єкти, що моделюються. У даний час застосовується, як правило, комп'ютерне імітаційне моделювання за допомогою спеціальних прикладних програм. Можливе маніпулювання елементами моделі людиною або самим комп'ютером, а також гра-особливий спосіб, що припускає одночасну багатосторонню взаємодію гравців. При цьому управління процесом моделювання і аналіз його результатів проводяться спостерігачем. Основні етапи комп'ютерного імітаційного моделювання: формулювання проблеми; побудова математичної моделі функціонування системи; складання і відлагодження прикладної програми; планування імітаційних експериментів; проведення експериментів; аналіз результатів дослідження та отримання висновків про властивості і поведінку реальної сис-

теми, а також розрахунок точності цих результатів. Відомим прикладом М.і.м. є метод промислової динаміки, розроблений Д.Форрестером для вирішення проблем управління промисловими підприємствами. У галузі державного управління М.і.м. можуть бути з успіхом використані для прогнозування розвитку певних сфер суспільної діяльності та виділення основних факторів впливу на цей розвиток, що дає основу для вироблення варіантів державної політики. Недоліком М.і.м., що обмежує їх застосування, є складність реалізації імітаційних моделей, що вимагає спеціальної технічної, насамперед, комп'ютерної підтримки.

Методи індивідуальних експертних оцінок. Це методи, в яких підсумкова оцінка формується на основі думки одного експерта. Найпростішими методами індивідуальних експертних оцінок є методи анкетування з використанням, зокрема, листів опитування, в яких фахівцям пропонується дати оцінки за переліком питань. Більш складними є методи типу інтерв'ю - бесіди з експертами, яким відповідно до заздалегідь розробленої програми ставляться запитання відносно перспектив розвитку об'єкта, та методи аналітичної експертної оцінки, що полягають у самостійній роботі експертів щодо аналізу тенденцій й оцінки майбутнього стану і шляхів розвитку об'єкта, в результаті чого складаються аналітичні огляди. Перевагами методів індивідуальних експертних оцінок є взаємна незалежність думок експертів, мінімізація кон'юнктурності й конформізму, можливість формалізації процедур проведення експертизи, а недоліками - зниження відповідальності експерта за дану оцінку, неоднозначність тлумачення різними експертами одних і тих же питань, критеріїв тощо.

Методи колективних експертних оцінок. Це методи, в яких підсумкова оцінка формується на основі думки групи експертів. Серед цих методів розрізняють методи типу наукової комісії, віднесеної оцінки (мозкового штурму) та "Дельфи". М.к.е.о. з успіхом можуть використовуватися при прогнозуванні, виділенні раціональних напрямів діяльності та визначенні відповідних цілей і завдань, формуванні системи кри-

теріїв визначення пріоритетності цілей діяльності, а також оцінці значень цих критеріїв. Колективна експертна оцінка вважається більш ефективною за індивідуальну. Її перевагою є можливість оперативного уточнення і навіть зміни мети експертизи, появи найбільш широкого спектра нових ідей і альтернатив у процесі колективного обговорення та, як правило, більша надійність узагальненої колективної думки, ніж думки окремого експерта. До недоліків колективної експертизи відносять вплив думки найбільш авторитетних членів групи на думку інших експертів, можливу психологічну несумісність окремих експертів, необхідність неодноразового перегляду експертом своїх відповідей, що викликає у нього негативну реакцію, трудомісткість підготовки і проведення експертизи та обробки її результатів, особливо в методах типу “Дельфі”.

Методи матричного аналізу. Методи, що ґрунтуються на двох принципах - використанні експертних оцінок та поданні складної проблеми у вигляді багаторівневої ієрархії. На основі думок експертів здійснюється побудова й аналіз системи взаємопов'язаних матриць “цілі - засоби” з метою визначення впливу елементів нижчого рівня (засобів) на елементи вищого рівня (цілі), що є основою прийняття управлінських рішень. Зазначені ідеї реалізовані в таких відомих методах, як QUEST, метод аналізу ієрархій, ЮНЕСКО. Такі методи дозволяють оцінити можливий внесок результатів певних видів діяльності в досягнення загальних цілей суспільного розвитку, тому вони можуть з успіхом застосовуватися при оцінці пріоритетності цілей діяльності за частковими критеріями суспільної цінності та визначенні відносної важливості цих критеріїв.

Методи морфологічні. Це сукупність способів систематичного перегляду та знаходження всіх можливих рішень складної проблеми. Принципами морфологічного дослідження, яке у систематизованому вигляді вперше розробив і застосував швейцарський астроном Ф.Цвіккі, є однаковий інтерес до всіх його об'єктів, ліквідація всіх обмежень та оцінок до одержання повної структури досліджуваної предметної галузі,

максимально точне формулювання проблеми. Ф.Цвіккі запропонував три методи, а саме: морфологічної шухляди, систематичного покриття поля, заперечення і конструювання. Ідея *методу морфологічної шухляди* полягає у визначенні всіх уявних параметрів, від яких може залежати вирішення проблеми, й поданні їх у вигляді матриць-рядків, а після цього у визначенні в цій морфологічній матриці-шухляді всіх можливих сполучень параметрів по одному з кожного рядка. Одержані таким чином варіанти можуть після цього підлягати оцінці й аналізу з метою вибору найкращого. Морфологічна шухляда може бути як двомірною, так і багатомірною. *Метод систематичного покриття поля* заснований на виділенні так званих опорних пунктів знання в будь-якій галузі, що досліджується, і використанні для заповнення поля деяких сформованих принципів мислення. *Метод заперечення і конструювання* полягає в тому, що на шляху конструктивного прогресу стоять догми і компромісні обмеження, які має сенс заперечувати, і, отже, сформулювавши деякі припущення, корисно замінити їх після цього на протилежні та використати при проведенні аналізу. Для вирішення низки важливих завдань державного управління, зокрема прогнозування і планування правотворчості, перспективним є застосування методу систематичного покриття поля.

Методи моделювання організаційних систем. Це способи моделювання, які вирішують завдання визначення сукупності підрозділів певної організації та зв'язків координації і субординації між ними. Такими методами здійснюється побудова структури державних організацій та установ. Залежно від цілей, розмірів організації та інших факторів можуть використовуватися різні типи організаційних систем, зокрема: лінійні (безпосередня підпорядкованість кожної нижчої ланки управління вищій); лінійно-штабні; дивізійні (ієрархічна структура з кількома рівнями підпорядкування); функціональні (для виконання кожної функції створюється спеціальний підрозділ); їх комбінації (лінійно-штабні, лінійно-функціональні), а також проектні, програмно-цільові або адаптивні: матричні або мережеві. Особливо перспективною є адап-

тивна структура, яка дає змогу гнучко реагувати на зміни зовнішнього оточення організації.

Методи прийняття рішень. Це будь-які способи обґрунтування та прийняття управлінських рішень. Обґрунтування управлінських рішень здійснюється для доказу відповідності передбачуваного рішення заданим критеріям і реально діючим обмеженням. Воно передбачає виявлення важливості управлінського рішення, аналіз витрат і результатів, ефективності, впливу управлінського рішення на інші процеси та рішення. Важливу роль в управлінні відіграють методи оцінювання управлінських рішень: реплікація - повторне оцінювання управлінського рішення, метааналіз, який синтезує результати оцінювання багатьох однотипних рішень, аналіз витрат і вигод, аналіз витрат і результативності та ін.

Методи психологічних досліджень у державному управлінні.

Це сукупність способів досліджень, в основу яких покладено психологічні особливості (індивідуальні та колективні) суб'єкта державного управління, що виявляються у процесі прийняття ним управлінських рішень. У психологічних дослідженнях процесів прийняття рішень використовуються три засоби. Перший засіб - це лабораторний експеримент, який у психології є домінуючим. Другий засіб - це формалізація. Він полягає в тому, що на першому етапі створюється сукупність аксіом, що стосуються будь-яких об'єктів, наприклад, ризику або переваги, на другому етапі за допомогою формальних міркувань виводяться нові твердження, що є наслідками прийнятих аксіом, та на третьому етапі проводиться експериментальна перевірка дослідницьких гіпотез. Третій засіб заснований на моделюванні діяльності з прийняття рішень, зокрема комп'ютерному. Результати моделювання зіставляються з діями людини в аналогічній ситуації. Найважливішими функціями психологічної теорії рішень є передбачення поведінки особи, яка приймає рішення, та пояснення процесів, зумовлених її поведінкою.

Методи типу “результати - витрати”. Це спосіб підвищення ефективності діяльності, який заснований на зіставленні результатів діяльності з витратами на її здійснення та покращанні цього показника. Таке зіставлення часто має вигляд відношення: в чисельнику дається позитивний ефект діяльності (результати), а в знаменнику - витрати з урахуванням чинника часу. При зіставленні економічних результатів і витрат замість відношення переважно використовується їх різниця. За формулами такого типу здійснюється порівняльний розрахунок різних видів діяльності. Ефект може бути виражений не тільки в грошах, але й будь-яким іншим способом, наприклад у людино-годинах. Найчастіше використовуються методи типу “витрати-корисність”, а саме “витрати - ефективність” і “витрати - вигода”. Обидва методи спрямовані на кількісне відображення витрат та їх зіставлення з результатами. Основна відмінність між ними полягає в способі оцінки результатів. Метод “витрати - ефективність”, що застосовується в основному для дослідження програм науково-технічного характеру, оцінює результати в кількісній, але не в грошовій формі. Метод “витрати - вигода”, навпаки, використовує умовну грошову оцінку, що дає змогу співвіднести витрати і результати не тільки варіантів цієї програми (рішення), але і програм, що розробляються в різних сферах діяльності. Як допоміжні також застосовуються методи “витрати - мета” і “витрати - обмеження”. Перший дає можливість прослідкувати, як кількісні зміни в намічених результатах можуть вплинути на величину витрат, пов’язаних з реалізацією програми. Другий залучає до дослідження позаекономічні чинники, з тим щоб проаналізувати, як зміняться витрати на програму внаслідок внесення в неї під час розробки обмежень соціального, законодавчого, політичного або іншого характеру. Методи застосовуються для оцінки ефективності діяльності, однак, наприклад, у сучасній американській практиці при розробці програм у державних відомствах методи типу “результати - витрати” використовуються досить рідко. Вони розглядаються як важливі, але допоміжні засоби при розробці державно-управлінських рішень.

Методи соціального управління. Це способи практичної реалізації функцій та структур управління шляхом впливу на свідомість, волю людей, а отже, на поведінку й суспільну діяльність конкретних осіб та колективів. Розрізняють економічні, організаційно-адміністративні і соціально-психологічні методи управління. *Економічні методи управління* являють собою засоби досягнення цілей управління на основі реалізації вимог економічних законів. *Організаційно-адміністративні методи* базуються на владі, дисципліні та відповідальності. Основною формою їх реалізації та застосування є оперативне втручання в процес управління з метою координації зусиль його учасників для виконання завдань, що стоять перед ними. Виділяють три основні групи організаційно-адміністративних методів: організаційно-стабілізуючі (регламентування, нормування, інструктування); розпорядчого впливу (постанова, наказ, розпорядження, вказівка, резолюція); дисциплінарного впливу шляхом дисциплінарних вимог та системи відповідальності. До *соціально-психологічних методів управління* відносять засоби управлінського впливу, що спираються на об'єктивні закони соціального розвитку і закони психології. Їх можна поділити на три групи, а саме: соціальні методи управління (соціально-політичні, соціального нормування, соціального регулювання, морального стимулювання та ін.); соціально-психологічні методи управління (конкретні засоби та засоби впливу на процес формування та розвиток колективу, на процеси, що відбуваються всередині нього, насамперед, засіб мотивації); психологічні методи управління (комплектування малих груп, гуманізація праці, професійний відбір і навчання та ін.).

Методи управління персоналом. Це способи впливу на колективи та окремих робітників з метою здійснення координації їх діяльності в процесі функціонування організацій. Теорія управління виділяє три групи методів управління персоналом. У *першу* з них входять *методи безпосередньої мотивації праці*, що характеризуються насамперед прямим впливом на особистість робітника (переконавання, навіювання, агітація). *Другу* групу становлять *методи владної, при-*

мусової мотивації (укази, накази, розпорядження, інші директивні рішення). Третю групу засобів управління становить *опосередковане стимулювання праці*, тобто створення такої зовнішньої ситуації, яка спонукає особистість діяти певним чином. **М.у.п.** також можна поділяти за їх віднесенням до одного з двох основних аспектів управління персоналом: функціонального та організаційного. У *функціональному* аспекті під управлінням персоналом розуміються наступні важливі елементи: визначення загальної стратегії; планування потреб підприємства в персоналі з урахуванням наявного кадрового складу; залучення, відбір та оцінка персоналу; підвищення кваліфікації персоналу та його перепідготовка; система просування по службі (управління кар'єрою); вивільнення персоналу; побудова та організація робіт, у тому числі визначення робочих місць, функціональних та технологічних зв'язків між ними, зміст та послідовність виконання робіт, умов праці; політика заробітної плати та соціальних послуг; управління витратами на персонал. В *організаційному* аспекті під управлінням персоналом розуміються такі елементи: визначення змісту робіт на кожному робочому місці; створення більш сприятливих умов праці; визначення принципів та розроблення чіткої системи оплати праці; проведення оперативного контролю за роботою персоналу; здійснення короткострокового планування професійно-кваліфікаційного розвитку персоналу.

Методи управління проектами. Це методи оптимізації послідовності, тривалості виконання і витрат ресурсів у межах комплексів робіт за проектами шляхом побудови й аналізу відповідної мережевої моделі. Критерієм оптимальності можуть слугувати найменші витрати, найкоротші терміни тощо. Виділяють **М.у.п.** з однозначною структурою та альтернативні мережеві методи. **М.у.п.** з однозначною структурою, які дістали назву методів мережевого планування і управління, дозволяють визначити оптимальну послідовність виконання робіт ("критичний шлях") при заданих обмеженнях, якщо структура мережевої моделі задана однозначно. При цьому розрізняють методи, в яких параметри робіт (тривалість, вит-

рати ресурсів) розглядаються як детерміновані величини, а також методи мережевого моделювання в умовах параметричної невизначеності. Альтернативні мережеві методи є більш загальними, ніж попередні. Вони дозволяють описати задану апіорі кінцеву множину варіантів структур процесу. Відомі два види альтернативних мережевих методів: логічні, в яких параметри робіт є детермінованими величинами, а імовірності їх вибору є однаковими, та стохастичні, що розглядають параметри робіт і умови їх вибору як випадкові. Першим серед М.у.п. став метод PERT, який був розроблений для ВМС США в кінці 50-х років та використаний при реалізації програми науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт щодо створення ракети "Поларіс". На цей час розроблено низку методів для рішення спеціальних завдань оптимізації проектів, зокрема, оптимізації проекту за ресурсами, мінімізації його тривалості при заданих ресурсних обмеженнях, згладжування потреб у ресурсах тощо. Ці методи стали зручним засобом опису, моделювання і аналізу складних багатоетапних операцій, що обумовлює можливість їх широкого застосування в практиці управління. Насамперед, М.у.п. є ефективними при реалізації різноманітних проектів у межах державних програм техніко-технологічного спрямування. Разом з тим можливе їх застосування й для реалізації проектів у соціогуманітарній сфері, що характеризується великим ступенем невизначеності шляхів досягнення цілей. Зокрема, існує низка спеціальних методів управління науковими та науково-технічними проектами, що використовують ідеї альтернативних мережевих методів.

Методи управління соціально-психологічні. Це способи впливу на об'єкт управління, що ґрунтуються на використанні соціального механізму управління за допомогою неформальних факторів, інтересів особистості, групи або колективу, спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що складаються в колективі. Зокрема, -це сукупність підходів до організації соціального управління, заснованих на виявленні індивідуальних особливостей об'єкта і застосуванні психологічних впливів на нього.

Методологія. Це система способів організації та здійснення теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему - її структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. М. охоплює три підсистеми: *методологію науки* (вчення про систему способів організації і здійснення наукового пізнання, а також побудови систем наукових знань), яка поділяється на змістовну та формальну методологію; *методологію наукового дослідження* (систему способів наукового дослідження певних об'єктів), яка поділяється на філософську, загальнонаукову та конкретнонаукову методологію, а також *методологію практичної діяльності* (систему способів організації та здійснення практичної діяльності), яка поділяється на загальнопрактичну та конкретнопрактичну методологію. Найбільш широке трактування поняття “методологія” отримало в методології науки, яка є вченням про принципи, прийоми і операції, побудову, форми і засоби наукового пізнання. Змістова складова методології науки вивчає структуру наукового знання взагалі, і особливо наукової теорії; закони породження, функціонування та зміни наукових теорій; понятійний апарат науки та її окремих дисциплін; характеристику схем пояснення, які прийняті в науці; структуру й операційний склад методів науки; умови і критерії науковості, а формальна складова методології науки вивчає аспекти, пов'язані з аналізом мови науки; формальною структурою наукового пояснення; описом та аналізом формальних і формалізованих методів дослідження, зокрема методів побудови наукових теорій, типології систем знання та ін. Кожне наукове дослідження завжди використовує певну методологію. Методологічні ідеї та принципи, які продуктивні в різних науках, можуть діставати загальнонауковий статус. Прикладами цього є системний, процесний та ситуаційний підходи, науковий метод здійснення досліджень тощо.

Методологія адміністративного реформування в Україні.

Для досягнення мети адміністративної реформи в Україні у ході її проведення передбачене розв'язання низки проблем методологічного характеру: запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядуван-

ня як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; розбудова раціонального адміністративно-територіального устрою; формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; делегування управлінських функцій згори донизу і розмежування й збалансування повноважень та відповідальності різних рівнів державної влади й місцевого самоврядування; організація на нових методологічних засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів. Методологічним орієнтиром сучасного етапу адміністративної реформи є створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою, забезпечувати верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дійових механізмів громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади. У широкому розумінні йдеться про підпорядкування логіки адміністративних перетворень основним цілям утвердження в Україні громадянського суспільства. Серед важливих завдань сучасного періоду також зазначено проведення конституційної реформи. У поєднанні з адміністративною реформою вона має усунути наявну розбалансованість між трьома гілками влади - законодавчою, виконавчою та судовою, забезпечити їх ефективну співпрацю. Мають бути реалізовані основні принципи судової реформи. Вона повинна зводитися не лише до вдосконалення діяльності судів та суддів, а в широкому розумінні сприяти створенню умов для посилення захисту прав і свобод людини і громадянина. Це має органічно узгоджуватися та поєднуватися з проведенням адміністративно-територіальної реформи. Масштаби і складність зазначених проблем потребують прискореного формування та оновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації, що потребує подальшо-

го реформування системи державної служби з удосконаленням практики відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, посилення соціальної й політичної захищеності державного службовця, підвищення суспільного престижу державної служби.

Методологія державного управління. Це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності. М.д.у. тісно пов'язана з теоретичними знаннями, які слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів. Відповідно до цього концепції, закономірності, моделі й теорії у державному управлінні не лише виконують функції опису, пояснення, а також передбачення виникнення, існування і розвитку певних державно-управлінських явищ. Вони виконують також методологічні функції, а саме, надають наукову обґрунтованість практиці державного управління та виступають як теоретична основа М.д.у. Остання характеризується значним проблемним полем, яке включає у себе необхідність розв'язання наступних проблем: *обґрунтування, систематизацію, класифікацію і описи категорій*, аналіз їх генезису, ролі в науці і практиці; створення категорійного апарату державного управління; *формулювання принципів* державного управління, аналіз їх наукового, оціночного та практичного змісту; *визначення норм* пізнавальної, оціночної і практичної діяльності в державному управлінні; *дослідження системи цінностей*, їх зміни і ролей у державному управлінні, в пізнавальній, практичній і оцінній діяльності; *вивчення парадигмальності* державного управління, процесів зміни, кризи і розвитку парадигм; *аналіз теоретичного арсеналу* державного управління, тенденцій розвитку і методологічних функцій; *обґрунтування методів* державного управління, їх специфіки; *забезпечення цілісності пізнаваль-*

ної і практичної методологій, їх прозорості для методологічних інновацій. Кожна складова в структурі методології державного управління, з одного боку, виконує своє специфічне призначення, а з другого - одночасно відіграє системоутворюючу роль.

Методика прогнозування ПЕСТ (PEST або STEP). Це певний набір методів та прийомів прогнозування розвитку проблеми шляхом розгляду тенденцій зміни навколишнього середовища за чотирма секторами, а саме політичним, економічним, соціальним та технологічним оточенням. Скорочення ПЕСТ відповідає англійській абrevіатурі PEST (political, economic, social, technological environment). Ця методика також зустрічається під скороченням STEP, що означає ступеневий аналіз (від англійського виразу step by step).

Механізми адміністративної реформи в Україні. Це низка механізмів, що забезпечують реалізацію адміністративної реформи в Україні. Перший з них - це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий - це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій - це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий - це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий - це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Моделі в державному управлінні. Це засіб досліджень явищ і процесів у державному управлінні на основі заміщення реального об'єкта його аналогами, умовними образами, тобто моделями. За формою вираження моделі можуть бути фізичними (матеріальними предметами), символічними (зокрема, словесними та математичними описами тощо), іконічними (зокрема, рисунками, діаграмами, таблицями тощо), а також змішаними. В дослідженнях у сфері державного управління найчастіше використовуються іконічні й символічні мо-

делі, а також їх змішані форми. За допомогою моделювання описується структура, відтворюються властивості і тенденції розвитку державного управління, що дає змогу правильно оцінити стан системи, зробити правильні прогнози й ухвалити більш обґрунтоване управлінське рішення. Суть моделювання зводиться до побудови моделі, обґрунтування методу її дослідження, проведення дослідження моделі за допомогою обґрунтованого методу і перенесення отриманих результатів на реальні об'єкти, які замінюються моделями. Тому в процесі використання моделювання принципово важливо враховувати такі обставини: по-перше, міра адекватності моделі оригіналу з точки зору якостей оригіналу, що досліджуються; по-друге, здатність моделі замінити об'єкт у процесі дослідження; по-третє, можливості поширення отриманих при дослідженні моделі результатів на реальний об'єкт. Моделювання використовується разом з іншими методами наукового пізнання, що призводить до виникнення таких методів, як модельне спостереження, модельний експеримент. Необхідність застосування моделювання в державному управлінні зумовлено самою природою цього методу, і передусім тим, що воно замінює реальний об'єкт. Це принципово важливо для об'єктів, які мають великі масштаби й для яких існують обмеження у застосуванні натурних експериментів, оскільки вони стосуються діяльності людей. Метод моделювання використовується не тільки для пояснення вже відомих властивостей, але й виявлення нових властивостей, які можуть суттєво вплинути на практику управлінської діяльності.

Моделювання. Це дослідження об'єкта шляхом побудови та вивчення його моделі, використання суттєвих якостей об'єкта моделювання у пізнанні реальних систем, які недостатньо досліджені. Модель може бути як системою, що відображається уявно або реалізується матеріально, відображаючи об'єкт дослідження, так і відображенням визначених характеристик об'єкта з метою його дослідження. Модель вважається вдалою, якщо вона демонструє поведінку і структуру, подібні оригіналу, що досліджується, та на основі її вивчення можна виявити нові його особливості і властивості, що не містяться у вхідному матеріалі. Моделювання - це

єдиний на сьогодні систематизований спосіб бачення варіантів майбутнього й визначення потенційних наслідків альтернативних рішень, що дозволяє їх об'єктивно порівнювати. Побудова моделі є процесом, основними етапами якого є визначення завдання, побудова, перевірка на достовірність, застосування та оновлення.

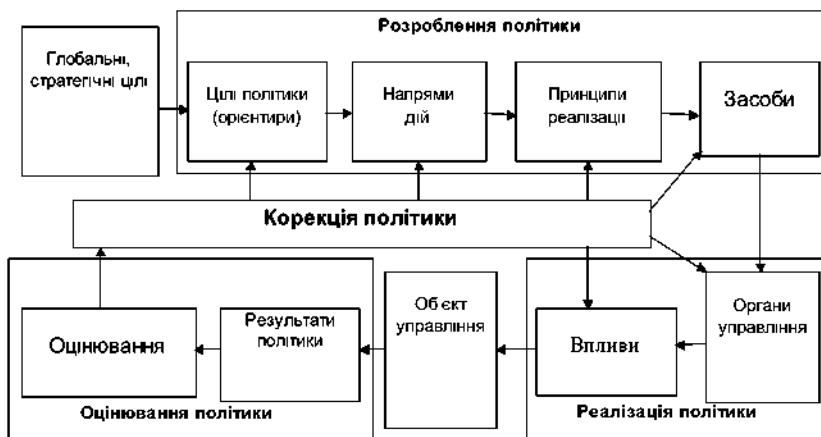
Модель організації “7S”. Це модель, що репрезентує організацію як єдність семи основних змінних, а саме: структури (structure), стратегії (strategy), системи й процедур управління (systems), спільних, тобто таких, що поділяються всіма, ціннісних настанов (shared values), сукупності придбаних навичок, умінь (skills), стилю управління (style) та складу робітників, тобто системи кадрів (staff). Вона запропонована відомими американськими вченими Т. Пітерсом і Р. Уотерменом і набула широкого визнання серед фахівців.

Модель організації як системи. Модель відображення організації як комплексних відкритих соціальних систем, сукупності взаємозалежних елементів - підсистем, серед яких є люди, структура, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Базується на концепції структурно-функціонального аналізу Т.Парсонса, Р.Мертонса, загальній теорії систем Л.Берталанфі і Л.Раппопорта. Для такої моделі властиві наступні основні елементи: *соціальна структура*, яка має два аспекти бачення: формальна структура, яка являє собою систему відведених людям ролей, і неформальна структура, яка визначається фактичним виконанням ролей; *цілі*, на основі яких і формується організація; *члени організації*, які займають у ній певні позиції і виконують у ній формальні і неформальні ролі; *система норм, правил діяльності*, взаємовідносин, розпорядку, яка забезпечує стандарти і регулювання порядку в організації; *технології*, які застосовуються в організації; *підсистема управління*, яка координує діяльність членів організації, здійснює управління нею.

Модель процесу стратегічного планування. Це модель довгострокового планування розвитку соціальної системи, яку можна уявити за допомогою ланцюгової схеми, що поєднує

наступні складові елементи: місія організації[®] цілі організації[®] оцінка й аналіз зовнішнього середовища організації[®] управлінське обстеження сильних і слабких сторін[®] аналіз стратегічних альтернатив[®] вибір стратегії[®] реалізація стратегії[®] оцінка.

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



Модель раціонального прийняття рішень. Це класична типова модель прийняття рішень, що складається з таких етапів: діагноз проблеми - формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень - виявлення альтернатив - оцінка альтернатив - остаточний вибір оптимальної альтернативи. **М.р.п.р.** повністю відповідає сучасному уявленню про прийняття рішень як частину процесу управління з усіма його основними етапами та технологічними операціями. Більш детально її можна представити послідовністю таких операцій: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал) [®] визначення цілей (побудова дерев цілей та критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами) [®] розробка системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів) [®] аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення) [®] діагностика ситуацій (виділення основних проблем та їх впливу на досягнення бажаного стану організації) [®] розробка прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування); розроблення і обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур) [®] відбір основних варіантів управлінських впливів (використання технологій відсіву) [®] розробка сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів динаміки їх змінення з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) [®] експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання); колективна або індивідуальна експертна оцінка найкращого варіанта дій (узгодження рішення) [®] прийняття рішення відповідальною особою.

Надання державному управлінню наукового характеру.

Передбачає широке використання наукових досягнень на всіх рівнях і ланках системи державного управління, передусім результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки, екології та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем держав-

ного управління, зокрема розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень у практику; залучення науковців до аналітичної роботи в органах державної влади; підвищення рівня забезпеченості апарату системами підтримки прийняття рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації. В умовах складності і масштабності проблем державного управління наукові підходи і методи їх вирішення набувають особливого значення. Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, створення високоєфективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень - це лише кілька завдань з багатьох, вирішення яких неможливе без розвитку науки державного управління в напрямі створення нових і удосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Національна модель державного управління. Наукою і практикою управління доведено необхідність формування національної моделі державного управління, основними ознаками якої є форма і режим правління, територіальний устрій, система органів державної влади, ціннісні та цільові настанови. Майже кожна країна має свою таку модель, що враховує історичні традиції та національні уподобання. Водночас є низка найбільш досліджених національних моделей державного управління, що стали своєрідними еталонами як із теоретичної, так і з практичної точок зору. На пострадянському просторі найбільшу увагу привертають дві з них - це так звані американська та європейська моделі державного управління. В основу першої покладено "людину економічну" й акцент зроблено на створенні у державі максимальних умов для отримання прибутку в результаті діяльності такої людини, а в основу другої покладено "людину адміністративну" й зроблено акцент на пріоритет права, тобто на максимально можливе правове врегулювання будь-яких суспільних відносин та чітке дотримання такою людиною у процесі діяльності встановлених норм права. Вважається, що американсь-

ка модель державного управління зорієнтована на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, коли державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади. В європейській же моделі державне управління фактично розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, у першій моделі передбачається поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а в другій - їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї не законодавчої та не судової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави. У спрощеному розумінні європейська модель державного управління характеризується розгалуженою й дуже розвиненою системою права, коли кваліфікований управлінець, насамперед, повинен мати добру юридичну підготовку. Як її типові приклади, достатньо добре відомі в Україні, можна навести німецьку та французьку моделі державного управління. Вибір Україною шляху європейської інтеграції автоматично призводить до необхідності орієнтації на впровадження європейської моделі державного управління. Пристосування національного законодавства до дуже розвиненого європейського законодавства, безумовно, внесе певні й суттєві корективи у підходи до формування управлінського персоналу. В першу чергу, йдеться про необхідність значного підвищення його правової та загальної управлінської культури. По-друге, процес європейської інтеграції супроводжуватиметься збільшенням обсягів управлінської роботи, підвищенням її інтенсивності, а відповідно й необхідністю залучення додаткових та підвищення кваліфікації вже працюючих кадрів. В умовах спочатку трансформації, а потім і застосування європейського законодавства різко зростатиме попит на фахівців з юридичною освітою, причому не взагалі, а саме таких, що підготовлені до цієї роботи. Не останню роль у цьому процесі відіграватиме знання іноземних мов, передусім англійської й тих країн, що допомагатимуть Україні прискорити шлях в ЄС. Навряд чи є сумніви у тому, що європейська трансформація національної моделі державного управління потребує величезних фінансових затрат і без доброї волі та допомоги ЄС може затяг-

нутися на десятки років. Одним із серйозних проявів прагнення України до європейської інтеграції є започаткування в ній політичної реформи, основним очікуваним результатом якої є зміна форми державного правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, характерну для низки провідних країн ЄС. Таким чином відбуваються не тільки зовнішня, а й внутрішня зміни національної моделі державного управління.

Національна самосвідомість. Це соціально-етнічні уявлення про правові, політичні, моральні та інші норми у процесі розвитку нації, яка завдяки ним виокремлює себе серед інших націй. **Н.с.** складається з національної психології та національної державної ідеології, які мають відповідні структурні елементи і характеризуються рівневим взаємозв'язком та детермінацією. Зокрема, чуттєвий (психологічний) рівень включає: почуття, переживання, емоції, реакції, стиль мислення, установки; теоретичний (ідеологічний) - знання, погляди, навички, ціннісні орієнтації, інтереси, прагнення, ідеали. **Н.с.** охоплює також традиції, звичаї, історичне минуле нації чи народності, її культуру з особливими чинниками (національна гордість, націоналізм як патріотизм, зрозумілість, нігілізм), а також мову.

Національні інтереси. Це усвідомлені потреби нації, спонукальні мотиви її діяльності. **Н.і.** часто асоціюються з державними інтересами. Захист **Н.і.** покладено в основу національної безпеки.

Нормативно-правове забезпечення. Це забезпечення різних видів суспільної діяльності нормативно-правовим регулюванням, що полягає у формуванні та застосуванні правових норм з метою захисту інтересів держави, створення умов для її ефективного розвитку. Оскільки завжди існують реальні об'єктивні або суб'єктивні проблеми, які стримують розвиток даної сфери діяльності, то виникає актуальна проблема постійного в умовах перехідних процесів або періодичного в умовах сталих процесів аналізу діючої системи нормативно-

правових актів на предмет їх відповідності вирішенню реальних проблем у даній сфері діяльності і, у разі потреби, визначення конкретних напрямів удосконалення та розвитку цієї системи. Такий аналіз створює науково-обґрунтоване підґрунтя для прогнозування і планування розвитку нормативно-правового забезпечення.

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

Основний критерій оцінки авторитету керівника. Це прийняття чи неприйняття підлеглими наказів, доручень, вказі-

вок, що їм адресовані. А для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсненими та сумісними в цілому з особистими інтересами підлеглих. Об'єктивно для кожного працівника існує так звана "зона індиферентності", тобто межі, в яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення до нього колективу, колективна думка.

Організаційно-функціональна структура державного управління. Визначається сукупністю органів державної влади в єдності їх функцій, повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний управлінський вплив на суспільство та окремі його сфери. Прикладом такої структури є система органів виконавчої влади, що побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі та горизонталі структури державного апарату. Державні органи, які характеризуються однаковим положенням і однорідністю управлінських функцій, називаються ланкою управління. Ієрархічний характер цієї структури формується відповідно до визначених рівнів державного управління.

О.-ф.с.д.у. характеризується такими видами організаційних зв'язків:

- субординаційними (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
- реординаційними (знизу вверху, від керованого до керуючого);
- координаційними (упорядкування між двома і більше суб'єктами одного або різних рівнів).

При формуванні **О.-ф.с.д.у.** важливо враховувати, що практично кожна функція державного управління реалізується не одним, а певною сукупністю державних органів. Важливим для забезпечення цілісного впливу на об'єкт управління є не тільки максимально повний розподіл певної функції за повноваженнями державних органів, а й постійне взаємоузгодження повноважень відповідно до цілей і завдань державного управління.

Конкретна **О.-ф.с.д.у.** зумовлена впливом багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, у тому числі:

- типом державного та адміністративно-територіального устрою;
- національно-культурними та історичними традиціями;
- конкретною соціально-економічною і політичною ситуацією;
- розвиненістю системи самоврядування;
- процесами демократизації суспільного життя тощо.

Очікувані результати аналізу проблем державного рівня.

Серед таких результатів: вироблення нових знань щодо об'єкта аналізу та факторів впливу на нього; виявлення нових питань і проблем, що потребують вирішення; синтез моделей (теоретичних, інформаційних тощо) об'єкта аналізу та прогнозування за їх допомогою розвитку процесів у такому об'єкті; планування діяльності об'єкта аналізу щодо вирішення проблеми на певну перспективу (довгострокову, середньострокову або короткострокову), зокрема виявлення доцільності тих чи інших цілей та дій, визначення конкретних завдань; формування або оновлення організаційних структур та колективів виконавців, відповідальних за вирішення даної проблеми; розроблення мотиваційних заходів для забезпечення ефективного вирішення даної проблеми; створення або удосконалення системи комунікації, зокрема моніторингу та інформаційно-методичного ресурсу, що відповідають завданням та планам вирішення даної проблеми; оцінювання стану вирішення проблеми та забезпечення з цією метою ефективної системи контролю на всіх етапах вирішення проблеми; коригування планів, зокрема заходів (зміна завдань, припинення виконання тощо), що втратили свою актуальність або не забезпечують досягнення поставлених цілей; підготовка та вибір альтернативних державно-управлінських рішень для вирішення проблеми; підвищення рівня або якості керування вирішенням даної проблеми; поповнення досвіду управлінців як єдності знань, вмінь та навичок, результатом чого є процес більш досконалого вирішення аналогічних проблем у майбутньому; освоєння та застосування нових підходів, принципів, методів, методик та прийомів дослідження об'єкта аналізу.

Парадигми в державному управлінні. Це системи поглядів на явища, об'єкти і процеси у державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою справедливість і тому поділяються переважною кількістю фахівців. Фактично йдеться про кілька відносно самостійних парадигм, які додають державному управлінню не тільки різноманіття змістових контекстів, але і методологічного змісту. Характерний для державного управління мультипарадигматизм виявляється у системі розпорощених світоглядних орієнтацій, пізнавальний фундамент яких становлять принципи багатоманітності, неповторності та плюралізму вихідних методологічних установок. *Практична парадигма*, за якої державне управління є сферою практичної діяльності, рішення практичних завдань, що виникають у різних сферах життя суспільства. *Парадигма науки державного управління*, згідно з якою державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання. *Інституційна парадигма*, за якої державне управління являє собою сукупність інститутів, що здійснюють управлінську діяльність. *Діяльнісна парадигма*, за якої державне управління являє собою діяльність з управління державою. *Нормативно-правова парадигма*, за якої державне управління виступає як нормативно-правова система, що здійснює правовий вплив на суспільство. *Сцієнтична парадигма*, за якої державне управління є специфічною галуззю наукового знання, що реалізується в діяльності держави. *Системна парадигма*, за якої державне управління представляється у вигляді відкритої системи, яка вимагає системної регуляції. *Інструментальна парадигма*, за якої державне управління є сукупністю інструментів управління державою та її впливів на суспільство. *Інноваційна парадигма*, за якої державне управління виступає як найважливіший механізм реалізації інновацій, оновлення всіх сфер суспільства. *Патерналістська парадигма*, за якої державне управління є сферою централізованого розподілу ресурсів. *Ліберальна парадигма*, за якої державне управління є способом регулювання відносин між суб'єктами політики.

Паспорт спеціальності “державне управління”. Нормативний документ ВАК України, який регламентує державне управління як галузь наукових досліджень, а також певні сфери і напрями діяльності, в яких відбувається присудження наукового ступеня доктора або кандидата наук з державного управління. Складається для кожної спеціальності державного управління, серед яких: 25.00.01 - Теорія та історія державного управління, 25.00.02 - Механізми державного управління, 25.00.03 - Державна служба, 25.00.04 - Місцеве самоврядування.

Підхід. Це дослідницька позиція, методологічна система, яка визначається на початку дослідження з метою досягнення більшої інструментальної визначеності дослідника при вивченні об’єкта дослідження. У сучасних дослідженнях з управління зустрічається термін “модель-підхід”, під яким розуміють вибір як методологічну схему певної моделі, наприклад моделі діяльності або моделі суб’єкт-об’єктних відносин.

Підхід комплексний. Це загальний методологічний підхід до дослідження об’єктів, процесів, явищ, який передбачає їх комплексний розгляд з урахуванням різних аспектів - політичного, економічного, соціального, екологічного, історичного, правового, інформаційного, психологічного та ін., а також їх взаємозв’язку.

Підхід “нове державне управління”. Це підхід у державному управлінні, який застосовується в сучасних умовах проведення адміністративних реформ у розвинених країнах Заходу і в якому робиться акцент на результат. Основними ознаками такого підходу, за визначенням американського вченого Д. Бостона, є такі: наголос не на формулюванні державної політики, а на управлінні, управлінських навичках; перехід від контролю за вкладеними ресурсами і бюрократичними процедурами й правилами до використання індикаторів кількісної оцінки кінцевих результатів і показників продуктивності; спрощення управлінського контролю у поєднанні з

розвитком нових механізмів моніторингу та підзвітності; спрощення складних бюрократичних процедур, зокрема, розмежування комерційних і некомерційних функцій, консультативних та імплементаційних послуг; віддання переваги контрактуванню і конкурентності в наданні громадських послуг; копіювання певних управлінських методів приватного сектора, зокрема підписання короткотермінових трудових угод та угод, що залежать від результатів виконаної роботи, розробка стратегічних планів і прийняття комплексного плану завдань організації, впровадження системи оплати, що залежить від результатів роботи; розвиток управлінських інформаційних систем і більша турбота про підтримання репутації організації; перевага матеріальних стимулів; наголос на скороченні витрат, управлінського штату й підвищенні ефективності роботи.

Підхід програмно-цільовий. Це підхід до вирішення завдань розвитку, зокрема руху до поставленої мети, в основу якого покладено парадигму: мета [®] програма [®] результат. Основна ідея такого підходу полягає в концентрації та спрямуванні наявних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, інформаційних, правових, часу) на вирішення пріоритетних проблем шляхом розроблення та реалізації програм та в ефективному використанні цих ресурсів. Таким чином, ключовими питаннями постановки і реалізації **П.п.ц.** є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями. Логічну схему впровадження **П.п.ц.** можна відобразити у вигляді: стратегія [®] цілі [®] пріоритети [®] завдання [®] проекти [®] розподіл ресурсів [®] реалізація проектів [®] поточний контроль [®] корекція завдань [®] заключний контроль [®] корекція цілей. Реалізація **П.п.ц.** охоплює такі засоби та прийоми: структурування проблеми на підпроблеми та заходи таким чином, щоб розкрити проблему; виділення підпроблем, що дозволяє визначити склад комплексу заходів з її вирішення; розчленування проблеми на завдання й заходи, що дає змогу розробити програму; оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів, що викорис-

товуються для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями; задіяння механізму управління виконанням комплексної програми вирішення проблеми, зокрема методів оптимізації термінів виконання робіт, використання ресурсів, стимулювання й санкцій; створення організаційної системи управління вирішенням проблем. На сьогодні **П.п.ц.** є найбільш поширеною формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем її розвитку. Такий підхід є сучасним засобом перетворення державних стратегій і політик у конкретні, забезпечені ресурсами дії. Саме тому його удосконалення переважно досягається шляхом підвищення ефективності розроблення і реалізації програм. Програма розробляється, коли необхідне комплексне вирішення певної проблеми, і, образно кажучи, являє собою проект проектів. Як правило, розробці будь-якої програми передуює розробка її концепції.

Підхід “розмежування політичних і адміністративних функцій”. Це підхід, заснований на тому, що адміністративна і політична діяльність вимагають різних знань та вмінь. Якщо перша з них заснована на її чіткій регламентації та виконавчій дисципліні, то критерієм іншої є творчість. Виходячи з цього, відповідні функції мають бути розмежовані, структурно рознесені та документально закріплені на законодавчому рівні. Наприклад, до політичних функцій слід віднести формулювання цілей та завдань, розробку норм і стандартів, встановлення регуляторних механізмів, контроль за впровадженням політики, спілкування з громадськістю, а до адміністративних функцій - забезпечення реалізації визначеної політики, виконання поставлених завдань. Адміністративною реформою в Україні передбачено застосування **П.р.п.а.ф.**, зокрема посилення політичних функцій Кабінету Міністрів України й зосередження його діяльності на стратегічних питаннях з метою встановлення цілей, пріоритетів та визначення чітких завдань для всіх органів виконавчої влади щодо того, яких цілей державні органи мають досягти у середньо- і довгостроковій перспективі, а також реалізацію державної полі-

тики у різних сферах суспільної діяльності відповідними міністерствами.

Підхід синергетичний. Це застосування в науці і практиці управління загальнонаукової теорії самоорганізації, спрямованої на пошук законів еволюції відкритих неврівноважених систем будь-якої природи. Термін запровадив до обігу німецький вчений Г. Хаген, у перекладі з грецької він означає “сумісний”, або той, що “діє узгоджено”. Завдяки введенню І. Пригожиним, Г. Хагеном та М. Ейгеном у науковий обіг понять “дисипативна система”, “динамічний хаос”, “біфуркації”, “атрактори” та ін. суттєво збагатилися механізми переходу від хаосу до упорядкованості систем різної природи. **П.с.** застосовується в дисипативному управлінні, тобто управлінні в умовах хаосу шляхом його зменшення. Одним з найважливіших термінів синергетики, що позначає ситуацію роздвоєння, у якій перед системою відкриваються різні варіанти розвитку, є біфуркація. Остання створює вибір варіанта розвитку системи, забезпечує перехід її з одного стану (атрактору) до іншого. Оскільки держава є дисипативною системою, то застосування **П.с.** в державному управлінні набуває особливої актуальності в період суспільних реформ і трансформацій та може бути здійснене лише за умов використання нетрадиційних підходів, спрямованих на пошук, запровадження і подальший розвиток гуманістичного потенціалу суб’єкта управління.

Підхід системний. Це розгляд будь-якого об’єкта як сукупності (системи) взаємозалежних елементів. **П.с.** є якісно більш високим, ніж просто предметний спосіб дослідження, це перехід від пізнання окремого до загального, від однозначного до багатозначного, від абстрактного до конкретного, від одновимірного до полімерного, від лінійного до нелінійного. Методологічна специфіка **П.с.** визначається тим, що орієнтує дослідження на розкриття цілісності об’єкта, на виявлення різноманітних типів його зв’язків і зведення їх в єдину теоретичну картину. **П.с.** передбачає такі дії: формулювання цілей та визначення їх ієрархії до початку будь-якої діяль-

ності; порівняльний аналіз альтернативних шляхів та методів досягнення цілей і вибір найбільш ефективних з них; кількісна оцінка цілей, методів та засобів їх досягнення з урахуванням всіх можливих результатів діяльності. **П.с.** виходить із того, що будь-яка організація, зокрема держава, є системою, кожний з елементів якої має свої певні й обмежені цілі. Відповідно до цього завдання управління зводиться до інтеграції утворюючих систему елементів, яке може бути досягнуто за умови, що кожний керівник у своїх рішеннях у сфері його компетенції буде підходити з точки зору системного аналізу. У зв'язці "підхід системний - системний аналіз" перший відіграє роль загальної методології, а другий - прикладної. Серед основних принципів **П.с.** (системного аналізу) такі: процес прийняття рішень повинен починатися з виявлення та чіткого формулювання конкретних цілей; необхідно розглядати всю проблему як ціле, як єдину систему і виявляти всі наслідки та взаємозв'язки кожного рішення; необхідне виявлення і аналіз можливих альтернативних шляхів досягнення цілей; цілі окремих підсистем не повинні вступати у конфлікт з цілями всієї системи; сходження від абстрактного до конкретного; єдність аналізу і синтезу, логічного та історичного; виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії; розгляд системи з позиції "чорної скриньки" та ін.

Підхід ситуаційний. Це вибір різних методів та засобів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Методологія **П.с.** заснована на таких принципах: володіння засобами професійного управління, що довели свою ефективність; передбачення ймовірних наслідків (як позитивних, так і негативних) застосування певних методик або концепцій; правильна інтерпретація ситуації; прив'язка конкретних прийомів до конкретних ситуацій, тим самим забезпечуючи досягнення цілей організації найбільш ефективним шляхом за існуючих умов. Поява **П.с.** є спробою переорієнтувати теорію управління на нагальні потреби практики управління. На думку американських учених Г. Кунца та С. О'Доннела ситуаційний підхід допомагає зрозуміти, як найбільш ефективно досягти цілей за умов, що склалися. **П.с.** виходить із

можливості застосування різних методів управління. Тому при вмілому застосуванні він дає змогу знаходити способи і засоби вирішення наявних проблем, а в разі їх неефективності ставити завдання перед наукою управління щодо розробки адекватних новим ситуаціям засобів їх ефективного вирішення. Інакше кажучи, П.с. є безпосередньою сполучною ланкою між сучасним станом науки управління та її майбутнім і значною мірою створює умови її розвитку. За такого підходу важливу роль відіграє оцінка взаємозалежності та впливу як внутрішніх факторів, так і факторів зовнішнього середовища, зокрема факторів рухомості середовища, тобто швидкості змін в оточенні організації. Остання по-різному проявляється в різних сферах суспільної діяльності.

Підхід “точок і центрів зростання”. Це підхід до прискорення розвитку соціальних систем шляхом виявлення і підтримки тих напрямів або видів суспільної діяльності, в яких дана соціальна система (країна, організація, підприємство) має або може швидко мати переваги перед іншими, що гарантує попит на результати такої діяльності. Ідея зростання через підтримку і розвиток певних “точок і центрів зростання” на сьогодні є однією з найбільш конструктивних ідей сучасного управління, спрямованих на забезпечення адекватності моделей розвитку певних соціальних систем й ефективності програмно-цільового управління в них. Вона природно притаманна розвитку всіх соціальних та біологічних систем. Відомо, що низка країн світу, зокрема Японія та Корея, виходили з післявоєнної кризи шляхом виділення і ресурсної підтримки “точок і центрів зростання”. Як сучасний розвиток і трансформацію цієї ідеї слід сприймати створення різних спеціальних зон, зокрема зон вільної торгівлі, техноцентрів та технопарків, приклади світового розподілу праці та міжнародної кооперації у сфері виробництва тощо. Природним доповненням даного підходу є визначення “точок гальмування”, тобто таких напрямів і видів діяльності, де ця соціальна система заздалегідь або з високим ступенем достовірності ніколи не матиме переваг, а відповідно може отримати від їх продовження тільки збитки або відволікання важливих ресурсів, особливо, якщо йдеться про стратегічні ресурси.

Підходи до аналізу роботи керівника. Це низка підходів до виявлення особливостей діяльності керівника, що спираються на різні погляди стосовно неї. За *традиційним підходом*, заснованим на психології індивідуальних властивостей, здійснюється виявлення відносно постійних особливостей особистості, важливих для певного виду діяльності. *Соціально-психологічний підхід* заснований на гіпотезі, що кожний організаційний підрозділ утворює соціальну групу, в якій керівник відіграє певну роль. Максимальна користь для ефективності праці очікується від добрих соціально-психологічних стосунків керівника та робітників і від так званого “робочого клімату”. За *професійним підходом* вивчається спеціальний і професійний зміст діяльності керівника. Предметом такого концепційного вивчення є завдання і дії керівника, а не його якості або взаємовідносини з підлеглими та іншими робітниками. Цей підхід є більш практичним, оскільки спирається на аналіз завдання і методики професіографії, тобто на вже розроблені основи психологічної теорії цієї діяльності. Для цього підходу характерно, що він вивчає те, чим безпосередньо займається керівник.

Підходи до вибору критеріїв раціонального рішення. Це підходи, які застосовуються у процесі раціонального прийняття рішень для вибору критеріїв, що необхідні при визначенні та порівнянні альтернатив. Серед **П.д.в.к.р.р.** виділяють такі підходи: *технічний*, за якого розглядаються альтернативні напрями дії з точки зору технічних параметрів; *економічний*, за якого основним критерієм вибору є відношення вигод та витрат; *політичний*, за якого альтернативи оцінюються з точки зору врахування інтересів різних політичних сил; *юридичний*, за якого оцінюється ступінь узгодження альтернатив із законодавством; *соціальний*, за якого альтернативи порівнюються з точки зору їх внеску в підтримку або поліпшення існуючих соціальних інститутів; *ігровий*, за якого загострюється увага на поведінці окремих осіб або груп, що сприймаються як конкуренти; *процесний*, за якого розглядається вибір альтернативних процесів, а не результатів; *особистісний*, за якого оцінка альтернатив

здійснюється з точки зору інтересів певної особи; *контекстуальний*, за якого критерії рішення (технічних, економічних, юридичних) встановлюються відповідно до того, що є найкращим у даному контексті.

Підходи до прийняття управлінських рішень. Це загальні методологічні установки, що визначають вибір конкретними управлінськими працівниками правил здійснення процесу прийняття рішення залежно від співвідношення в цьому процесі раціонального та інтуїтивного компонентів. Розрізняють такі підходи: *інтуїтивний, на основі суджень, раціональний, задовольняючий та нарощувальний*. При *інтуїтивному підході* рішення приймається лише на основі відчуття того, що певний вибір є правильним. Людина, яка приймає рішення (ЛПР), не займається свідомим порівнянням альтернатив і навіть не потребує розуміння ситуації, а робить інтуїтивний вибір за допомогою того, що називають осяянням або прозрінням. *Підхід на основі суджень* передбачає прийняття рішень з використанням здорового глузду та досвіду. Спираючись на знання про результати минулих рішень в подібних ситуаціях, ЛПР прогнозує наслідки альтернативних варіантів вибору в наявній ситуації та, керуючись здоровим глуздом, вибирає альтернативу, яка приносила успіх у минулому. *Раціональний підхід*, який ще називають науковим або оптимізаційним, вимагає прийняття рішень незалежно від минулого досвіду за допомогою об'єктивного аналітичного процесу, що включає такі етапи: збирання необхідної інформації та фактів; розпізнання і визначення проблеми; встановлення критеріїв рішення; встановлення їх пріоритетів, значень і обмежень; розроблення та оцінювання альтернатив; вибір оптимальної альтернативи. Застосування раціонального підходу на практиці стикається з інформаційними обмеженнями та психологічними особливостями людської поведінки. Це призводить до використання наступних двох підходів. *Задовольняючий підхід* при прийнятті рішення, виділений Г. Саймоном, не розглядає всіх альтернатив, а спиняється на тій, що задовольняє вимогам показників діяльності або прагненням у даний момент. Послідовно розгля-

дається кожна альтернатива, поки не знайдеться така, що відповідає мінімальним значенням критеріїв, що встановлені ЛПР. При іншому, *нарошувальному підході*, що запропонований Ч. Ліндбломом, необхідно спочатку прийняти рішення, що задовольняє ЛПР, а потім удосконалювати його відповідно до наростаючих чи поступових змін ситуації, постійно приймаючи додаткові рішення. Характерними особливостями *нарошувального підходу* є такі: здійснення не радикальних чи широких стрибків, а невеликих кроків; теза про неочевидність рішення внаслідок відсутності повної інформації; успішне прийняття рішення на основі порівняння з результатами попередніх рішень; орієнтація на поступові вдосконалення, а не на максимальні результати; урахування наявності множини інтересів, з яких жоден не є панівним.

Підходи до розуміння змісту державного управління. Це дослідницькі позиції та методологічні системи, що застосовуються при вивченні державного управління як об'єкта та предмета дослідження. Найбільш відомими **П.д.р.з.д.у.** є американський та європейський підходи. У першому з них, зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що охоплює багато дисциплін та включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в другому, державне управління розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий - їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї не законодавчої та не судової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади. В основу американського підходу покладено концепцію "економічної людини", тобто створення максимальних умов для отримання прибутку, а в основу європейського підходу - концепцію "адміністративної людини", тобто прийняття рішень та дій, виходячи з чинного законодавства, встановлених норм, стандартів, інструкцій, положень.

Підходи до формулювання мети. Це загальні методологічні установки, що визначають вибір способу формулювання мети. Остання може бути визначена як очікуваний результат у вигляді об'єкта, що матиме задані властивості. Можна виділити три основні **П.д.ф.м.** За першим з них мета формулюється як чітко поданий за змістом та за формою результат, який має бути досягнутий в майбутньому. Цей спосіб може бути ефективно застосований лише у випадку існування та можливості отримання даного результату, що необхідно довести або, навпаки, спростувати за допомогою спеціального дослідження. За другим підходом мета формулюється шляхом визначення переліку властивостей і характеристик, якими повинен володіти передбачуваний результат. Даний спосіб застосовується у випадку, коли можна однозначно сформулювати ці властивості відповідно до вимог, що забезпечують подальше використання результату. Третій підхід передбачає формулювання мети за допомогою переліку зовнішніх вимог, яким повинен задовольняти передбачуваний результат. Вимоги від властивостей в основному відрізняються тим, що властивості належать безпосередньо до самого результату, а вимоги визначаються споживачем даного результату. У цьому випадку вимоги виступають як зовнішні умови, яким повинні задовольняти властивості передбачуваного результату.

Підходи науки державного управління. Це низка способів та прийомів дослідження явищ і процесів у системі державного управління. Основними з них є такі. *Історичний*, який полягає у вивченні державного управління в історичному плані з точки зору історичного взаємозв'язку та розвитку. *Адміністративний*, за яким вивчаються особливості інституційної розбудови державного управління та функціонування його апарату, зокрема державної служби. *Правовий*, в якому робиться наголос на вивченні системи правового регулювання у системі державного управління. *Економічний*, який вивчає роль економічних факторів у становленні і розвитку державного управління. *Соціальний*, який сприяє з'ясуванню соціальної зумовленості явищ і процесів у державно-управ-

лінських відносинах. *Соціально-психологічний*, що орієнтує на вивчення організаційної та особистісної поведінки в структурі державного управління. *Статистичний*, що базується на збиранні та узагальненні інформації про стан різних видів суспільної діяльності, у тому числі й про державне управління. *Екологічний*, за якого розглядається роль системи державного управління у реалізації концепції сталого розвитку та збереження довкілля. *Системний*, що забезпечує сприйняття об'єкта дослідження як відкритої, ймовірнісної системи та встановлення зв'язків між її елементами. *Структурно-функціональний*, який передбачає поділ системи державного управління на складові елементи та їх функціональний аналіз з метою з'ясування їх ролі та необхідності подальшого розвитку. *Порівняльний*, який дає можливість встановити спільні та відмінні риси у державному управлінні різних епох та країн. *Прогностичний*, що забезпечує прогнозування розвитку системи державного управління, побудову відповідних сценаріїв. *Моделювання*, який передбачає оцінку розвитку ситуацій та очікувані події шляхом використання моделей структур і процесів державного управління. *Емпіричний*, що досліджує реалії останнього шляхом спостереження, експерименту, проведення соціологічних досліджень.

Пілотний проект. Це проект, який після його відпрацювання стає типовим і тиражується (переноситься, адаптується) під конкретні об'єкти або системи з урахуванням умов та обмежень їх функціонування. Застосування пілотних проектів є сучасним підходом до формування програм і проектів, близьких між собою за сферою діяльності, напрямками реалізації, технологіями розроблення. Він дуже ефективний в умовах обмеження ресурсів, оскільки забезпечує: перевірку можливості та повноти реалізації проекту в конкретних умовах; оцінку необхідних для реалізації ресурсів; відпрацювання всіх питань практичного здійснення проекту; підготовку необхідної документації та супровідних документів і забезпечення їх якості; підготовку кваліфікованих фахівців та отримання необхідного досвіду відповідного проектування; досвід вирішення організаційних питань, пов'язаних з впровадженням

проекту. Завжди, коли для цього є передумови, необхідно використовувати метод пілотного проектування. Зокрема, важливим є пілотне відпрацювання окремих типових елементів програм і проектів, що фактично створює основу для їх типізації та класифікації, у тому числі на державному рівні.

Плюралізм. Це принцип суспільного розвитку, що передбачає врахування різних поглядів, підходів, систем, принципів при вирішенні проблем суспільної практики. Найчастіше використовується у контексті “плюралізм думок”. П. об’єктивно виходить з існування кількох або багатьох незалежних засад суспільних знань і розуміння буття.

Поняття “мистецтво реформування”. Це поняття, що підкреслює важливість застосування під час реформ нових методів і знань для прийняття відповідних управлінських рішень на всіх рівнях державного управління. М.р. передбачає узгоджені та взаємозалежні дії численних організацій на відміну від традиційного прийняття рішень у межах однієї організації. Для успішного здійснення демократичних перетворень адміністративний апарат має бути налаштованим на реформи, діяти оперативно та ефективно. Це означає, що державна служба, а також служба в органах місцевого самоврядування мають бути висококваліфікованими й професійними, матеріально і юридично захищеними, будуватися на принципах конкурсного відбору та кар’єрного зростання за здібностями й високими моральними якостями. Такий наголос на людському потенціалі сприятиме виконанню основних завдань адміністративної реформи в Україні, особливо за умови значного зростання обсягів та складності управлінської праці під час її здійснення.

Правила вибору альтернативних варіантів. Це, так звані, вирішальні правила, на підставі яких здійснюється порівняння та вибір альтернативних варіантів, серед яких найбільш відомі такі: *метод “накунків”*, при якому розраховуються значення єдиного комплексного критерію для кожного альтернативного варіанта рішення; *принцип Паретто*, при якому

зіставляються оцінки альтернативних варіантів рішень з деяких критеріїв і відкидаються “домінуючі” рішення; *лексикографічний вибір*, при якому вибір здійснюється спочатку з найбільш важливих критеріїв; *правило максиміна*, що реалізує стратегію гарантованого результату, коли вибирається варіант, що дає максимальний ефект при найменш сприятливих діях супротивника; *методи на основі функції корисності* альтернативного варіанту рішення.

Правила роботи в команді. Це сукупність норм, які добровільно прийняті всіма членами команди, об’єднаними спільністю цілей і базових цінностей. Вони слугують досягненню мети команди, забезпечують розподіл праці членів команди, закріплюють їх статуси, визначають характер та норми діяльності, підлеглисть керівнику команди, який визнається як неформальний лідер. **П.р.в.к.** забезпечують взаємодію учасників команди у процесі створення інтелектуального продукту. Вони можуть мати різну міру жорсткості та доповнюватися санкціями за порушення аж до виключення з команди.

Правосвідомість. Це різновид суспільної свідомості, що містить у собі сукупність поглядів, почуттів, емоцій, ідей, принципів, які відображають ставлення людини, суспільства в цілому до права, форм і методів правового регулювання.

Предмет державного управління. До нього слід віднести систему органів державного управління, що є суб’єктами державного управління, процеси здійснення ними організуючого, регулюючого та контролюючого впливів на об’єкт державного управління та сам цей об’єкт, що охоплює всі сфери суспільної діяльності. Ключовими поняттями для державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави. Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. Це здійснення внутрішньої та зовнішньої державної політики, правове регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реаліза-

ція державного бюджету та ін. Державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Дуже важливим фактором для розуміння стану і розвитку державного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме, природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов. При розгляді державного управління як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням усіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. Це, зокрема, означає, що система державного управління в цілому має такі властивості, що перебільшують суму властивостей окремих органів державного управління.

Принцип стратегічного мислення. Це вихідне положення, за яким передбачається формування комплексного мислення управлінця з такими елементами: орієнтація на довгострокову перспективу успішної діяльності; чітке визначення мети організації та її пріоритетів; врахування сильних і слабких сторін; планування дій з урахуванням ризику; раціональний розподіл завдань та визначення відповідальності; ефективна організація робіт та контролю; вміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними; ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації; розуміння важливості інформаційного фактора, запровадження моніторингу розвитку ситуацій; здатність до змін. Цей принцип є однією з основних передумов запровадження стратегічних підходів в управлінні.

Принцип управління якістю рішень. Це один з базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності рішень шляхом встановлення стандартів, відкритого спілкування (прозорість рішень), здійснення і одночасного попередження надмірного контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання.

Принципи державної служби основні. Відповідно до Закону України “Про державну службу” остання ґрунтується на таких

основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Принципи здійснення адміністративної реформи. Це вихідні положення, запровадження яких шляхом адміністративного реформування має забезпечити ефективну систему державного управління. Серед таких принципів: мінімізація втручання центральних органів виконавчої влади з паралельним делегуванням функцій, повноважень і ресурсів регіональним та місцевим органам влади; консолідація стратегічних функцій та функцій вироблення політики в уряді та в міністерствах; чіткий розподіл повноважень та відповідальності між усіма рівнями системи державного управління та між окремими органами виконавчої влади; прозорість та застосування чітких процедур прийняття рішень, запровадження погоджених рішень на усіх рівнях державного управління; застосування відпрацьованої схеми підзвітності для кожної високої посадової особи, яка включатиме особисту відповідальність на кожному відповідному рівні системи державного управління країни; виважений розподіл політичних та адміністративних функцій на всіх рівнях системи державного управління; підвищення ефективності державних витрат за рахунок застосування чітких схем оцінювання виконання бюджету та підзвітності державних службовців стосовно державних витрат; запровадження критерію якості державних послуг як основного при оцінці діяльності державних установ; надання прав будь-якій особі (юридичній чи фізичній) апелювати проти окремих рішень, прийнятих державними службовцями, чи проти вжитих ними дій; встановлення партнерських відносин з громадянами в процесах розробки програм та конкретних рішень, а також при оцінці досягнень реалізації державної політики.

Принципи ідеальної бюрократичної організації управління. Це вихідні положення раціональної організації, запропоновані відомим німецьким ученим М.Вебером. Вони проголошують, що: а) діяльність організації має поділятися на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне виконання завдань; б) організація має будуватися за принципом ієрархії; в) діяльність організації має регулюватися системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями; г) функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість втручання особистих міркувань та емоцій; д) служба в бюрократичній організації засновується на відповідності кваліфікації займаній посаді; службовці захищені від немотивованого звільнення; існує система просування по службі за умов певної вислуги та успішної діяльності. Більшість з вищезазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для систем управління соціальними системами.

Принципи інформаційної діяльності основні. Це основні положення, що покликані регулювати інформаційні потоки у системі соціального управління. Серед **П.і.д.о.** доцільно виділити такі. *Принцип обмеженості інформації*, за яким принципово неможливо мати “повну” і “точну” інформацію про об'єкт, що завжди обмежена як за числом відомостей про даний об'єкт - числом параметрів, так і за точністю кожного параметра. Відповідно до *принципу одноразового введення інформації* один раз введена в пам'ять комп'ютера інформація може неодноразово використовуватись для рішення цілого комплексу інформаційно пов'язаних завдань. Цей принцип є основою для створення баз і банків даних, отримання за їх допомогою керівником і структурними підрозділами організації об'єктивних і достовірних даних, забезпечення можливості прямого доступу кінцевого споживача до інформації без посередника. *Принцип релевантності інформації* передбачає необхідність при прийнятті рішення відбору релевантної інформації - даних, які стосуються лише про-

блеми, що вирішується, домагаючись її максимальної точності і відповідності проблемі. Як зазначив Р. Акофф, керівники страждають від надлишку інформації, що не має відношення до справи. Тому необхідно бачити різницю між релевантною та непотрібною інформацією і вміти “фільтрувати” дані, залишаючи тільки релевантні відомості, які й будуть використані в процесі прийняття рішень. Згідно з *принципом надійності інформації* для прийняття якісного рішення необхідна повна, точна й надійна інформація, тому її забезпечення є критично важливим.

Принципи наукових досліджень. Це базові положення організації та проведення наукових досліджень, серед яких доцільно виділити такі. *Принцип об’єктивності*, відповідно до якого державне управління - це явище, що об’єктивно притаманне суспільству на сучасному етапі його розвитку. *Принцип системності* передбачає розгляд державного управління як єдиної складної системи, а також дослідження будь-якого локального державно-управлінського явища або процесу як складової, що вбудована в цю велику систему з обов’язковим урахуванням усієї сукупності зв’язків та відношень в її межах. *Принцип універсальності*, згідно з яким цикл і загальні функції управління не залежать від масштабу цієї діяльності та специфіки його об’єкта. Це дозволяє використовувати єдину модель у дослідженнях процесів державного управління на всіх його рівнях та в усіх галузях діяльності держави. *Принцип міждисциплінарності*, відповідно до якого державне управління є специфічним об’єктом міждисциплінарних досліджень, що перебувають на стику низки суспільних наук, насамперед політології, менеджменту і права. *Принцип перенесення*, частковим випадком якого є аналогія, що передбачає перенесення та використання в адаптованому вигляді ідей, закономірностей, принципів, методів, моделей тощо однієї галузі знання в іншій. Саме на основі цього принципу в державному управлінні широко використовуються теоретичні напрацювання менеджменту, політології, права, теорії систем тощо. *Принцип невизначеності*, відповідно до якого державне управління характеризується значним ступе-

нем невизначеності, тому виявлені закономірності його функціонування та розвитку дають для цілком конкретних умов замість однозначного зв'язку між явищами певну множину альтернатив. *Принцип емпіричної перевірки*, згідно з яким будь-які теоретичні системи стають істинним знанням лише після їх перевірки (верифікації) та підтвердження емпіричним матеріалом. Гіпотеза або модель, яку принципово неможливо емпірично перевірити, не має права на існування в системі наукового знання. Виняткова важливість цього принципу проявляється у тому, що його недотримання призводить до нагромадження суто умоглядних теоретичних побудов, які не мають жодного відношення до практики державно-управлінської діяльності. *Принцип вибіркової*, що передбачає при дослідженні об'єкта аналіз не всієї сукупності його властивостей та характеристик, а лише вибірково - тих, які відповідають певним визначеним критеріям і є евристично значущі для досягнення мети дослідження. *Принцип ідеалізації*, відповідно до якого при науковому дослідженні здійснюється виділення певної сукупності ознак і характеристик реального об'єкта та формування на цій основі особливого предмета (ідеалізованого об'єкта), який в подальшому піддається теоретичному аналізу. *Принцип обмеження цілей досліджень*, що передбачає звуження кола вирішуваних проблем за рахунок підвищення їх розуміння та якісного вирішення. Необхідно спочатку досягти найбільш можливої досконалості та точності у деякій обмеженій області, а потім перейти до іншого, більш широкого завдання (проблеми). *Принцип межі та кардинальності*, згідно з яким підходи до дослідження та конструювання об'єкта мають свої межі й у певний час необхідна їх кардинальна зміна.

Принципи організації виконавчої влади. Це низка положень, дотримання яких сприятиме кращій організації виконавчої влади. Серед них ключове значення мають такі: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених

Конституцією і законами країни; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської та прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами; ефективність, відкритість та доброчесність у роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

Принципи організації діяльності керівника. Це низка вихідних положень, що сприяють кращій організації роботи керівника. *Принцип єдиноначальності* передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього керівника. Чим краще взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша ймовірність отримання ним суперечливих вказівок і тим глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи. Відповідно до *принципу першого керівника* при організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати або передоручати вирішення будь-якого питання. За *принципом функціональної дефініції*, чим чіткіше визначені напрями і очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим більший внесок слід очікувати в реалізацію цілей організації. За *скалярним принципом*, чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним з підлеглих, тим ефективніше процеси прийняття рішень та комунікації. Доцільно також навести *принцип лідерства*, за яким той з керівників або організація мають більше шансів до успіху і лідерства, хто першим починає використовувати інновації. *Принцип делегування повноважень* передбачає передачу обов'язків і повноважень працівнику, який бере на себе відповідальність за їх виконання. Ефективність управління досягається, якщо

рішення приймаються в межах повноважень кожного працівника, а не переадресовуються на вищі організаційні рівні. Ще часто керівники, особливо верхніх рівнів управління, нехтують цим принципом, знижуючи при цьому управлінський потенціал організації.

Принципи поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням. Це низка положень взаємодії системи державного управління та місцевого самоврядування. Серед П.п.д.у.з.м.с. такі: поєднання вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівні з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг; а також з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями, зокрема судово-правовою та муніципальною реформами; утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; створення належного політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень (делегованих і самоврядних) у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України; законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; законодавче закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності відповідних службовців; запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи; визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних засад самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Принципи політичної діяльності особи. Це положення-рекомендації, що сприяють ефективній політичній діяльності особи. Серед них наступні: *толерантність*, тобто терпимість до інтересів та пропозицій інших сторін при загальній незгоді з

ними; *компромiс*, тобто готовність поступатися у чомусь заради досягнення згоди, взаємної прийнятності намірів. *Консенсус*, тобто згода у головному при збереженні розбіжностей у другорядному, готовність до взаємних поступок. *Плюралiзм*, тобто iснування кількох незалежних поглядів на явище, подію, процес без однозначного пріоритету жодної з них.

Принципи прийняття управлінських рішень. Це низка вихідних положень, що відображають раціональні та психологічні аспекти прийняття рішень в реальних умовах та включають такі положення. *Принцип індивідуальності*, відповідно до якого люди значно відрізняються за інтенсивністю та особливостями виявлення волі в їх діях, а тому використовують різні засоби прийняття рішень. *Принцип хороших рішень*, за яким приймати рішення, як правило, легко, важко приймати хороші рішення. *Принцип необхідних і достатніх умов*, за яким замало тільки вміння і бажання, ще повинні бути створені умови (політичні, економічні, організаційні та ін.), щоб приймати рішення. *Принцип різноманітності форм альтернатив*, за яким альтернатива може бути предметом, відношенням або дією. *Принцип різноманіття способів прийняття рішень* стверджує, що процес прийняття рішень може мати інтуїтивний, заснований на судженнях, або раціональний характер, відповідно й способи прийняття рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних. *Принцип професіоналізму*, за якого до успіху призводить точний розрахунок, підкріплений досвідом та інтуїцією. *Принцип стратегічного мислення* передбачає, що у процесі вибору людина, що приймає рішення, використовує систему правил, яка зветься стратегією, програмою або планом вирішення завдання з урахуванням ризику. Згідно з *принципом суб'єктивної ймовірності* різні суб'єкти по-різному оцінюють ймовірності досягнення мети внаслідок різного ступеня вміння виділяти суттєві факти, і саме ця суб'єктивна оцінка ймовірності визначає вибір стратегії прийняття рішень. За *принципом компромісу* необхідно приймати рішення з урахуванням усіх факторів, у тому числі небажаних. *Принцип своєчасності* наголошує, що у деяких ситуаціях відмова від

прийняття рішень є вдалим вибором, наприклад, якщо повинна надійти необхідна інформація й фактор часу не є критичним. За *принципом адекватності* модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації прийняття рішень, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління; особливостям та можливостям моделювання та експериментів з цими моделями; вимогам управлінського завдання; системі цінностей і переваг ЛПР, її професійному рівню. *Принцип ресурсного забезпечення управлінських рішень* наголошує, що будь-яке управлінське рішення має бути забезпечене ресурсами, тому керівник повинен чітко уявляти як сутність завдання, так і наявні ресурси. *Принцип компенсації обмеженої раціональності індивідумів* виходить з того, що однією з головних функцій організації є саме компенсація обмеженої раціональності індивідумів. *Принцип ступеня свободи рішення* передбачає можливість варіантності певного рішення, що пов'язане системними зв'язками з іншими рішеннями, в першу чергу, рішеннями вищих рівнів управління.

Принципи раціональної організації процесів управління. Це загальні положення, дотримання яких забезпечує раціональну організацію процесів у системах управління. До основних з таких принципів належать: *пропорційність* - забезпечення ресурсами відповідно до пропускної спроможності різних робочих місць; *безперервність*, що характеризує відношення робочого часу до загальної довготривалості процесу; *паралельність*, що характеризує ступінь сумісності операцій у часі; *прямоточність*, що характеризує оптимальність шляху проходження предмета праці, інформації; *ритмічність*, що характеризує рівномірність виконання процесів у часі; *концентрація однорідних предметів праці*; *гнучкість*. До групи цих принципів також слід віднести такі, що стосуються згладжування потреб у ресурсах (*паралельності та зниження інтенсивності робіт*).

Принципи раціональної структури управління. Це вихідні положення, що сприяють формуванню ефективних організаційних структур систем управління. Серед них принципи: *відповідності ланок управління його функціям*; *мінімізації*

кількості рівнів та ланок в ієрархії управління; зосередження на кожному рівні всіх необхідних функцій управління; концентрації функціональних ланок у функціональних вузлах; чіткого виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; виключення дублювання функцій; мінімізації потоків команд з кожної ланки управління. У сучасній практиці управління широко використовується принцип спеціалізації, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями. Це призводить до утворення цільових та функціональних органів, лінійних і допоміжних елементів. При формуванні нових підрозділів доцільно дотримуватися принципу їх адаптації, тобто підпорядкування на певний період становлення одній з вищих інстанцій з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів. У роботі організацій також важливим моментом є дотримання принципу інституційної ідентичності, суть якого у відповідності формальної та неформальної структур організації як її загальним цілям, так і поточним завданням. Для послаблення залежності організації від особистісних якостей її членів, як правило, реалізується принцип формалізації процедур. Водночас американський вчений Ф. Селзнік застерігає від поспішної формалізації процедур на стадії утворення організації, коли відбувається її становлення та є загроза ізоляції керівництва від інших працівників в той час, коли такі контакти найбільш потрібні.

Принципи розробки програм. Це найбільш загальні положення, відповідно до яких має здійснюватися розробка програм. Серед них: *орієнтація програми на кінцевий результат* (що формулюється у вигляді мети або сукупності цілей); *побудова програми у вигляді групи* (комплексу) впорядкованих, взаємопов'язаних і взаємозалежних видів діяльності різного рівня, що складають програмну структуру; *визначення програми як елемента загальної сукупності заходів уряду*, а також зв'язків з іншими програмами; *розуміння програми як цілісного об'єкта управління*, незалежно від відомчої приналежності її складових елементів; *системний розгляд процесу управління програмою на всіх етапах* - від аналі-

ізу проблеми і постановки цілей до контролю виконання; *створення відповідної організаційної системи* управління програмою, побудованою або на основі органу, що спеціально засновується, або шляхом перерозподілу прав і відповідальності існуючих підрозділів, а також шляхом використання різноманітних координаційних форм управління; *наділення програми як єдиного об'єкта управління* необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими й іншими ресурсами; *використання методів аналізу і оцінки* для обґрунтування рішень, що приймаються на всіх етапах розробки і здійснення програми.

Принципи суспільно-політичні. Це принципи, пов'язані із суспільно-політичною організацією суспільства та відносинами між державою і громадянським суспільством. Відповідно до *принципу розподілу державної влади* остання поділяється на самостійні й незалежні один від одного законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. При цьому процеси формування і закріплення загальної волі (відповідно, потреб, інтересів і цілей) у законах, виконання законів і безпосереднього управління, контролю за законами і вирішення конфліктів при їх застосуванні розділені, розмежовані і скоординовані за допомогою стримувань і противаг між гілками влади. Це покликано слугувати демократичній, правовій організації державної влади і державного управління. *Принципи централізації та децентралізації* визначають розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а *принципи концентрації та деконцентрації* - розподіл повноважень між центральними та місцевими органами державної влади. *Принцип законності* передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави. Він обумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління. З цим принципом безпосередньо пов'язаний *принцип правової захищеності* управлінських рішень, тобто їх прийняття на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності

діючим правовим актам. *Принцип гуманізму* визначає, що людина як особистість є найвищою цінністю, та утворює благо людини як критерій оцінки суспільних відносин. *Принцип демократизму* відтворює народовладдя, а саме визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, владу закону, реалізацію ідеї соціальності. *Принцип прозорості (публічності) державного управління* включає в себе: а) доступність державного управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів і участі в їх діяльності; б) відвертість функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування; в) суспільний контроль, у тому числі через засоби масової інформації, за основними державно-управлінськими процесами; г) судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян. *Принцип етатизму* передбачає активне проведення державних інтересів в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Неподільне домінування інтересів держави над інтересами особистості чи соціальних спільнот відображає сутність вульгарного та деструктивного етатизму. Конструктивний етатизм базує принципи державотворення на системі гуманістичних законів розвитку суспільства. *Принцип соціальної відповідальності* передбачає, на відміну від юридичної відповідальності, певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку держави. Цей відгук має місце стосовно того, що перебуває за межами вимог, які визначаються законом або регулюючими органами, або понад цими вимогами. Цей принцип ще мало застосовується в Україні і не тільки з вини організацій. Необхідно не зменшувати можливості організацій щодо вирішення соціальних проблем, а розширювати їх, але не застарілими, а новими підходами й способами підвищення соціальної захищеності працівників. *Принцип федералізму державного управління* передбачає доцільність федеративного

устрою держави, яка характеризується різноманітністю національної, територіальної та соціальної організації суспільства. Зазначений принцип містить у собі великий організаційно-регулюючий потенціал. Його використання дає змогу провести децентралізацію і деконцентрацію державного управління, розвивати і зміцнювати місцеве самоврядування, залучати до управлінських процесів значну кількість громадян.

Принципи управління. Це будь-які положення, що сприяють удосконаленню здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, поки досвід не спростує їх. На відміну від закономірностей принципи відображають наші знання про них. **П. у.** часто формулюються не тільки як усталені судження, а й як очікувані за певних умов результати. Разом з тим знати та дотримуватися всіх їх практично неможливо. І це є проявом загальної тенденції природних процесів до відповідних форм оптимізації. Як правило, **П. у.** утворюють певну систему. Тому для людини, що приймає рішення, важливо залежно від ситуації дотримуватися відповідного набору принципів, насамперед тих з них, що обов'язкові для цієї ситуації, й використовувати інші лише у разі потреби, зокрема згідно з принципом “бритви Оккама”, що проголошує: не приумножуй принципи без необхідності! Відомі численні спроби сформулювати вимоги щодо визначення принципів здійснення управлінської діяльності та класифікувати їх. Наприклад, відомий російський учений Г. Атаманчук запропонував відображати не будь-які, а тільки найбільш істотні закономірності, які мають загальний характер; висвітлювати специфіку управління, його відмінність від інших видів суспільної діяльності; враховувати тільки ті принципи, які схвалюють люди. Водночас не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема державного управління.

Принципи управління персоналом. Це положення, що сприяють забезпеченню ефективної роботи персоналу. Серед цих принципів такі: підтримка у підлеглих почуття самоповаги; увага до проблем, а не до особистостей; активне викорис-

тання методів посилення впливів у разі отримання бажаних результатів, і, навпаки, зменшення впливів - у разі отримання небажаних результатів; заохочування за сумлінне виконання вказівок керівника; формулювання зрозумілих та обґрунтованих вимог; приведення завдань у відповідність до інтелектуальних та фізичних можливостей виконавця; досягнення балансу повноважень та відповідальності виконавця, а також мотивації та вкладу (принцип участі, визначений Г. Саймоном); підтримка постійних контактів, зворотних зв'язків з підлеглими.

Принципи формування державно-управлінських рішень. Це

положення, знання яких необхідне для прийняття ефективних рішень у системі державного управління. До них можна віднести такі: *виділення основних проблем удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин* у системі державного управління, а саме: забезпечення охоплення суб'єктом державного управління різноманітності об'єкта управління; підвищення ефективності діяльності суб'єкта управління; *урегулювання багатоманітності системи державного управління*; *врахування універсальності процесу управління* (наявність мети, основних функцій управління, конкретного терміну, спрямованість на певний об'єкт управління - діяльність, процес, ситуацію, проблему); *розгляд управління як неперервного циклічного процесу*, циклів управління як стандартного набору певних функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації та прийняття рішень), а функцій управління як управлінських процесів; *набуття конкретності управлінської діяльності в циклах управління* (багатоманітність суб'єкта управління, об'єкта управління та управлінських впливів набуває на циклах управління конкретності, тобто виділяється певна управлінська проблема, орган управління, що її вирішує, та конкретні органи управління, організації й окремі громадяни, яких стосуються дані управлінські рішення); *врахування концепцій наявності основних стадій управлінської діяльності*, серед яких: оцінка управлінської ситуації; визначення цілей; виявлення проблем, які потребують вирішення; планування дій щодо їх вирішення; підготовка і прийняття відповідних уп-

равлінських рішень; організація виконання прийнятих рішень; контроль за виконанням рішень, а також прикладного, інформаційного характеру управлінської діяльності; *виділення основних форм державно-управлінської діяльності*, а саме, правової, організаційної, процесуальної; *застосування моделі (схеми) раціонального прийняття рішень*, що містить етапи: діагностування проблеми, формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень, виявлення альтернатив, оцінка альтернатив, кінцевий вибір з урахуванням концепції обмеженої раціональності рішень, суть якої в задоволенні не оптимальними, а досить хорошими рішеннями, що дають змогу вирішити проблему; *наявність ієрархічної багаторівневої впорядкованості структур* соціальних систем, використання “дерева цілей” як базової моделі структурування цілей, а також врахування наявності ієрархій рішень, які властиві таким структурам управління; *розгляд планування цілей розвитку* (стратегічного планування) як одного з найважливіших завдань управлінської діяльності; *визначення основних завдань*, які пов’язані з прийняттям управлінських рішень, а саме: виділення функції прийняття управлінських рішень; координація співпраці в процесі прийняття рішень; створення умов для ефективної праці керівників; *розгляд управлінських рішень у складі єдиного управлінського процесу* як усталений підхід до їх аналізу і синтезу та їх визначення як вибір альтернатив при здійсненні управлінської діяльності; *використання концепцій алгоритмічних (програмованих) та евристичних (не програмованих) стратегій прийняття рішень*; класифікація управлінських проблем на структуровані, слабо структуровані і неструктуровані, для дослідження яких відповідно застосовуються методи дослідження операцій, системного аналізу і аналізу політики; *застосування системної філософії* як парадигми з притаманним їй комплексним використанням напрацювань багатьох наук у межах концепцій теорії систем, зокрема *розгляд управлінського процесу* як системи, входами якої є параметри проблем, що вирішуються, виходами - управлінські рішення і відповідні управлінські впливи (дії), а зворотним зв’язком - інформація про відповідність

цих рішень і впливів очікуваним результатам вирішення відповідних управлінських проблем; *поширення ситуаційного підходу* як одного із сучасних інструментів дослідження та органічне його поєднання із системним підходом як гарантія зв'язку між сучасним станом науки управління та її майбутнім.

Принципи формування цілісної системи самоврядування.

При розбудові такої системи надзвичайно важливо врахувати наступні положення: державні функції мають виконуватися тими органами влади, які є найближчими до потреб громадян; між владними органами, що приймають рішення, слід запровадити чіткий розподіл відповідальності; місцеві органи влади повинні мати право реалізовувати свої повноваження та свої ініціативи щодо будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції та не віднесено до сфери відповідальності будь-якого іншого органу влади; повноваження, надані місцевим органам влади, мають бути повними та вичерпними; орган самоврядування повинен мати можливості контролю над джерелами власних грошових надходжень та визначати обсяги власних видатків, які, у свою чергу, мають забезпечуватися чіткою і прозорою системою збирання та підзвітності; система фінансових відносин між центральними, регіональними та місцевими бюджетами має ґрунтуватися на об'єктивних, прозорих та визначених правилах.

Принципи цілепокладання. Це низка положень, що сприяють ефективному формуванню цілей системи. Серед **П.ц.** у першу чергу доцільно виділити такі. *Принцип єдності цілей, управління та відповідальності*, реалізація якого означає чітке визначення цілей і функцій організації, побудову відповідної організаційної структури, розподіл обов'язків, повноважень та відповідальності між усіма вузлами управління. *Принцип обмеження цілей* передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного вирішення. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності в деякій обмеженій області, і тільки потім - на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На прак-

тиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень. З цим принципом ототожнюють і *принцип вибірковості*, сутність якого, на думку Ч. Барнарда, полягає в необхідності виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, й ті, що не відіграють суттєвої ролі. Наприклад, доцільно виділяти стратегічні фактори функціонування організацій. Ще один принцип - *принцип конкретності та вимірюваності цілі* потребує наявності для кожної цілі певних критеріїв, які б дали змогу оцінити ступінь її досягнення. Якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація функції контролю. Тому навіть для неструктурованих проблем, які характерні соціальним системам, необхідно знаходити більш-менш прийнятні критерії. Ієрархічний характер побудови організацій та системи управління ними, а також широке застосування програмно-цільового управління, зокрема методів аналітичного програмування та управління проектами, надає особливої актуальності вивченню і реалізації *принципів побудови "дерев цілей"*. Останні являють собою набір правил, які передбачають: розгляд різних альтернативних варіантів цілей; вилучення неважливих, недостатньо ефективних та незабезпечених достатніми ресурсами заходів; перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення коефіцієнтів відносної важливості цілей вищого рівня.

Проблеми вдосконалення суб'єкт-об'єктних державно-управлінських відносин. Це проблеми, які виникають внаслідок невідповідності існуючого та бажаного станів цих відносин. Сутність першої з них у тому, щоб відповідно до закону необхідної різноманітності забезпечити охоплення суб'єктом державного управління різноманітності об'єктів, на які спрямоване управління. Як підхід до її вирішення пропонується обмеження втручання державного управління в суспільну діяльність за принципом його достатності. Друга проблема полягає в необхідності підвищення управлінських можливос-

тей суб'єктів державного управління за умов зниження при цьому ресурсних витрат, тобто підвищення ефективності діяльності власне суб'єкта управління. Сутність третьої проблеми - в необхідності удосконалення врегулювання різноманітності системи державного управління.

Проблемна ситуація у державному управлінні. Це ситуація, яка, з позиції системної філософії, виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану системи державного управління. Виникнення необхідності в управлінському впливі держави, прийнятті управлінського рішення завжди пов'язується з виникненням **П.с.у.д.у.** Остання породжується діалектикою життя, стає явною тоді, коли є необхідність зміни цілей та параметрів державного управління, й виникає, в основному, за двох умов: у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління) та внаслідок кризового розвитку подій (надзвичайне або кризове управління). Іншими словами - це або проблема досягнення нового рівня державного управління, кращого за те, що було, або проблема втрати останнього, перша з яких пов'язана з усвідомлюваною зміною межі майбутнього, а друга - з неочікуваним порушенням межі існуючого. Відповідно виникає різне ставлення і підходи до вирішення таких проблемних ситуацій. У першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта державного управління та цілями управління, а в другому - за збуренням, коли керуюча система, суб'єкт державного управління реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування об'єкта державного управління внаслідок зовнішніх причин. При нормальному режимі управління, як показує сучасна світова практика, процеси державного управління здебільшого набувають стратегічного характеру, а при кризовому управлінні вони забезпечуються, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень теорії синергетики, з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку сис-

теми державного управління і руйнівні процеси набули переваги, а, з другого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, задіяння процесів самоорганізації. Ці теоретичні положення підтверджуються розвитком процесу державного управління в Україні, де, починаючи з 2000 р., після довготривалої економічної кризи намітилися ознаки переходу до стратегічного управління. На це вказують як фактори активізації державно-управлінської діяльності, до яких можна віднести проголошення стратегії економічного та соціального розвитку (спочатку до 2004 р., а потім й до 2011 р.), реалізацію політичної та адміністративної реформ, так і фактори активізації соціально-економічної діяльності, зокрема стабільне зростання протягом останніх років валового внутрішнього продукту, обсягу промислової продукції, виробництва товарів народного споживання, інвестицій в основний капітал підприємств усіх форм власності, реальних доходів населення. Виникнення в Україні умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, постановку обґрунтованих цілей її розвитку, пошук нових загальнонаціональних ідей, навколо яких могло б згуртуватися суспільство. Однією з безумовно найбільш вдалих таких ідей є орієнтація на європейські цінності, курс на забезпечення відповідних рівня життя та стандартів демократизації суспільства, входження країни до євроатлантичної системи безпеки. Природним для переходу від критичного до нормального режиму управління є відмова від методів, технологій і засобів управління за збуренням на користь методів, технологій і засобів управління за відхиленням.

Прогнозування соціальне. Це науково обґрунтоване визначення можливих станів і варіантів розвитку суспільства та його окремих елементів у майбутньому, ймовірних шляхів і строків досягнення цих станів, необхідних для цього ресурсів і організаційних заходів. Більшість науковців розглядають П.с. як першу стадію стратегічного планування в процесі державного управління, що відіграє важливу роль забезпечення на-

укової основи для постановки довгострокових цілей суспільного розвитку та визначення оптимальних шляхів їх досягнення. Існує спеціальна наукова дисципліна - прогностика, що досліджує закономірності та принципи П.с. Зокрема, прогностикою виділено такі основні принципи П.с. *Принцип системності*, що передбачає взаємозв'язок та взаємну підпорядкованість прогнозів об'єкта, що досліджується, навколишнього середовища і їх елементів. *Принцип узгодженості*, відповідно до якого різні часткові прогнози мають узгоджуватися між собою в межах системи загальнодержавного прогнозування. *Принцип варіантності*, що вимагає розробки кількох варіантів прогнозу. *Принцип неперервності*, згідно з яким прогнозна діяльність здійснюватиметься шляхом постійного накопичення нової інформації про суспільні об'єкти та коригування на її основі відповідних прогнозів. *Принцип верифікації*, що передбачає визначення достовірності, точності та обгрунтованості прогнозів. *Принцип рентабельності*, що вимагає перевищення економічного ефекту від використання результатів прогнозу над витратами на його розробку. Дотримання зазначених принципів забезпечує дійсно науково обгрунтовану розробку різноманітних прогнозів, які в прогностиці типізують за кількома ознаками. Насамперед, розрізняють два функціональні типи П.с. - дослідницьке (пошукове) та нормативне (програмне). *Дослідницьке прогнозування* - це визначення можливих станів і варіантів розвитку об'єкта прогнозування у майбутньому за умови невтручання з боку суб'єкта управління. Основою такого дослідження є інформація про сучасний стан, тенденції та закономірності розвитку об'єкта прогнозування. *Нормативне прогнозування* - це визначення можливих шляхів і строків досягнення певних станів об'єкта прогнозування у майбутньому, заданих як цілі, за допомогою активного впливу суб'єкта управління, а також оцінка можливих потреб для цього ресурсів і організаційних заходів. Вихідною для такого прогнозування є інформація про наявні засоби, можливості та обмеження впливу на об'єкт прогнозування, а також ресурсний та організаційний потенціал суб'єкта управління. Результати дослідницького прогнозування використовують-

ся для обґрунтованої постановки цілей, а результати нормативного прогнозування - для визначення оптимальних шляхів їх досягнення, що у сукупності дозволяє розробляти стратегії розвитку держави, окремих територій, галузей суспільної діяльності тощо. За термінами, на які розробляються прогнози, виділяють такі типи **П.с.**: оперативне (до 1 місяця), короткострокове (від 1 місяця до 1 року), середньострокове (від 1 до 5 років), довгострокове (від 5 до 15 років) та наддовгострокове (більше 15 років). У цих прогнозах порізноmu виявляється співвідношення якісних та кількісних оцінок. Якщо при оперативному та короткостроковому прогнозуванні майже всі оцінки є кількісними, то при збільшенні терміну збільшується частка якісних оцінок, і при наддовгостроковому прогнозуванні всі оцінки, як правило, є якісними. За масштабом об'єкта **П.с.** у межах держави розрізняють загальнодержавні, галузеві, регіональні та локальні прогнози. Крім того, існує міждержавне, а також глобальне **П.с.**, що охоплює людську спільноту в цілому. Проведення таких досліджень стає все більш актуальною та важливою у зв'язку із стрімкими процесами глобалізації та міждержавної інтеграції. Науковці наголошують, що всі перелічені вище типи прогнозів тісно пов'язані між собою і мають значну цінність для державного управління лише при узгодженому розробленні всієї їх сукупності та комплексному використанні їх результатів. Тому важливим державним завданням є організація та забезпечення функціонування системи неперервно-го **П.с.**, що поєднує в собі відповідні організаційні структури, кваліфіковані кадри, весь арсенал сучасних засобів прогнозування та необхідні ресурси. Базовим кроком у вирішенні цього завдання стало прийняття у 2000 р. Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", що визначив загальні засади прогнозної діяльності. Відповідно до зазначеного закону, в Україні розробляються прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, а також її окремих адміністративно-територіальних одиниць і галузей економіки на середньостроковий період. Цей же закон визначив роль і місце прогнозування в

державному стратегічному плануванні як основи розробки програм економічного і соціального розвитку різного рівня в Україні. На розвиток прийнятого закону Кабінет Міністрів України розробив механізми прогнозування діяльності, визначивши у спеціальній постанові структуру відповідних документів, терміни їх розроблення, організації-розробники та порядок взаємодії між ними. Таким чином, в Україні у цілому сформовано систему державного прогнозування, проте серйозною проблемою є підвищення ефективності її функціонування, що пов'язане з вирішенням двох завдань. Перше завдання полягає у розробці стандартизованих методик прогнозування на основі використання сучасного методологічного інструментарію прогностики, що дає змогу значно поліпшити якість прогнозів. Другим завданням є розробка дійових механізмів обов'язкового використання результатів прогнозування при розробці стратегічних планових документів органами державної влади, що забезпечить реальне втілення функцій прогнозування в державно-управлінській діяльності.

Прогностика. Це теорія розробки прогнозів й методологія дослідження динаміки та перспектив розвитку різноманітних процесів та явищ. Положення **П.** широко використовуються в соціальному управлінні, зокрема при здійсненні стратегічного управління та планування.

Прогнозування нормотворчої діяльності. Це системне дослідження, що проводиться з метою одержання науково обгрунтованої інформації про майбутній стан, основні напрями, стадії й часові параметри розвитку нормотворчої діяльності. При розробці прогнозів нормотворчої діяльності мають використовуватися результати державознавчого і правового прогнозування. Державознавче прогнозування визначає можливі майбутні зміни основних параметрів держави: цілей, функцій та системи органів державної влади, співвідношення державного управління та місцевого самоврядування, співвідношення громадянського суспільства і держави та ін. Правове прогнозування надає інформацію про можливий майбутній стан права: системи нормативних актів, правових відносин, сус-

пільної правосвідомості, механізмів реалізації права тощо. При розробці окремих проектів нормативних актів, планів та програм нормотворчої діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади слід використовувати галузеве та локальне прогнозування нормотворчої діяльності. Галузеве **П.н.д.** дає прогнози розвитку окремих галузей права. Локальне **П.н.д.** стосується майбутнього стану окремих елементів правової системи, наприклад, правових інститутів або окремих правових норм. Прогнози нормотворчої діяльності, як правило, розробляються на період не більше 15-20 років. При цьому для потреб поточного планування нормотворчості мають розроблятися короткотермінові прогнози (в межах 1-5 років), а для перспективного - середньо - (в межах 5-10 років) або довготермінові (в межах 15-20 років) прогнози. Для **П.н.д.** необхідно мати відповідні прогнози державної діяльності. Щоб побудувати довгострокові прогнози нормотворчої діяльності, необхідно виходити з довгострокових прогнозів розвитку держави. Для адекватного відображення у нормативно-правових актах процесів, що відбуваються у суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати об'єктивні закономірності, які спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою створення нормативно-правових актів є пізнання реальних умов, факторів та обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких диктується потребами соціально-економічного розвитку держави. Водночас для забезпечення об'єктивності процесу **П.н.д.** він має також спиратися на закономірності розвитку права. Здебільшого дослідження з прогнозування нормотворчої діяльності передбачають такі етапи: постановку завдань прогнозування й розроблення плану прогнозу; формування суб'єктом нормотворення колективу для розробки прогнозу; розроблення інформаційної моделі правової системи; збирання і аналіз прогностичної інформації, формування банку даних про об'єкт прогнозування; запровадження мережі правового моніторингу для одержання інформації про систему права; формування прогнозу, наприклад у формі концепції майбутнього стану держави і права; верифікація прогнозу, тобто підтвердження його істинності; оформлення результатів про-

гнозу й надання їх суб'єкту нормотворчості у вигляді заключного документа. Останній має містити висновки відповідно до завдань прогнозування, серед яких можуть бути виявлені й обґрунтовані: альтернативи розвитку об'єкта прогнозування із зазначенням імовірностей їх реалізації; найбільш актуальні проблеми і ситуації суспільного розвитку, що вимагатимуть у майбутньому правового регулювання; можливості й шляхи зміни тенденцій розвитку об'єкта прогнозування, необхідні для досягнення його бажаного майбутнього стану; найбільш ефективні форми й методи правового регулювання. Крім того, в заключному документі мають вказуватися дані про фактично використані методи прогнозування, перелік використаних суспільних прогнозів, статистичні та інші кількісні дані, період прогнозування. Суб'єкт нормотворення формулює завдання на розробку прогнозу, що має містити: постановку задачі дослідження; визначення об'єкта прогнозування; зазначення основних методів вирішення прогнозних завдань; зазначення періоду прогнозування; терміни виконання робіт; можливі шляхи й терміни використання результатів прогнозу. Банк даних, що створюється при розробці прогнозів, має містити інформацію про стан та перспективи розвитку як сфери суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, так і самої системи права. Залежно від завдань прогнозування розробляється пошуковий, нормативний або комплексний (комбінація пошукового і нормативного) прогнози. Завдання пошукового прогнозу - це виявлення можливого майбутнього стану держави і права за умови невтручання в процеси їх розвитку та формулювання найбільш актуальних проблем і ситуацій суспільного розвитку, що вимагатимуть у майбутньому правового регулювання. Нормативний прогноз розробляється для виявлення можливостей і шляхів зміни тенденцій розвитку держави і права, необхідних для досягнення їх бажаного майбутнього стану. Для підвищення надійності прогнозу має проводитися кілька ітерацій уточнення прогнозу у міру надходження додаткової прогностичної інформації. Для П.н.д. доцільно застосовувати методи експертних оцінок, зокрема індивідуальні та колективні; історико-правовий; уза-

гальненого сценарію; екстраполяції та кореляційно-регресійного аналізу усього масиву нормативних актів держави; аналізу взаємозв'язків правових структур і функцій, а також морфологічні методи, які забезпечують виявлення прогалин у правовому регулюванні.

Програма соціологічного дослідження. Це загальний деталізований план проведення соціологічного дослідження, який є обов'язковим його початковим документом незалежно від того, чи є воно теоретичним, чи прикладним. З одного боку, програма являє собою основний науковий документ дослідження, з якого можна судити про міру його наукової обґрунтованості. З іншого боку, вона є деякою методологічною моделлю дослідження, в якій фіксуються мета, принципи і завдання дослідження, а також способи їх досягнення. Крім того, оскільки з розробки програми починається дослідження, то вона являє собою його первинний етап. Конкретна програма, яку розробляє соціолог, повинна задовольняти таким вимогам: теоретико-методологічна обґрунтованість; структурна повнота, тобто наявність у ній усіх структурних елементів, логічність і послідовність її частин і фрагментів; гнучкість програми, щоб вона не сковувала творчі можливості соціолога; ясність, чіткість і зрозумілість навіть не для фахівців. Програма відіграє особливу роль у дослідженні, оскільки виконує наступні функції. *Методологічна функція*, коли з різноманіття концептуальних підходів та аспектів бачення об'єкта визначається та методологія, яка буде застосовуватися соціологом. Програма дає обґрунтування того арсеналу підходів, принципів, теорій, які використовуються в дослідженні. *Методична функція*, яка передбачає конкретизацію і обґрунтування методів дослідження, отримання інформації та її аналізу. Програма показує, які методи збирання і аналізу інформації застосовуються, доводить їх переваги при вирішенні поставлених завдань. *Гносеологічна функція*, що забезпечує зниження рівня невизначеності в розумінні об'єкта після розробки програми порівняно з його розумінням до розробки. Програма являє собою визначення своєрідного русла протікання дослідницького процесу. *Мо-*

делююча функція, відповідно до якої програма являє собою модель соціологічного дослідження, основних його аспектів, етапів і процедур. У цьому значенні програма нагадує партитуру, по якій музикант грає п'єсу. *Програмуюча функція*, яка являє собою специфічну модель дослідницького процесу, оптимізує і упорядковує діяльність соціолога, виділяючи в ній певні етапи. *Нормативна функція*, згідно з якою наявність програми, побудованої відповідно до її структури, виступає основоположною вимогою і ознакою науковості соціологічного дослідження. Програма задає нормативні вимоги соціологічної науки стосовно конкретного дослідження. *Організаційна функція*, яка передбачає розподіл обов'язків між дослідниками, розділення і упорядкування праці кожного соціолога, контроль за ходом дослідницького процесу. *Евристична функція*, яка забезпечує пошук і отримання нового знання, процес проникнення в сутність явища або процесу, що вивчаються, розкриття її глибинних пластів, перехід від незнання до знання, від помилки до істини. Відсутність програми властива для спекулятивних і несумлінних “досліджень”. Програма, як правило, містить такі розділи: методологічний (теоретичний) розділ, основне завдання якого складається в розв'язанні теоретико-методологічних питань дослідження та організаційний (процедурний) або методико-технічний розділ, який зорієнтований на вибір або розробку конкретних методів, прийомів і техніки збирання та аналізу інформації. Завдання програми полягає в тому, щоб, спираючись на аналіз об'єкта, предмета і завдань дослідження, підібрати такі методи, які дозволять вирішити дослідницькі задачі найкращим чином.

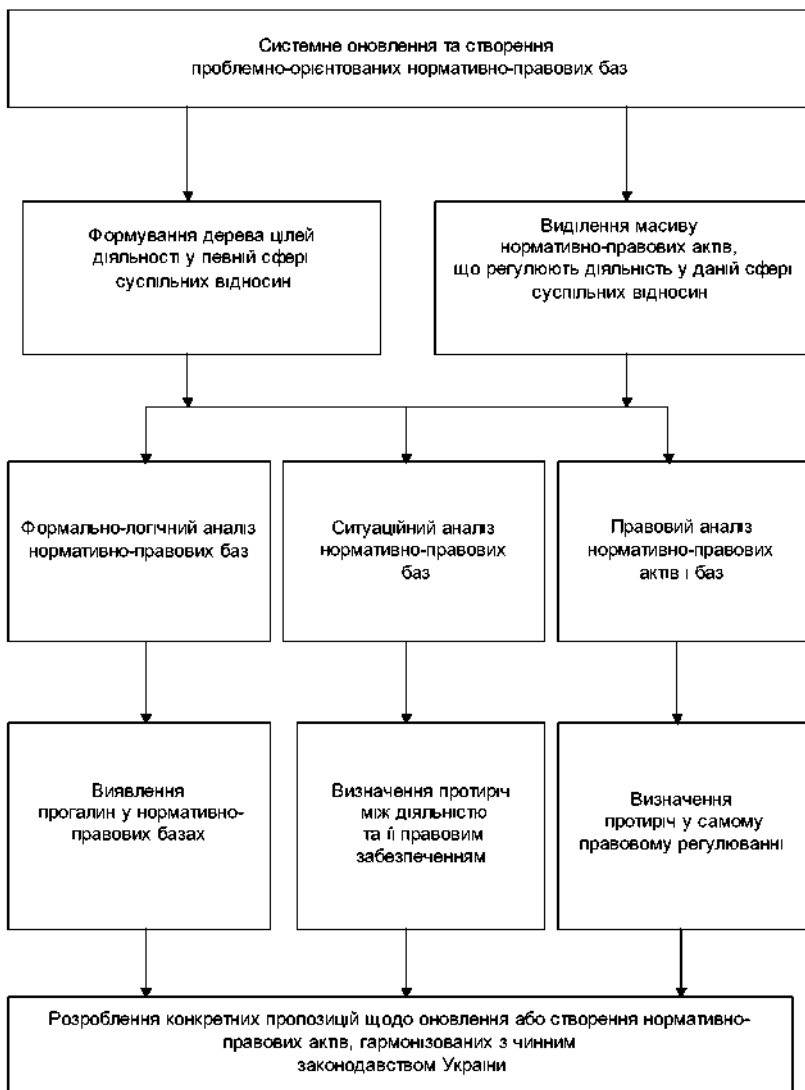
Програмна оцінка. Це оцінка, яка застосовується для виявлення і вимірювання фактичних результатів програм, що або завершені, або перебувають у процесі здійснення. Розрізняються оцінки виконання й оцінки наслідків. Перші з них (оцінки виконання) застосовуються для виявлення того, що відбувається в межах програми, й поділяються на оцінки “входу”, що відображають дані про ресурси, оцінки “процесу”, що здійснюються шляхом моніторингу, оцінки “виходу”, що на-

дають інформацію про “первинні” результати програми. Оцінки наслідків представлені оцінками, спрямованими на виявлення всіх кінцевих результатів програми, а також її “незапланованого” впливу. Узагальнює першу і другу групу оцінок так звана всебічна оцінка, що здійснює ув’язку “входів” і “виходів” програми й надає можливість визначити реальну її віддачу. Процес П.о. може бути представлений у вигляді низки послідовних етапів, зокрема вибору програми; визначення програмних цілей і показників; вибору схеми побудови програмної оцінки; підготовки бази даних; оцінки результатів програми; представлення висновків керівнику.

Проектування у державному управлінні. Це процес розроблення різноманітних проектів для вирішення конкретних завдань державного управління. Включає в себе наступні етапи: усвідомлення і формулювання практичної проблемної ситуації, пов’язаної з необхідністю задоволення виникаючої соціальної потреби; збирання інформації та вивчення накопиченого досвіду перетворення дійсності й аналогічних проектів; накопичення інформації, яке завершується обґрунтуванням можливості та доцільності проекту, появою його задуму, створенням концепції; формування завдання на проектування, визначення вимог до проекту; прийняття рішення про проведення проектування; формування команди проектувальників; здійснення саме процесу проектування; втілення проекту в соціальну реальність, тобто конструювання. Модель процесу створення та розробки проекту у спрощеному вигляді можна відобразити таким чином: Соціальне замовлення ® Мотив ® Мета ® Завдання ® Зміст та форми ® Методи та засоби ® Результат.

Процедура багатофакторного аналізу нормативно-правових баз. Це певний склад і послідовність дій, які передбачають паралельне дослідження чинних нормативно-правових баз шляхом їх формально-логічного, ситуаційного та правового аналізу з метою виявлення прогалин, протиріч між діяльністю та її правовим забезпеченням, а також протиріч у самому правовому регулюванні певних видів діяльності чи окремих

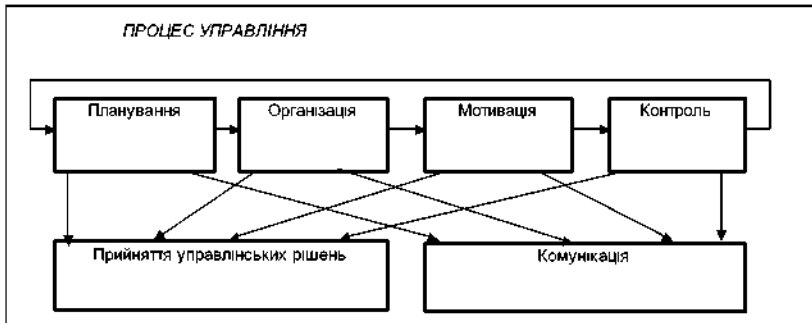
проблем (див. рисунок). Після проведення цих різновидів аналізу результати узагальнюються й розробляються пропозиції щодо удосконалення та розвитку нормативно-правових баз.



Процедура SWOT-аналізу. Це вид аналізу та певна схема його застосування, ідея якого полягає у прийнятті зусиль для перетворень слабкостей у силу, а загроз - у можливості, а також розвитку сильних сторін у межах можливостей. Назва походить від слів: S(сили), W(слабкості), O(можливості), T(загрози). Такий аналіз становить один з перших етапів стратегічного планування. Схема застосування SWOT-аналізу така: а) вивчаються сили - конкурентні переваги організації в якихось ділянках; б) вивчається слабкість організації; в) вивчаються фактори (політичні, економічні, технологічні, ринкові тощо) макросередовища організації з метою прогнозування стратегічних і тактичних загроз та своєчасного попередження збитків від них; г) вивчаються стратегічні і тактичні можливості організації, необхідні для попередження загроз, зменшення слабкостей та збільшення сили; д) погоджуються сили з можливостями для формування проекту окремих розділів стратегії. Для виявлення стратегічно сильних і слабких сторін здійснюється управлінське обстеження, що являє собою методичну оцінку функціональних зон організації. З метою спрощення таке обстеження рекомендується обмежувати п'ятьма функціями організації й розглядати: маркетинг, фінанси (бухгалтерський облік), операції (виробництво), людські ресурси, а також культуру та імідж організації.

Процес управління. Це неперервний циклічний процес, що складається із стандартного набору певних функцій управління, кожна з яких теж являє собою процес (див. рисунок). Найбільшого визнання на сьогодні набуло виділення в процесі управління (запропоновано американськими вченими М. Месконом, М. Альбертом та Ф. Хедоурі) чотирьох загальних функцій управління: планування, організації, мотивації і контролю, а також двох процесів (функцій), що їх пов'язують, а саме: комунікації та прийняття рішень. Прикладами функцій управління, що раніше (а інколи й зараз) розглядалися як окремі в роботах Л. Урвіка, Л. Г'юліка, Г. Мінсберга, Гарсона та Овермана, є: дослідження, добір персоналу, керівництво, регулювання, координація, оцінка, представництво, ліцензування, збирання інформації, ведення переговорів, звіту-

вання, складання бюджету, а прикладом процесу, що їх пов'язує, - рівновага як механізм стабілізації організації.



Психологія управління. Це комплексна психологічна наука, яка вивчає соціально-психологічні аспекти систем, як тієї що управляє, так й тієї, на яку спрямоване управління, а також їх взаємодії. Її методологічною основою є положення менеджменту та соціальної психології. Об'єктом П.у. виступають трудові колективи, а предметом - соціально-психологічна сторона різноманітних управлінських відносин. Очікуваним результатом застосування положень П.у. в практиці управління є створення позитивного психологічного клімату в роботі організацій та окремих колективів.

Регламент. Це сукупність норм, правил та процедур, які визначають порядок діяльності органів влади, організацій, установ, обрання на певні посади, а також прийняття та застосування нормативно-правових актів.

Ресурсний підхід. Це підхід, в основу якого покладено питання про ресурси як джерела й одночасно обмеження здійснення будь-якої суспільної діяльності. На рівні держави такий підхід, насамперед, передбачає виділення стратегічних ресурсів і прагнення ефективного управління ними.

Реформа суспільна. Це перетворення, зміна суспільних відносин, порядків, інститутів, структур, що здійснюються без зміни основ існуючого ладу.

Системний аналіз. Це різновид аналізу, який передбачає поділ невизначеності на більш дрібні частини та спрямований на те, щоб зрозуміти сутність цілого, виявити чинники, що впливають на прийняття рішення. Можна розглядати системний аналіз як формалізований здоровий глузд. У ланцюзі “системний підхід - системний аналіз” перший відіграє роль загальної методології дослідження, а другий - прикладної. Як правило, вирішення проблем управління після їх чіткого системного визначення зводиться до застосування методів системного аналізу. Важливою особливістю системного аналізу є комплексний підхід до використання формалізованих та неформалізованих методів і засобів досліджень. Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі, що відображає взаємозв'язки реальної ситуації. Технічну базу системного аналізу становлять комп'ютерні інформаційні системи і технології. У зв'язку з посиленням уваги до програмно-цілевих принципів у плануванні системний аналіз став практично невіддільний від термінів цілеутворення і програмно-цілевого управління.

Системний підхід у соціальному управлінні. Це підхід, який виходить з розгляду організацій як комплексних відкритих соціальних систем, котрі складаються із сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структури, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Він базується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу. Вивчення будь-якої системи передбачає створення її моделі, яка дає змогу аналізувати поведінку в певному діапазоні умов. Системний підхід орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта та механізмів, що їх забезпечують, виявлення різноманітних типів зв'язків у ньому і зведення їх в єдину теоретичну картину. У соціальному управлінні відбувається успішне становлення і

поширення системної філософії, поєднання застосування положень багатьох наук у межах філософської концепції теорії систем. Основним результатом цього є переорієнтація думок і світогляду управлінців та науковців на системний підхід, що дозволяє класифікувати системне мислення як нову парадигму. Центральними ідеями останньої є упорядкована цілісність, самостабілізація, самоорганізація та ієрархізація.

Ситуаційний підхід в управлінні соціальними системами.

Це підхід, який виходить з можливості застосування різних методів управління соціальними системами залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Методологія ситуаційного підходу базується, передусім, на правильній інтерпретації ситуації (виділенні параметрів) та професійному володінні засобами управління, що дає змогу застосовувати певні методи та прийоми, пов'язані з конкретними ситуаціями, передбачати їх імовірні наслідки, адекватно і ефективно реагувати на зміни ситуацій та отримані результати управління. На думку Г. Кунца та С. О'Доннела, ситуаційний підхід допомагає зрозуміти, як найбільш ефективно досягти цілей за умов, що склалися. Ситуаційний підхід безпосередньо пов'язаний з ситуаційним управлінням, яке реалізується шляхом застосування наборів стандартних рішень та рекомендацій в певних ситуаціях. Дуже важливою обставиною є розгляд ситуаційного підходу як безпосередньої ланки, що пов'язує сучасний стан науки управління з її майбутнім та значною мірою створює умови її розвитку. З цього погляду він є однією з основоположних ідей сучасного управлінського мислення. Ситуаційний підхід зумовлює врахування при здійсненні управління особливостей та умов кожної країни. Наприклад, у сучасній Україні - це, з одного боку, високий освітній рівень більшості населення і, зокрема, державних службовців, високий науковий і економічний потенціал, традиційне рівняння на найбільш розвинуті країни Заходу, насамперед європейські країни, з іншого - країна у стані виходу з політичної та економічної кризи, управління здійснюється в умовах обмеження стратегічних ресурсів, спостерігаються порівняно низький рівень життя, непривабливість управлінської праці для пер-

спективної молоді, тенденція скорочення реальних, забезпечених достатньою заробітною платою робочих місць з інтелектуальним характером праці, достатньо високий рівень інфляції.

Соціальна природа методології державного управління.

С.п.м.д.у. визначається її спрямованістю на впорядкування процесів суспільного розвитку, регулювання життєдіяльності суспільства шляхом узгодження різноманітних потреб, соціальних інтересів і форм діяльності. Відправною точкою для осягнення соціальної природи методології державного управління, як сукупності об'єктивних принципів організації і регулювання державою суспільного життя, є розуміння його соціальної обумовленості, необхідності, цільової спрямованості.

Соціальна обумовленість державного управління впливає з існування об'єктивної сукупності суспільних функцій, реалізувати які не в змозі ніхто, крім держави.

Це передбачає, що зміст методології державного управління залежить, з одного боку, від стану і структури керованих державою суспільних об'єктів і процесів, з другого - від місця і ролі держави у суспільстві, а також від внутрішньосистемних характеристик самого державного управління.

Необхідність державного управління обумовлена суспільною потребою організованого втручання в життєдіяльність суспільства, реалізації суспільних функцій, які спрямовані на:

- формування публічної влади;
- правове забезпечення та додержання законів;
- ефективне використання природних, трудових, матеріальних та інформаційних ресурсів;
- справедливий перерозподіл основних соціальних благ;
- підтримку громадського порядку;
- гарантування безпеки людини, соціальних спільнот, держави.

Цільове спрямування державного управління означає постановку раціональних, оптимальних з огляду на наявні ресурси, цілей і завдань. Вони мають передбачати отримання максимально можливих суспільних результатів при мінімальній використанні ресурсів. Система цілей і способи їх реалізації (дер-

жавна політика) визначаються виходячи з політичних орієнтацій публічної влади. При цьому державний апарат виступає дійовим механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ. Державне управління є соціальним явищем, різновидом суспільно необхідної праці. Тому найбільш продуктивними можна вважати спроби розкрити соціальний зміст методології державного управління саме через визначення його характерних рис і ознак як виду суспільної діяльності.

Стабільність суспільна. Це стан суспільства, для якого характерна певна стійкість, єдність, цілісність, здатність до ефективних та конструктивних дій, який проявляється у відсутності криз та насильства. С.с. дозволяє ставити й вирішувати масштабні завдання розвитку, запобігає непродуктивним витратам ресурсів на подолання кризових явищ у суспільстві.

Стагнація. Це стан, що характеризується зупинкою у розвитку, застоєм, згортанням змін, розпадом соціально-економічної інфраструктури, тенденцією економічного та політичного регресу. Відомим шляхом виходу із стану С. є проведення реформ, масштаб яких залежить від ступеня її поширення на різні сфери суспільного життя.

Стиль управління. Це сукупність об'єктивних (ідеологічні настанови, ціннісні орієнтації, комунікативні засоби, адміністративна культура) та суб'єктивних чинників управління (особистісні якості управлінського персоналу). Об'єктивні чинники зумовлені суспільно-політичною ситуацією, політичним режимом, змістом права та законодавства, розвитком правозастосування; суб'єктивні - менталітетом, традиціями, правовим статусом державної служби в країні. Розрізняють *авторитарний* та *демократичний* стилі управління як принципово відмінні з погляду ролі суб'єкта управління. Авторитарний стиль характеризується волюнтаризмом суб'єктів влади, обмеженістю доступу до прийняття рішень; в граничному випадку цей стиль набуває характеру диктатури. Демократичний стиль базується на залученні широких про-

фесійних кіл до підготовки та прийняття рішень, забезпечення доступу громадськості до процесу їх узгодження. Елементом демократичного стилю є *колегіальність*, яка передбачає інтеграцію інтелектуальних і організаційних можливостей суб'єктів управління, але не заперечує єдиноначальності і конкретно визначену відповідальність. Доцільно також розрізняти *гуманістичний* і *технократичний*; *емпіричний* і *науковий*; *бюрократичний* і *ліберальний* стилі управління. За умов гуманістичного стилю домінують інтереси та потреби людини, якість життя широких верств суспільства, в той час як технократичний стиль встановлює головною метою розвитку технічний прогрес, технологізацію. Емпіричний стиль віддає перевагу практичному досвіду, безпосередньому сприйняттю фактів, здоровому глузду; науковий стиль базується на широкому використанні наукових рекомендацій, аналітичних методів, оцінювальних підходів. Бюрократичний стиль орієнтований на формально-адміністративне управління, субординацію та процедуру, очікування вказівок зверху, небажання брати на себе відповідальність; при ліберальному стилі управління все йде “самопливом”, обов'язки підмінюються хибно зрозумілою “ініціативою”, час від часу бурхливо провадяться “заходи”. Згідно із сучасними уявленнями управлінець має оперувати стилем залежно від управлінської ситуації. Формування ефективного стилю управління є важливим завданням професійної державної служби.

Стратегічне планування. Це різновид планування, що поєднує в собі постановку довгострокових цілей розвитку об'єкта управління, а також розробку стратегії - сукупності визначених у загальному вигляді оптимальних шляхів досягнення поставлених цілей з урахуванням реальних ресурсних обмежень. Процес стратегічного планування можна подати у вигляді ланцюгової моделі, що містить певну послідовність етапів. Існують два різновиди такої моделі, що відповідають нормативному та адаптивному підходам. За нормативного підходу планування починається з жорсткого визначення цілей, під які розробляється стратегія, що задає таку модель цього процесу: місія розвитку об'єкта управління[®] цілі розвитку

об'єкта управління[®] аналіз стану об'єкта управління та зовнішнього оточення[®] прогнозування тенденцій та можливостей їх розвитку[®] розробка та аналіз стратегічних альтернатив[®] вибір стратегії. Адаптивний підхід передбачає спочатку оцінку стану об'єкта управління та можливостей його розвитку, на основі якої відбувається постановка цілей і формування стратегії. В цьому випадку модель стратегічного планування буде такою: аналіз стану об'єкта управління та зовнішнього оточення[®] прогнозування тенденцій та можливостей їх розвитку[®] місія розвитку об'єкта управління[®] цілі розвитку об'єкта управління[®] розробка та аналіз стратегічних альтернатив[®] вибір стратегії. У державному управлінні використовуються обидві моделі стратегічного планування. Перша з них використовується, як правило, у випадках, коли необхідно докорінно змінити цільову орієнтацію розвитку держави з метою подолання кризи або виходу на якісно новий рівень. Друга модель переважно відповідає стратегії сталого розвитку держави з незмінними довгостроковими цілями. Практичними результатами стратегічного планування є розробка різноманітних концепцій та стратегій розвитку держави, її окремих регіонів та галузей діяльності. Прикладами таких документів можуть бути Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 рр., Стратегія реформування системи державної служби в Україні тощо. Результати стратегічного планування виступають основою розробки державних, регіональних та галузевих програм. Зокрема, відповідно до положень зазначених вище стратегічних документів було розроблено Програму діяльності Кабінету Міністрів України "Відкритість, дієвість, результативність" та Комплексну програму підготовки державних службовців. З метою реалізації подібних програм центральними органами виконавчої влади розробляються плани заходів, у яких визначаються виконавці, ресурси та терміни виконання програмних завдань, і таким чином процес державного планування дістає свого логічного завершення.

Сучасні підходи до розробки програмно-цільових державно-управлінських рішень. Це основні вихідні положення стосовно розробки сучасних програм державного рівня. З урахуванням світового досвіду можна визначити такі з них: насамперед, це *чітке визначення на вищих рівнях влади державних пріоритетів* щодо вирішення найважливіших соціально-економічних, політичних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем. При цьому дуже важливо відокремити дійсно пріоритетні цілі, особливо важливі у стратегічному плані розвитку країни. У зв'язку з цим заслуговує на увагу та всіляку підтримку розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як усередині країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади. По-друге, в межах пріоритетних напрямів шляхом ретельного аналізу *необхідно виділити, так звані, "точки зростання"* (за іншою термінологією "точки стабілізації", "критичні точки" тощо), тобто види діяльності, дії, процеси, технології, які можуть забезпечити країні найбільш швидкий або стійкий успіх (результати, досягнення, визнання) у межах наявних та реально доступних ресурсів у відповідних сферах діяльності. Наприклад, в економічній сфері - це виділення окремих галузей і навіть підприємств порівняної переваги, які мають найкращі економічні показники або перспективу швидку стати такими за умов певної інвестиційної підтримки їх діяльності, а також можливість міжнародної конкурентоздатності. По-третє, *визначається перелік та графік впровадження програм і проектів, спрямованих на підтримку таких "точок зростання" та створення або підтримку відповідних "центрів зростання"*, тобто структур, діяльність яких виявляється найефективнішою і які спроможні взяти на себе лідерство в конкретних напрямках. Для кожної такої програми або проекту необхідно визначити цілі та перелік проблем, які вирішуються за її допомогою. Це найважливіша вихідна частина програмування, оскільки від цього залежить ефективність усіх зусиль щодо реалізації програми, концентрації ресурсів на "точках зростання", визначення критеріїв відбору пріоритетів на етапах проектування, обґрунтування підсис-

тем і проектів та оцінки їх результативності. До виділених таким чином програм має бути запроваджена цілеспрямована політика пріоритетного розвитку із застосуванням, в основному, фінансових інструментів, які є найбільш поширеними засобами здійснення економічної політики, оскільки сумісні з ринковим господарством. Це передбачає достатнє забезпечення ресурсами; підвищення рівня промислової технології; модернізацію обладнання; підвищення продуктивності праці; першочергове використання цільового фінансування, кредитів урядових фінансових інститутів, податкових пільг, спеціальних квот імпорتنих енергоносіїв та валюти; підвищення рівня управління в них; систематичний державний контроль за використанням наданих фінансових ресурсів. У процесі розробки програм і проектів неузгодженість між окремими елементами, засобами, методами управління становить певну загрозу втрати ефективності використання ресурсів. Попередження цієї загрози є одним з основних завдань організацій - координаторів розробки програмно-цільових державно-управлінських рішень.

Теорії виникнення держави. Це низка теорій, якими обґрунтовується походження держави. Серед них такі. *Геологічна теорія*, розроблена релігійними діячами Стародавнього Сходу, католицької церкви, ісламу та пояснює походження держави Божою волею, доводить залежність держави від церкви. *Патріархальна теорія*, яка отримала розвиток у працях Аристотеля та розглядає державу як результат розвитку сім'ї, на підставі чого стверджує абсолютну владу правителя. *Договірна теорія*, яка зокрема підтримується Г.Гроцієм, Т.Гобсом, Ж.-Ж.Руссо та розглядає державу як результат договору, укладеного між суверенним правителем і людьми. *Психологічна теорія*, що зокрема отримала розвиток у працях Л.Петражицького, Дж.Фрезера та розглядає державу як організацію, що утворилася для керівництва суспільством з боку визначних осіб. *Теорія насильства*, що підтримувалася Л.Гумпловичем, Є.Дюрінгом та пояснює походження держави актом насильства, завоюванням одного народу іншим. *Марксистська теорія* (К.Маркс, Ф.Енгельс), пов'язує ви-

никнення держави з поділом суспільства на класи та фактичною диктатурою певного панівного класу.

Теорія наукова у державному управлінні. Це система наукового знання про сутність, становлення і розвиток феномену державного управління, на якій базується відповідна галузь науки і практичної діяльності. Об'єктом **Т.н.уд.у.** є система державного управління у сукупності всіх її структурних елементів, а предметом - закономірності й принципи функціонування та розвитку цієї системи. Специфіка зазначеного об'єкта обумовлює те, що **Т.н.уд.у.** являє собою комплексне, міждисциплінарне знання, що спирається на досягнення політології, конституційного і адміністративного права, менеджменту, соціології, економіки, психології, історії держави, кібернетики, інформатики, теорії систем тощо. З точки зору методології науки **Т.н.уд.у.** виконує низку функцій, серед яких доцільно виділити такі. *Функція опису* певної сукупності явищ і процесів у галузі державного управління. *Функція пояснення* їх сутності та закономірних взаємозв'язків. *Функція передбачення* тенденцій розвитку, майбутніх подій і станів системи державного управління та її окремих елементів, виникнення нових явищ у цій системі, що має важливе значення як для практики державно-управлінської діяльності, так і для самого наукового пізнання. *Функція синтезу* емпіричного матеріалу та розрізнених теоретичних знань у цілісну систему на основі єдиних принципів. *Методологічна функція* розвитку та удосконалення пізнавального інструментарію науки державного управління. Ця функція лише формується, оскільки відповідний методологічний арсенал перебуває у стадії становлення. *Практична (соціальна) функція* забезпечення теоретичної основи розроблення методів, методик, технологій та практичних рекомендацій, використання яких дає змогу ефективно здійснювати державно-управлінську діяльність. *Ідеологічна функція* вироблення і обґрунтування ідеальних установок, норм, цільових та ціннісних орієнтацій як у державному управлінні, так і самому суспільстві. На сьогодні у галузі державного управління ще не існує як цілісної загальної теорії, так і струнких завершених теорій

про окремі об'єкти цієї галузі. Натомість, накопичено значні масиви емпіричного матеріалу та розроблено їх типології, виділено та впорядковано низку закономірностей, принципів, моделей. Тому на часі перехід від цих розрізнених фрагментів наукового знання до вищих форм його організації у вигляді наукових теорій - ієрархічних систем законів та відповідних моделей, що базуються на вихідних системоутворюючих принципах і описуються спеціалізованою термінологією. Розвиток таких теорій має відбуватися, виходячи з того, що змістовно державне управління є політичною та адміністративною, а за формою - правовою, організаційною та організаційно-правовою діяльністю.

Теорія політичних систем. Розділ політології, який досліджує проблеми утворення і функціонування держав, партій, політичних режимів шляхом вивчення конституційних та адміністративних питань, аналізу політичних інститутів, відносин між суб'єктами політики, політичної культури.

Теорія суспільного договору. Теорія походження держави, за якої держава є результатом “укладення договору”, в якому кожний його учасник (громадянин) відмовляється від своїх власних “природних прав” замість нових прав згідно із законом.

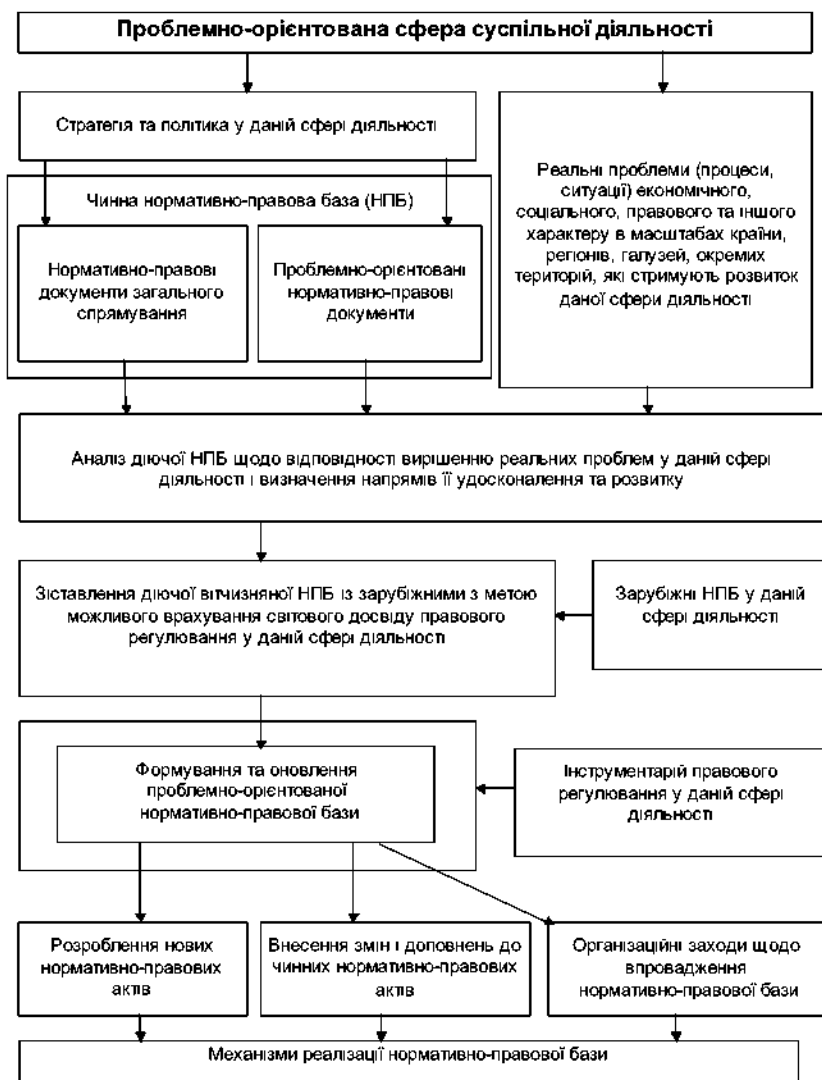
Терміни з державного управління. Це слова чи словосполучення, які покликані точно позначати поняття та їх співвідношення в межах науки і практики державного управління. Існують як однозначні терміни, що виражають одне поняття, так і багатозначні терміни, що можуть мати різний зміст залежно від контексту вживання. Наприклад, терміном “державне управління” позначають відповідну галузь науки, галузь практичної діяльності, систему державних установ, що її здійснюють, процес реалізації низки функцій тощо. Сукупність Т.з.д. утворює відповідну термінологію - систему, яка слугує для спеціалізованого позначення об'єктів, їх властивостей і відношень у галузі державного управління.

Технології політичні. Це сукупність способів і засобів послідовних дій, спрямованих на досягнення необхідного політичного результату. Одним з прикладів Т.п. є виборчі технології.

Типи проблем у державному управлінні. Виділяють три типи проблем - добре структуровані, неструктуровані, слабо-структуровані. *Добре структуровані проблеми* є переважно формалізованими, кількісно сформульованими, в яких суттєві залежності визначені настільки повно, що вони можуть бути виражені в числах або символах і тому легко стандартизуються і програмуються. До цих проблем відносять: облік і контроль; оформлення документів, їх тиражування і т. ін. В традиційних інформаційних системах (АСУ) такого роду проблеми формулюються як задачі алгоритмізації та передбачають автоматизацію (бухгалтерський облік, підготовка виробництва, кадрова система, складський облік тощо). Термін "добре структуровані проблеми" не означає, що ці проблеми легко вирішуються. Застосування для їх розв'язання математичних методів і, зокрема, методів дослідження операцій пов'язані із значними труднощами. *Неструктуровані проблеми* - неформалізовані, характеризуються якісно, для них визначені лише основні ознаки і характеристики, а кількісні залежності між ними невідомі. Рішення таких проблем базується на неформалізованих процедурах, неструктурованих, з високим рівнем невизначеності інформації. До проблем цього типу відносять проблеми прогнозування, перспективного планування, організаційного перетворення. Більшість неструктурованих проблем вирішується за допомогою евристичних методів, у яких відсутня будь-яка упорядкована логічна процедура розв'язання, а самі результати залежать від особистих характеристик людини (інформованості, кваліфікації, таланту, інтуїції і т. ін.). Сучасним методологічним підходом до вирішення неструктурованих проблем є аналіз політики. Цей підхід передбачає дослідження широкого кола кількісних та якісних обставин і чинників (економічних, політичних, соціальних, організаційних, інформаційних та інших), пов'язаних з реалізацією запропонованих курсів дій (альтернатив). *Слабоструктуровані проблеми* є змішаними, ос-

кільки включають як кількісні, так і якісні елементи, причому маловідомі і невизначені аспекти проблеми мають тенденцію домінувати. Для таких проблем характерна відсутність методів розв'язання на основі безпосередньої обробки даних. Постановка задач вимагає прийняття рішень в умовах неповної інформації. В окремих випадках на основі застосування теорії нечітких множин були побудовані формальні схеми рішень слабоструктурованих проблем. До типових слабоструктурованих проблем відносять проблеми, для яких характерні такі особливості: має місце надто широкий діапазон альтернатив; рішення залежить від неповноти технологічних можливостей; запропоновані рішення вимагають вкладання великих ресурсів і пов'язані з елементами ризику; неповністю визначені вимоги стосовно вартості і часу вирішення проблеми; проблема ускладнюється через необхідність комбінувати різні ресурси для її розв'язання. До проблем цього типу можна віднести задачі розподілу капіталовкладень, вибору проектів проведення наукових досліджень і розробок, складання плану виготовлення виробів широкого споживання та ін.

Типова методико-технологічна схема формування проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз. Ця схема, що надає загальне уявлення про механізми формування та оновлення нормативно-правових баз (НПБ) і при застосуванні у практичній роботі потребує конкретизації способів реалізації її основних блоків (див. рисунок). Оскільки завжди існують реальні об'єктивні або суб'єктивні проблеми, які стримують розвиток даної сфери діяльності, то виникає актуальна проблема постійного (в умовах перехідних процесів) або періодичного (в умовах сталих процесів) аналізу діючої системи нормативно-правових актів щодо їх відповідності вирішенню реальних проблем у даній сфері діяльності і, якщо в цьому є потреба, визначення конкретних напрямів удосконалення та розвитку такої системи. Такий аналіз створює наукове підґрунтя для планування нормотворчої діяльності.



Типові завдання адміністративних реформ. Це певні спільні завдання таких реформ для країн світу, зокрема спрямовані на підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур, децентралізацію, передачу функцій на нижчі рівні управління, зміцнення самоврядування, покращан-

ня результатів діяльності органів влади та ін. Досягнення узгодженості державної політики й надання послуг також займають важливе місце в адміністративній реформі, однак такі напрями реформ дуже відрізняються за підходами до їх реалізації. Англійський учений В. Рант виділив сім напрямів, що є спільними для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи. Серед них: дерегуляція, децентралізація і дебіюрократизація, що пов'язані зі скороченням штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центральних органів державної влади; реорганізація структури державного управління, тобто створення міністерств для розв'язання нових внутрішніх і міжнародних завдань, наприклад, пов'язаних з проблемами довкілля чи євроінтеграції; вдосконалення управління державним сектором, наприклад, через зменшення неузгодженості дій, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів; перетворення державного сектора на більш зручний для споживачів у напрямі посилення його відкритості, публічності, підзвітності, здатності реагувати на потреби громадян; вдосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення його ресурсних можливостей шляхом реформування процесів складання бюджету, планування і оцінки ефективності програм, що фінансуються з державного бюджету, наприклад, через посилення фінансового контролю й підзвітності; зміна традиційного правового статусу державних службовців, наприклад, через впровадження терміну дії їх повноважень та таких умов контрактів з ними, які визначають ефективність роботи чиновника одним з основних факторів їх продовження; демократизація державного сектора, наприклад, через посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби. Загальною тенденцією для сучасних адміністративних реформ є послаблення ієрархічного впливу центральної влади.

Типові завдання і функції міністерства. Це завдання і функції, що є схожими для міністерств України. Серед основних з них такі: реалізації державної політики і стратегії розвитку відповідної галузі; участі у формуванні державної політики

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

роблення пропозицій з визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки; участі у формуванні та реалізації антимонопольної політики (демонополізація економіки, розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання, застосування антимонопольного законодавства); забезпечення виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень; забезпечення у межах своєї компетенції реалізації державної політики стосовно державної таємниці; здійснення інших функцій, що випливають з покладених на нього завдань.

Типові рекомендації з розробки державної програми. Це рекомендації, які можуть бути враховані при формуванні будь-якої цільової проблемно-орієнтованої програми. Найбільш суттєвими з них є такі. При розробці державної програми *необхідно виходити з того*, що вона є цілісним об'єктом управління, незалежно від відомчої підпорядкованості її складових елементів, та потребує формування і функціонування певного організаційно-економічного механізму управління нею. До структури державної програми *доцільно включати такі типові блоки*: аналітичний (концепція програми з аналізом сучасного стану проблеми); цільовий (система цілей та підцілей); програмних завдань і заходів (проектів); зведений (система основних фінансових, техніко-економічних та інших показників програми, а також обсяги необхідних ресурсів для її реалізації); організаційно-економічний, в якому передбачаються форми, методи і порядок управління програмою, механізми її реалізації та контролю. При формуванні державної програми *необхідно виконати такі типові стадії проектування*, як відбір проблем для програмного рішення в межах конкретного соціально-економічного чи науково-технічного пріоритету; підготовка завдань на формування програми; розробка концептуальних положень програми; обґрунтування і розбудову дерева цілей; розробку проекту програми, включаючи формування на конкурентних основах його альтернативних варіантів (проектів) з вибором із них оптимального для закінченої редакції програми; створення і ефек-

тивне використання організаційно-економічних механізмів управління програмою; оцінка остаточних результатів з розрахунками ефективності від впровадження програми. Формування державної програми, як правило, передбачає отримання від міністерств, відомств, обласних держадміністрацій, підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності не тільки конкретних пропозицій заходів, але й матеріалів аналізу, техніко-економічних розрахунків, прогнозних оцінок в обсязі, достатньому для обґрунтування доцільності і необхідності включення таких заходів до програми. *Досягнення загальної мети програми неможливе без розробки заходів, які забезпечують 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 господарської діяльності (держави, галузей, регіонів, підприємств різних форм власності, різних фондів, вітчизняних і іноземних інвесторів). У програмі доцільно визначити не тільки конкретні цілі, а й перспективу з урахуванням реальних матеріальних і фінансових можливостей держави. Вважається за доцільне здійснювати програму за два - три етапи. На першому етапі, як правило, необхідно реалізувати та доопрацювати базові пілотні проекти, а також створити умови (правові, фінансові, організаційні) для подальшого виконання програми. На другому етапі необхідно забезпечити початок виконання основних проектів програми з широким застосуванням напрацьованих пілотних проектів. На третьому етапі необхідно забезпечити завершення та здачу-приймання усіх передбачених програмою проектів та заходів. Проміжним результатом виконання сучасної програми, як правило, є створення системи управління об'єктом (або об'єктами), стосовно якого реалізується програма; розробка проблемно-орієнтованих науково-методологічних засад у межах програми; застосування автоматизованих технологій управління; започаткування комплексної системи моніторингу; впровадження нормативно-правового супроводу програми та відпрацювання механізму фінансування програми. Впровадження програми також не-*

редбачає формування та використання відповідних засобів організаційного, технічного, кадрового та інших видів забезпечення. Оскільки одночасно неможливо профінансувати усі, навіть особливо ефективні, проекти, передбачається це здійснювати поетапно і поступово, починаючи з окремих проектів, частка яких після впровадження та підтвердження високої ефективності буде протирахована у виробництві. Для запобігання неефективних витрат коштів, своєчасного виявлення проектів, реалізація яких стає недоцільною, та включення нових перспективних проектів до програми, необхідно передбачити постійний контроль за її виконанням та щорічне коригування (актуалізацію) складу завдань і заходів. Така робота потребує налагодження системи оперативного отримання та обробки інформації про хід виконання програми з використанням сучасних комп'ютерних інформаційних технологій.

Типологізація технологій у державному управлінні. Технологізм державного управління є однією з його базових характеристик і в загальному вигляді може бути відображений такою схемою: визначення мети [®] розподіл діяльності за етапами [®] визначення програми послідовних дій та її виконання [®] аналіз результатів. Технологія передбачає поділ процесу управління на взаємопов'язані процедури та операції, які забезпечують досягнення певного результату, можливість його відтворення. Типовий фрагмент технології управління за М.Марковим відображає процедури та операції, притаманні етапам (стадіям) управлінської діяльності:

Перша процедура: формулювання мети (цілі).

Операції: діагностування, прогнозування, побудова дерева цілей.

Друга процедура: прийняття рішення.

Операції: формулювання проблеми, розроблення варіантів дій, вибір оптимального варіанта, прийняття рішення.

Третя процедура: організація діяльності.

Операції: розподіл завдань між виконавцями, ідеологічне забезпечення, координація, регулювання процесу реалізації рішення, контроль.

Четверта процедура: аналіз результатів.

Операції: зіставлення запланованого і досягнутого результату, визначення нових проблемних ситуацій, формулювання нової мети.

Крім стадійного підходу до технологізації виділяють технології, які орієнтують процес управління на досягнення мети (програмно-цільові технології) та на досягнення результату (технології процесного, регулятивного управління).

Залежно від специфіки державних органів і об'єктів управління виділяють різні види управлінських технологій, зокрема:

- технології діагностування, проектування, моделювання;
- технології центрального, регіонального і місцевого управління;
- технології розв'язання соціальних конфліктів;
- технології інформаційні, навчальні, впроваджувальні;
- технології інноваційного розвитку управлінських систем.

Взагалі кожна функція державного управління передбачає технологічне забезпечення. Тому технологія виступає не тільки як найбільш упорядкований засіб, а й як внутрішня мета управлінської діяльності.

Трансформація поняття “прийняття управлінських рішень”. Це поступова зміна змісту, що вкладається у поняття “прийняття управлінських рішень”. Так, за класичним уявленням, що склалося в науці управління (менеджменті), прийняття рішень ототожнювалося з вибором альтернативи. Відповідно прийняття управлінських рішень розглядалося як вибір альтернативи при здійсненні управлінської діяльності. У сучасному менеджменті прийняття управлінських рішень розглядається як суттєва частина управлінського процесу з послідовними етапами виявлення та діагностування проблемних ситуацій, розробкою альтернатив та вибором однієї з них, що найбільше задовольняє виходу з ситуації, що склалася. На сьогодні серед фахівців з менеджменту утвердилася концепція розгляду управлінського процесу як циклу, що складається з послідовності таких функцій управління, як планування (у тому числі прогнозування, програмування і проектування), організація (у тому числі прив'язка функцій до певних структур, тобто надання змісту певної організаційної форми, субординація та координація, а також управлі-

ння персоналом), мотивація (у тому числі стимулювання), контроль (у тому числі попередній, проміжний і підсумковий), що пов'язані у кожному циклі процесами прийняття рішень та комунікації. Здебільшого у практиці управління йдеться про рішення з планування (цілепокладання, розробки стратегій розвитку, концепцій, програм, планів і проектів) організаційні, мотиваційні рішення та рішення з контролю і комунікації. Достатньо часто у науковій літературі процес прийняття рішень ототожнюється з відповідною функцією управління (або управлінською функцією). Значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень приділено не тільки фахівцями з менеджменту, а й вченими правознавцями. У цих роботах здебільшого акцентується увага на організаційно-правовому аспекті прийняття рішень. Як типовий приклад такого підходу можна навести визначення поняття управлінського рішення, дане Г.Атаманчуком. За його трактуванням - це соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні. Водночас, слушним є зауваження Б.Лазарева, який вважає недоцільним, розглядаючи зокрема державне управління, змішувати поняття "управлінське рішення" та "акт державного управління", оскільки перше - це вибір альтернативи, а друге - це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління. Саме таке розмежування дозволяє більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив.

Умови та вимоги до дослідження теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень.

До таких умов і вимог можна віднести такі: розгляд держави як великомасштабної соціальної системи, а державного управління - як відповідної системи управління - суб'єкта управління, об'єктом управління для якого є все суспільство; аналіз та синтез таких рішень як невід'ємної складової дер-

жавно-управлінського процесу, елемента й результату державно-управлінських відносин; врахування при формуванні управлінських рішень державного рівня цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-управлінської діяльності, надання останній стратегічного характеру; використання системного та ситуаційного підходів на всіх етапах дослідження з притаманними їм широким застосуванням морфологічних (структурно-логічних), функціональних та інформаційних моделей, а також досягнень багатьох наук у межах концепцій загальної теорії систем та теорії ієрархічних систем; покладення в основу дослідження теоретичних моделей суб'єкт-об'єктних відносин (універсальна модель управлінського циклу), суб'єкта (модель управлінського процесу, що складається з функцій управління; моделі управлінських функцій) і об'єкта (загальні моделі діяльності) управління; врахування при формуванні таких рішень концепції розвитку управлінських технологій шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних форм, процедур і операцій, а також відсутності універсальних рецептів досягнення їх ефективності внаслідок впливу численних факторів.

Універсальні принципи управління. Це загальні положення, що забезпечують дієвість управління. *Принцип самоорганізації* систем використовується при дослідженні реальних найменш вивчених об'єктів і процесів. Під самоорганізацією соціальної системи розуміється зміна її структури за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування. В основу самоорганізації покладено прагнення організацій забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи, необхідну для усвідомленої реалізації досягнення її цілей. Принцип самоорганізації є одним з двох основних принципів координації в соціальних системах, поряд з принципом управління (вибір координуючого впливу при фіксованій структурі управління). Згідно з останнім управління на відміну від функціонування, що пов'язане зі збереженням минулого досвіду, передусім, пов'язане з набуттям нового досвіду. *Принцип управління* - це правила руху до нового стану об'єкта управління, а *принцип функціонування* - це правила забезпечення необхідного

функціонування об'єкта управління в кожному з його станів. На практиці враховуються обидва принципи, які доповнюють один одного і самі по собі не забезпечують розвиток системи. Найважливішим з погляду досягнення певних станів об'єкта управління є *принцип зворотного зв'язку*, застосування якого дає змогу шляхом аналізу розвитку ситуації (за допомогою функції контролю) скоригувати процес управління з метою досягнення визначених цілей. В соціальних системах цей принцип ще формулюється як *принцип контролю*. Однією з основних його форм є узгодження управлінських 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 контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються коригуванню. *Принцип ресурсозбереження* передбачає загальний підхід, за якого вирішення проблем, у тому числі управлінських, досягається при мінімальних витратах наявних ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних, часу). Цей принцип набуває характеру глобального внаслідок значного скорочення природних ресурсів землі на фоні високих темпів зростання чисельності її населення. Скільки існує управління, стільки й вирішується питання його оптимальності, тобто найкращий вибір в певній ситуації. В цьому і полягає *принцип оптимальності управління*. Для соціальних систем оптимальність управління - це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якої перебуває область неефективного, небажаного. Поняття оптимального управління ще має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. На практиці принцип оптимальності полягає в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку та становлення шляхів і способів підвищення результативності управлінської діяльності. *Принцип цілеспрямованості управління* постулює, що однією з найважливіших властивостей, об'єктивно притаманних управлінню, є його цілеспрямованість, тому вплив на об'єкт управління завжди здійснюється для досягнення певної мети. Необхід-

ною умовою свідомого дотримання принципу цілеспрямованості є чітке визначення цілей, на реалізацію яких концентруються зусилля в плановому періоді. Відповідно до *принципу наукової обґрунтованості* державне управління має здійснюватися на наукових засадах з використанням в практиці цієї діяльності новітніх наукових досягнень. *Принцип відповідності завдань та засобів їх вирішення* відображає необхідність використання найбільш ефективних засобів, особливо методологічних, для рішення завдань управління того чи іншого типу. Наприклад, можна виділити завдання, пов'язані з вирішенням добре структурованих, слабко структурованих та неструктурованих проблем. *Принцип невизначеності* проголошує, що вирішення проблем управління в соціальних системах завжди відбувається в умовах невизначеності внаслідок неповноти і недостовірності інформації, різноманітності й складності впливу різних суспільних факторів на проблемну ситуацію. Найбільший потенціал невизначеності мають соціокультурна, політична та наукова сфери діяльності.

Управління персоналом. Це особлива функція управління, яка полягає у формуванні кадрової політики й стратегії організації; консультуванні керівників організацій щодо проведення кадрової політики; забезпеченні адекватних кадрових послуг організації (набір, мотивація та розвиток). Базується на принципі раціонального підбору, розстановки та використання кадрів і має два аспекти: функціональний та організаційний. Під функціональним аспектом мається на увазі визначення загальної кадрової стратегії; планування потреб організації в персоналі з урахуванням існуючого кадрового складу; залучення, відбір та оцінка персоналу; створення резерву; вироблення та реалізація політики заробітної плати та соціальних послуг; профорієнтація та адаптація, зокрема підвищення кваліфікації персоналу та його перепідготовка; система просування по службі (управління кар'єрою) на основі оцінки трудової діяльності; вивільнення персоналу; організація робіт, у тому числі визначення робочих місць, функціональних та технологічних зв'язків між ними, змісту та послідовності виконання робіт, умов праці; управління витратами на персо-

нал. В організаційному відношенні необхідно визначити зміст робіт на кожному робочому місці; сприяти покращанню умов праці; визначити принципи та чітку систему оплати праці; проводити оперативний контроль за роботою персоналу; здійснювати короткострокове планування професійно-кваліфікаційного зростання персоналу. На державному рівні актуальність проблем управління персоналом проявляється при формуванні та розвитку системи державної служби, основною метою якої є підвищення ефективності процесів реалізації державної влади й державного управління, а також сполучення відповідальності за виконання державної посади із соціально-економічними гарантіями державної служби.

Управління політичним ризиком. Це можливість в управлінській діяльності використовувати різні підходи, процеси та заходи для зведення до мінімуму або повної нейтралізації негативних наслідків політичних подій, що відбулися чи прогнозуються. *У.п.р.* передбачає неперервний процес оцінювання існуючих політичних ризиків та прогнозування нових загроз. *У.п.р.* базується на принципах *максимізації, мінімізації, адекватності реакції та прийняття. Принцип максимізації* передбачає прагнення до найбільш повного охоплення можливих сфер виникнення ризиків. *Принцип мінімізації* означає прагнення організації звести до мінімуму кількість можливих ризиків та ступінь їх впливу на свою діяльність. *Принцип адекватності реакції* передбачає своєчасну та відповідну реакцію на посилення ризику. Сутність *принципу прийняття* полягає в усвідомленому рішенні організації працювати в умовах ризику.

Управління ситуаційне. Це тактичне управління, що полягає у прийнятті та реалізації управлінських рішень у міру виникнення проблем відповідно до ситуації, що склалася.

Управлінська культура. У це поняття вкладається розуміння історично визначеного рівня розвитку управління, сучасних знань і вмінь людини-управлінця, який знаходить відображення у методі та стилі управлінської діяльності. *У.к.* прояв-

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

Управлінські патології. Це недоліки в управлінні, що набули хронічного характеру. Термін “управлінські патології” використано російським ученим М.Пригожиним для позначення певного класу феноменів, що стійко відтворюються та проявляються в різних поколіннях керівників. Поширеною управлінською патологією є розрив між рішеннями та їх виконанням. Причина цього криється як у низькій виконавчій дисципліні, так і в недоліках самих рішень, причому вплив на невиконання рішень розподіляється між ними приблизно порівну. Для боротьби з цим явищем необхідний ретельний аналіз можливостей та труднощів реалізації рішень, співвідношення сил, що сприяють і протистоять йому, імовірність ризику, можливої зміни умов ще на стадії їх підготовки та прийняття рішення. Взагалі, щоб не отримати ефекту інверсії, тобто стану, коли результат управлінського впливу виявляється протилежним меті, необхідна багатоваріантна розробка рішень та вибір з них альтернативи, що найбільш задовольняє цілі та умови реалізації. Здійсненність управлінського рішення є найважливішим показником керованості програмою і проектами. Часто робиться спроба створювати організацію або підрозділ для управління програмами. Але слід пам'ятати, що в організації свої цілі та існують кордони між ними, які тільки розділяють справу та призводять до зайвих узгоджень. Саме функції організації повинні визначати її структуру, а не навпаки. Тобто структура необхідна тільки тією мірою та у тому виді, в яких вона найкраще забезпечує виконання визначених для організації функцій. Шлях попередження такої патології - це уникнення зайвих структурних рішень організаційних проблем та завдань. Треба намагати-

ся завжди, якщо це можливо, замість структур створювати механізми реалізації. Наведемо деякі інші феномени, які є найбільш поширеними або суттєвими за впливом і негативними наслідками. Серед них такі: зростання без розвитку як наслідок нездатності до змін, неприйняття очікуваних нововведень або невміння їх здійснювати; превалювання процедур та особистісного розуміння справи над цілями (найгірший прояв бюрократії); використання ресурсів організації у власних, корисних цілях; невідповідність займаним посадам, інакше кажучи, неспроможність осіб виконувати доручені їм функції; формування рішень відповідно до очікувань вищестоящих керівників або певних сил (лобіювання у гіршому його розумінні); прийняття рішень-антонімів типу об'єднати-роз'єднати, централізувати-децентралізувати; маніпулювання фактами, їх фільтрація залежно від ситуації та особистих потреб й інтересів; імітація раціонального аналізу, за яким криються хибні підходи та помилки в управлінні; втрата керованості внаслідок погіршення відносин з підлеглими; надмірної їх чисельності; перевантаження їх великим обсягом завдань та інформації; слабкої вмотивованості праці персоналу; посилення розбіжностей між формальною та неформальною структурами організації; виникнення конфліктів; дублювання існуючого організаційного порядку у наказах, розпорядженнях, інструкціях, тобто фактично віднесення до обов'язкових тільки тих з них, що підкріплюються нагадуванням; відчуження працівників від прийняття та реалізації рішень, втрата в їх діяльності творчості; прийняття рішення, доручення всупереч заведеному організаційному порядку без залучення нижчестоящих керівників, тобто неповне використання наявного управлінського ресурсу; концентрація уваги в роботі керівників з підлеглими на оцінці недоліків, а не досягнень; фактор емоційного впливу на рішення, небажання визнавати власні помилки. Позбавлення від зазначених вище недоліків є одним з головних завдань реформування існуючої системи державного управління.

Управлінські технології. Це різновид соціальних технологій, сукупність методів та процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, що спрямовані на

досягнення цілей організації. За визначенням відомого російського вченого В.Афанасьєва, У.т. є важливим елементом механізму управління, засобом переведення вимог об'єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (правових актів, нормативів, наказів, вказівок, регламентуючих документів), які стимулюють досягнення поставлених цілей. Розвиток управлінських технологій відбувається шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій. Серед актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій державного управління, такі: надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення у рамках державного апарату науково обґрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень; розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів.

Фактори вибору в державному управлінні. Це ті аспекти, що виникають у процесі управління у зв'язку з проблемою вибору подальших рішень та дій. Ступінь їх знання та адекватне реагування на них значною мірою є ознакою кваліфікації управлінця. *Серед основних факторів, що впливають на прийняття рішень, є економічні, політичні, а також особисті інтереси суб'єкта прийняття рішення.* На думку відомого чеського вченого Й. Кхола, вибір рішення залежить насамперед від очікування (суб'єктивної вірогідності) та корисності (суб'єктивної корисності) мети. Аналіз кожної управлінської ситуації починається з так званої *центральної проблеми рішення*, сутність якої полягає в дилемі: вибрати новий чи продовжити існуючий, вибраний раніше напрям дій. Вибір нового курсу, нової стратегії здебільшого пов'язаний зі значними потребами в ресурсах та створенням певних умов, передусім, правових. *Для цілепокладання характерні такі основні фактори вибору:* чітке виділення головної мети (місії); проміркована та обґрунтована структуризація цілей, тобто розкладання головної мети на підцілі, реалізація яких сприяє її досягненню, а також своє-

часне виявлення побічних цілей, що відволікатимуть ресурси від досягнення головної мети. *При організації управлінської діяльності виділяють такі фактори вибору*, як максимальне скорочення її терміновості, надання їй, де це тільки можливо, характеру плановості з виділенням цілей, дій щодо їх досягнення, термінів, відповідальних осіб, необхідних або наявних ресурсів; забезпечення відповідності завдань управління можливостям їх виконавців; використання різноманітних форм і методів реалізації завдань залежно від ситуацій; підтримка управлінських рішень сучасними напрацюваннями науки управління та засобами інформатизації та комп'ютеризації; врахування факторів соціальної адаптації учасників управлінських процесів та ін. *При розробці організаційної структури основними факторами вибору є*: приведення структури у відповідність визначеним функціям організації; чітке визначення ланцюгів підпорядкування з певними центрами прийняття рішень; раціональний розподіл компетенції по горизонталі та повноважень по вертикалі; вилучення зайвих ланцюгів з урахуванням рекомендацій щодо норм безпосереднього підпорядкування; встановлення чітких взаємозв'язків між центрами прийняття рішень. Особливої уваги заслуговують *фактори аналітичної і політичної доцільності* та їх співвідношення при прийнятті рішень. У практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності. Це пов'язується з певними політичною та економічною програмами сил, що прийшли до влади. Серед факторів вибору доцільно зазначити також *фактор забезпечення визначеності*, який, зокрема, проявляється в поширеній схильності людей перетворювати припущення у факти, сумніви у впевненість та переглядати уявлення про ситуацію в бік задоволення потреби у визначеності, оскільки невизначеність ситуації не дає змоги приймати обґрунтовані, а тому й впевнені рішення. Найбільший потенціал невизначеності характерний для політичної, культурної та наукової діяльності. У сучасній теорії прийняття рішень велика увага приділяється також такому фактору вибору як *врахування ризику*. Найбільше він проявляється при оцінці ефективності та складності досягнення визначених цілей. За спостереженнями фахівців величина

ризиком може бути головним фактором впливу на вибір альтернативних рішень. У практиці управління здебільшого через брак об'єктивної, аналітично обґрунтованої інформації ймовірність розвитку певних подій, оцінювання проблемної ситуації та реалізації відповідних рішень здійснює керівник, виходячи з власного досвіду. Виявлення і дослідження факторів вибору є важливим напрямом підвищення ефективності управлінських рішень. Одним з основних його результатів, як і при дослідженні закономірностей, є визначення принципів здійснення управлінської діяльності та прийняття управлінських рішень.

Філософія державного управління. Це процес пізнання, відповідні логічні форми, цінності, а також закономірності та принципи, на які спирається наука і практика державного управління. Уточнення проблематики філософії державного управління призводить до специфіки застосування нею онтології, гносеології, логіки, етики, естетики, психології, а також соціології та історії філософії. Специфічно філософською проблематикою у державному управлінні є проблема взаємовідносин суб'єкта й об'єкта державного управління. Філософські погляди на державне управління отримали розвиток у роботах Платона, Аристотеля, Н. Макіавеллі, Ф. Бекона, Т. Гобса, Г. Гегеля, К. Маркса, Г. Спенсера, К. Поппера, Ф. Ніцше, Е. Фрома, О. Шпенглера, А. Тойнбі, П. Сорокіна, Т. Паронса, Р. Дарендорфа, П. Блау, К. Бодуїнга, У. Ростоу, З. Бжезинського, А. Тоффлера, В. Липинського, М. Грушевського та ін.

Формально-логічний аналіз нормативно-правових баз. Це різновид комплексного аналізу нормативно-правових баз, який складається з кількох етапів. На першому етапі здійснюється системний аналіз сфери діяльності, яка підлягає правовому регулюванню. Вона спочатку розділяється на кілька основних напрямів діяльності. Далі кожен напрям деталізується у видах діяльності, що його складають. Таким чином, проблемно-орієнтована сфера діяльності подається у вигляді дворівневого дерева цілей. Наступним етапом аналізу є системне подання нормативно-правової бази, що регулює цю сферу

діяльності, у вигляді ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою. Заключним етапом аналізу є суперпозиція (проекція) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою на дерево цілей у даній сфері діяльності. В результаті отримуємо картину наповненості правового поля, зокрема наявності прогалін у правовому регулюванні цієї сфери діяльності. Як розвиток даного методу слід розглядати деталізацію видів діяльності за видами робіт.

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

Функція контролю у державному управлінні. Це управлінська функція, змістом якої є досягнення державою своїх цілей

шляхом порівняння отриманих у певний термін та очікуваних результатів діяльності й корегування останньої у разі їх суттєвої розбіжності. За словами відомого французького вченого Б. Гурне, без контролю не може бути ефективного управління. Контроль завжди слід розглядати як обов'язкову функцію державного управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності. Процес контролю взагалі й у державному управлінні складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню, нормативів), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення корегування цілей та планів. Існують різні види контролю, серед основних з яких можна виділити попередній (превентивний), проміжний (поточний) та заключний. За процедурою здійснення всі ці види контролю схожі, оскільки спрямовані на сприяння якомога ближчого досягнення встановлених цілей держави. Різняться вони за часом здійснення. Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, як правило, є дуже важливим, оскільки дозволяє попередити реалізацію неефективного управління. Водночас відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та, фактично, колективний поділ відповідальності між ініціаторами даного управлінського рішення та суб'єктами попереднього контролю. Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного попередження відхилення від планів досягнення певних цілей. Сутність поточного контролю, насамперед, в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, попередженні можливих ускладнень, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозицій з удосконалення роботи. Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Американський учений У. Ньюмен звертає увагу на два суттєві аспекти заключного контролю. По-перше, він надає дуже важливу інфор-

мацію, якщо передбачається вирішення аналогічних проблем у майбутньому. По-друге, він необхідний з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. З одного боку, такий контроль не гальмує процес управління відволіканням на процедури поточного контролю та ініціативу суб'єктів контролю, в той же час він фактично вже фіксує кінцевий результат управління, коли час, відведений на досягнення цілей, вичерпано. Якщо цей результат не задовольняє поставленим цілям, маємо ситуацію незадовільного управління. Тоді необхідно здійснити корегування або цілей на майбутнє (ситуація зміни цілей розвитку), або шляхів (ситуація зміни технологій та методів управління) і термінів їх досягнення (ситуація уповільнення управління, а відповідно й процесів розвитку). Саме тому управлінська практика доводить недостатність здійснення тільки заключного контролю. Необхідним є здійснення також попереднього та поточного видів контролю. Взагалі види контролю можна класифікувати за багатьма ознаками. Залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, ми говоримо про контроль адміністративний або технічний. В іншому аспекті контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організації (юридичний, фінансовий, матеріальний, виконання доручень органів державного управління, діловодства), або до всього управління нею (контроль системи управління). Як правило, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади і набуває характеру єдиної системи державного контролю. Остання потребує: взаємно узгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю; незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів; надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю; диференціацію документів за необхідним ступенем глибини контролю; зіставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії кон-

тролю, розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності на всіх рівнях такої ієрархії; встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень; чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації; спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу; запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією; реальну відповідальність посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, в першу чергу, за подання неправдивих даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного віднесення до неї керівників органів державної влади. Одним з базових принципів побудови системи контролю є врахування особливостей структури відповідної організації. Стосовно сфери державного управління це означає необхідність застосування різних підходів, моделей, принципів і методів контролю на різних рівнях владних структур. У системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємоконтролю; у системі законодавчої влади - про застосування парламентського контролю; у системі судової влади - про застосування конституційного та судового контролю; на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади - про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю; на рівні окремих державних органів, установ і організацій - про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю. Взагалі функція контролю є невід'ємним елементом управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам й рівням влади та окремим органам державного управління.

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

Функція мотивації у державному управлінні. Це управлінська функція, змістом якої є спонукання працівників до діяльності, спрямованої на досягнення цілей відповідної організації. Механізм мотивації передбачає, що потреби та спонуки (установки, ідеали, цінності) індивіда спричиняють формування певних цілей і подальшу поведінку щодо їх досягнення для задоволення потреб. Тому завданням керівників є створення такої ситуації, за якої чим більше зусиль докладають працівники для досягнення цілей організації, тим краще задовольняються їх індивідуальні потреби. Основними науковими напрацюваннями у цій сфері є теорії мотивації, які базуються на двох підходах. Перший пов'язують з теоріями задоволення (за іншою термінологією - змістовні теорії чи теорії потреб), оскільки він базується на способах аналізу індивідуальних потреб і їх задоволення. Серед відомих теорій задоволення можна згадати ієрархію потреб А. Маслоу, теорію ЖВЗ, теорію двох чинників Ф. Герцберга, теорію трьох потреб Д. Макклелана. Другий підхід пов'язують з теоріями

процесу (або процесуальними). Він ґрунтується на зосередженні передусім на розумових процесах індивідів, а не на їх потребах. До найвідоміших теорій процесу належать теорія справедливості, модель Портера-Лоулера та теорія сподівання В. Врума. За Г. Райтом, ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби. Застосовується така схема дій: задовольняються потреби працівників[®] вони докладають енергійних зусиль[®] в результаті забезпечується досягнення організаційних цілей. Саме задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль. На особливу увагу заслуговує такий різновид теорії задоволення, як теорія ЖВЗ, оскільки сучасні дослідження підтверджують її справедливість. Ця теорія запропонована К.Алдерфером і складається з трьох рівнів потреб, кожен з яких можна задовольняти незалежно від інших, а саме: Ж - життєві потреби, тобто фізіологічні потреби і потреби безпеки; В - потреби у взаєминах, що пов'язані з міжособистісними стосунками; З - потреби в підвищенні поваги і самореалізації. Теорії мотивації та їх використання в управлінні слід розглядати з урахуванням культурної специфіки різних країн.

Функція організації у державному управлінні. Це управлінська функція, що охоплює проблеми створення організаційних структур, налагодження раціональних організаційних відносин, зокрема субординацію та координацію дій ланок управління, а також управління персоналом у системі державного управління. Організаційна структура управління є формою системи управління, що визначає сукупність її стійких зв'язків, забезпечує цілісність і стабільність, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках. У структурі управління організацією виділяються ланки, рівні управління та зв'язки - горизонтальні та вертикальні. До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців. В основу їх утворення покладено виконання підрозділами певних функцій управління. Під рівнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний ступінь у системі управління. Першим завданням у побудові структури будь-якого дер-

жавного органу є чітке визначення керівної ланки, а потім - формування підрозділів, які могли б сприяти керівній ланці в здійсненні її компетенції. Організаційні відносини на відміну від організаційної структури забезпечують ефективність структурних зв'язків. Вони є одним з основних елементів управління організацією, що характеризується розподілом цілей і завдань управління між підрозділами і службовцями. Управління персоналом охоплює всі дії, пов'язані з роботою з кадрами організації. Воно базується на принципі раціонального добору, розстановки та використання кадрів. До напрацювань теорії та практики управління персоналом належить виділення основних категорій керівників організації, зокрема керівників вищої, середньої та низової ланок. На державному рівні актуальність проблем управління персоналом проявляється при формуванні та розвитку системи державної служби, основною метою якої є підвищення ефективності функціонування державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за обіймання державної посади із соціально-економічними гарантіями державної служби.

Функція планування у державному управлінні. Це управлінська функція, змістом якої є постановка цілей і завдань певної діяльності (цілепокладання), а також визначення шляхів досягнення цілей, необхідних для цього ресурсів та розроблення відповідних планів діяльності (цілезабезпечення). Планування пов'язане, за характеристикою американських учених Т. Сааті та К. Кернса, з досягненням бажаних майбутніх станів, які є малоймовірними без втручання людини; містить "формування подій" як у теперішньому, так і в майбутньому шляхом найкращого розміщення наявних ресурсів; є прагматичною діяльністю, що пов'язана з вибором ефективних та перспективних шляхів розвитку держави з низки альтернатив (враховує такі обмеження, як невідповідна технологія, недосконала і неповна інформація); включає раціональний вибір й складається з прогнозування (довгострокове планування), програмування (розробки програм і планів) та проектування (прив'язки програм і планів до ресурсів, їх конкретизація у проектах). Будь-який управлінський процес почи-

нається з функції планування і вже це вказує на її особливе значення, оскільки помилки на цій стадії, особливо при цілепокладанні на рівні державних завдань, можуть зробити марними всі подальші зусилля. Рішення при плануванні можна узагальнити у три групи: стратегічні (головні, довгострокові), оперативні (рутинні, короткострокові) та адміністративні (координуючі дії щодо реалізації стратегічних та оперативних рішень). У більшості сучасних публікацій з менеджменту передбачається, що планування охоплює й прогнозування. Водночас є й інша думка, згідно з якою прогнозування виділяється в окремому функцію управління і розглядається як метод науково аргументованого передбачення ймовірних тенденцій і напрямів при розв'язанні стратегічних завдань суспільства.

Функція прийняття рішень у державному управлінні. Це управлінська функція, змістом якої є вибір однієї з кількох альтернатив, що здійснюється відповідальними особами в процесі планування, організації, мотивації та контролю. Прийняття рішень пов'язує інші функції державного управління, є частиною державно-управлінських процесів та складається з етапів діагностування проблемних ситуацій у сфері державного управління, визначення критеріїв та обмежень, виявлення, оцінки та вибору альтернатив. Проблема, яку необхідно вирішувати, може стосуватися не тільки певного об'єкта, а й суб'єкта державного управління, зокрема у разі недосконалої структури системи або окремих органів державної влади. Виходячи із завдань центральних органів виконавчої влади в Україні, ці проблеми, наприклад, можуть стосуватися: визначення і реалізації державної політики та стратегії як у цілому, так і щодо розвитку відповідних галузей, інвестиційної та антимонопольної політики, розвитку економіки, вибору її пріоритетних напрямів, удосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захисту інтересів українських товаровиробників, розвитку внутрішнього ринку, міжнародної діяльності, застосування законодавства. У цих органах процес прийняття рішень проявляється: в організації виконання актів законодавства, підготовці міжнародних договорів України, розробленні проектів Державної програми

економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, розробці цільових перспективних програм, відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх впровадження, затвердженні галузевих стандартів, виданні в передбачених законодавством випадках спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів діяльності, управлінні майном підприємств, що належать до сфери управління таких органів, замовленні наукових досліджень, формуванні заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи, удосконаленні механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпеченні ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки та ін. Діагностування проблемних ситуацій здійснюється шляхом структуривання проблем до рівня окремо зрозумілих для вирішення підпроблем (питань, ситуацій), визначення обмежень, критеріїв та принципів вибору, після чого здійснюється пошук альтернатив рішення із застосуванням прийнятного інструментарію організуючих, регулюючих та контролюючих впливів.

Цикл управління. Це класична модель взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, внаслідок якої утворюється процес управління. Для соціальних систем характерна наявність структур, що здійснюють функції управління та забезпечують у них самоорганізацію. Саме це дає змогу відобразити будь-яку соціальну систему, зокрема державу, організацію, у вигляді двох підсистем - управлінської, що в узагальненому вигляді є суб'єктом управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому вигляді є об'єктом управління. Процес управління за своєю загальною схемою має універсальний характер. Його характерними властивостями є те, що він завжди здійснюється певним суб'єктом управління, передбачає наявність цілі, реалізацію основних функцій управління та здійснення конкретних впливів, спрямованих на певний об'єкт управління (діяльність). Ці елементи можна розглядати як основні системні складові процесу управління, оскільки відсутність будь-якого з них розриває або порушує цей процес.

У соціальних системах з численними підсистемами одночасно діє множина “циклів управління”. Між багатьма з них існують взаємні впливи. Вони можуть мати характер потоків ресурсів (матеріальних, енергетичних, кадрових, інформаційних, фінансових та ін.), ідей (інноваційні впливи), технологій. Розгляд управління за допомогою “циклу управління”, що є загальною моделлю суб’єкт-об’єктних відносин, створює методологічні передумови для системних досліджень соціальних систем та процесів управління в них.

Чинники впливу на потенційні норми підпорядкування (керуваності). Це якісні та кількісні чинники, що прямо чи опосередковано визначають раціональні норми підпорядкування в організаційних структурах. До таких чинників польський учений З. Ковалевський відносить такі. Це, в першу чергу, *завдання, що доручені* (значущість завдань; їх складність, різномірність; необхідний рівень координації; можливість непередбачених наслідків); *особистість керівника* (міра його самостійності; можливість залучення допоміжного персоналу; виконання діяльності, не пов’язаної з керівництвом; методи управління; організація планування); *характеристики персоналу* (кваліфікація; трудова інтеграція; діяльність неформальних груп; культура спілкування; плинність кадрів); *технічні характеристики системи підпорядкування* (вертикальний діапазон керівництва; зв’язок; розміщення у легкодоступному полі діяльності; можливість отримання навичок виконання завдань; оснащення; структура установи; соціотехнічні елементи; рівномірність темпу роботи; наявність контролю та інформаційної системи підтримки рішень; техніка обробки інформації).

Шляхи удосконалення управлінських рішень в Україні. Це обрані напрями та визначені завдання стосовно покращання управлінської діяльності в країні. Серед основних завдань Стратегії економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки зазначено утвердження “*нової культури і більш досконалих процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень*”. На вико-

нання цих завдань прийнято низку документів, зокрема тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, типовий регламент місцевої державної адміністрації та деякі інші, що сприяли покращанню реалізації типових управлінських процедур на всіх рівнях виконавчої влади, а також у цілому взаємодії між органами державної влади. Регламентация діяльності органів виконавчої влади фактично забезпечила прозорість таких рішень на управлінському рівні, але залишилася проблема такої прозорості для всього суспільства, насамперед для населення як основного споживача управлінських послуг. Тому акцент щодо управлінських рішень змістився на прозорість їх прийняття. У посланні Президента України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р.” поставлене завдання, щоб у реформованій у загальних рисах політичній системі зробити прозорим і зрозумілим для суспільства процес ухвалення державних рішень. У посланні Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” у межах загального завдання підвищення ефективності державного управління вже йдеться про забезпечення дієвості управлінських рішень на всіх рівнях управління, що фактично передбачає не тільки підвищення якості їх розробки, але й ефективний контроль за їх реалізацією. Таким чином, набуває реальності виконання одного з найважливіших завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, а саме розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях. Безумовно, й пропозиції щодо внесення змін у форму державного правління, переходу до парламентсько-президентської форми республіканського правління слід розглядати як послідовний курс саме на підвищення дієвості рішень у державному управлінні, на зростання зацікавленості й відповідальності парламенту за розробку й реалізацію ефективної державної зовнішньої і внутрішньої політики. Підвищення ефективності державного управління, його дієвості особливо актуальне у контексті вибору України шляху до європейської інтеграції, оскільки виникає необхідність в осмисленні

моделі управління, притаманної ЄС, та пристосуванні до неї національної моделі державного управління.

Термінологічна абетка

А

- Адаптація управлінська 8
- Адміністративно-територіальний аспект проведення адміністративної реформи 8
- Актуалізація нормативно-правових баз 9
- Актуальні проблеми світового розвитку 9
- Алгоритм 10
- Альтернатива управлінська 10
- Аналіз 11
- Аналіз державної політики 11
- Аналіз інституційний 12
- Аналіз інформації 12
- Аналіз програмний 13
- Аналіз ситуаційний 13
- Аналітична діяльність при плануванні 14
- Аналітична діяльність у державному управлінні 15
- Аспекти впливу на прийняття управлінських рішень 17
- Аудит у державному управлінні 19

Б

- База нормативно-правова 20
- Базові принципи державного управління 20
- Базові положення науки управління 21

В

- Верифікація 22
- Види апаратної діяльності, які потребують аналітичного забезпечення 22
- Виділення основних категорій керівників організації 24
- Виділення сучасної парадигми державного управління 24
- Владні повноваження 25
- Властивість цілеспрямованості управління 25
- Властивості та ознаки держави 26

Волонтаризм 26

Г

Геополітика 26

Гіпотеза 27

Групи інтересів 27

Громадянське суспільство як регулятор розвитку державного управління 28

Групи інтересів 28

Д

Демократизація 29

Дерево базових елементів управління 29

Дерево цілей держави 29

Директива стандартів внутрішнього контролю 30

Діагностика у державному управлінні 32

Доктрина 32

Договір політичний 32

Е

Експеримент 32

Експертиза 33

Етатизм 34

Етика 34

З

Завдання адміністративної реформи в Україні

Загальні принципи формування програм і проектів 34

Загальні рекомендації “як поводити себе під час змін” 35

Загальнолюдські цінності 36

Загальні методологічні підходи 37

Закон необхідної різноманітності 38

Закон Паркінсона 39

Законність 39

Законодавча ініціатива 39

Закономірність еквіфінальності 39

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій 40

Закономірність ієрархічності 40

Закономірність історичності 40

Закономірність комунікативності 41

Закономірність стабільності організацій 41

Закономірність цілісності системи 41
Закономірності 42
Закономірності цілепокладання 42
Засоби забезпечення аналітичної діяльності 42

I

Ієрархічне відображення систем 43
Імідж 44
Імператив 44
Інкорпорація 44
Інноваційний розвиток 45

К

Категорії державного управління 45
Класифікація видів аналітичної діяльності 46
Класифікація державно-управлінських рішень 47
Класифікація напрямів державного управління 48
Класифікація управлінських відносин 48
Класифікація цілей державного управління 49
Кодифікація законодавства 50
Консолідація нормативно-правових актів 51
Контроль менеджменту 51
Конфліктологія 52
Концепція 52
Концепція “вимушеної раціональності” 53
Концепція “ідеальної” бюрократії 53
Концепція необхідного і достатнього складу нормативно-правових баз 53
Критерій оптимальності в державному управлінні 55
Культура державного управління 55

Л

Легітимність 55
Лідерство 55

М

Масова свідомість 56
Матриця станів та тенденцій розвитку соціальної системи 56
Менталітет 57
Метод 58
Метод аналізу ієрархій 58

Метод аналізу впливових сил 58
Метод “Дельфи” 58
Метод “дерева рішень” 59
Метод “дерева цілей” 60
Метод “комісії” 60
Метод “контент-аналізу” 61
Метод “мозкового штурму” 61
Метод наукового дослідження 61
Метод правового регулювання 62
Метод ситуаційних вправ (case study) 63
Метод “сценарію” 63
Метод “типізації структур і завдань програмно-цільових рішень” 64
Метод “фокус-груп” 64
Метод функціонального обстеження 65
Методи адміністративні 66
Методи аналізу 66
Методи аналітичні в управлінні 68
Методи багатокритеріального вибору 68
Методи евристичні 70
Методи дослідження операцій 70
Методи вирішення конфліктних ситуацій 71
Методи експертних оцінок 71
Методи екстраполяції 73
Методи загальнонаукові 74
Методи імітаційного моделювання 76
Методи індивідуальних експертних оцінок 77
Методи колективних експертних оцінок 77
Методи матричного аналізу 78
Методи морфологічні 78
Методи моделювання організаційних систем 79
Методи прийняття рішень 80
Методи психологічних досліджень у державному управлінні 80
Методи типу “результати - витрати” 81
Методи соціального управління 82
Методи управління персоналом 82
Методи управління проектами 83
Методи управління соціально-психологічні 84

Методологія 85
Методологія адміністративного реформування в Україні 85
Методологія державного управління 87
Методика прогнозування ПЕСТ (PEST або STEP) 88
Механізми адміністративної реформи в Україні 88
Моделі у державному управлінні 88
Моделювання 89
Модель організації “7S” 90
Модель організації як системи 90
Модель процесу стратегічного планування 90
Модель політики 91
Модель раціонального прийняття рішень 92

Н

Надання державному управлінню наукового характеру 92
Національна модель державного управління 93
Національна самосвідомість 95
Національні інтереси 95
Нормативно-правове забезпечення 95

О

Об’єкт і предмет науки державного управління 96
Основний критерій оцінки авторитету керівника 96
Організаційно-функціональна структура державного управління 97
Очікувані результати аналізу проблем державного рівня 98

П

Парадигми у державному управлінні 99
Паспорт спеціальності “державне управління” 100
Підхід 100
Підхід комплексний 100
Підхід “нове державне управління” 100
Підхід програмно-цільовий 101
Підхід “розмежування політичних і адміністративних функцій” 102
Підхід синергетичний 103
Підхід системний 103
Підхід ситуаційний 104
Підхід “точок і центрів зростання” 105
Підходи до аналізу роботи керівника 106

Підходи до вибору критеріїв раціонального рішення 106
Підходи до прийняття управлінських рішень 107
Підходи до розуміння змісту державного управління 108
Підходи до формулювання мети 109
Підходи науки державного управління 109
Пілотний проект 110
Плюралізм 111
Поняття “мистецтво реформування” 111
Правила вибору альтернативних варіантів 111
Правила роботи в команді 112
Правосвідомість 112
Предмет державного управління 112
Принцип стратегічного мислення 113
Принцип управління якістю рішень 113
Принципи державної служби основні 113
Принципи здійснення адміністративної реформи 114
Принципи ідеальної бюрократичної організації управління 115
Принципи інформаційної діяльності основні 115
Принципи наукових досліджень 116
Принципи організації виконавчої влади 117
Принципи організації діяльності керівника 118
Принципи поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням 119
Принципи політичної діяльності особи 119
Принципи прийняття управлінських рішень 120
Принципи раціональної організації процесів управління 121
Принципи раціональної структури управління 121
Принципи розробки програм 122
Принципи суспільно-політичні 123
Принципи управління 125
Принципи управління персоналом 125
Принципи формування державно-управлінських рішень 126
Принципи формування цілісної системи самоврядування 128
Принципи цілепокладання 128
Проблеми вдосконалення суб’єкт-об’єктних державно-управлінських відносин 129
Проблемна ситуація у державному управлінні 130
Прогнозування соціальне 131
Прогностика 134

Прогнозування нормотворчої діяльності 134
Програма соціологічного дослідження 137
Програмна оцінка 138
Проектування у державному управлінні 139
Процедура багатофакторного аналізу нормативно-правових баз 139
Процедура SWOT-аналізу 141
Процес управління 141
Психологія управління 142

Р

Регламент 142
Ресурсний підхід 142
Реформа суспільна 143

С

Системний аналіз 143
Системний підхід у соціальному управлінні 143
Ситуаційний підхід в управлінні соціальними системами 144
Соціальна природа методології державного управління 145
Стабільність суспільна 146
Стагнація 146
Стиль управління 146
Стратегічне планування 147
Сучасні підходи до розробки програмно-цільових державно-управлінських рішень 149

Т

Теорії виникнення держави 150
Теорія наукова у державному управлінні 151
Теорія політичних систем 152
Теорія суспільного договору 152
Терміни з державного управління 152
Технології політичні 153
Типи проблем у державному управлінні 153
Типова методико-технологічна схема формування проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз 154
Типові завдання адміністративних реформ 155
Типові завдання і функції міністерства 156
Типові рекомендації з розробки державної програми 158
Типологізація технологій у державному управлінні 160

Трансформація поняття “прийняття
управлінських рішень” 161

У

Умови та вимоги до дослідження
теоретико-методологічних засад формування
державно-управлінських рішень 162

Універсальні принципи управління 163

Управління персоналом 165

Управління політичним ризиком 166

Управління ситуаційне 166

Управлінська культура 166

Управлінські патології 167

Управлінські технології 168

Ф

Фактори вибору в державному управлінні 169

Філософія державного управління 171

Формально-логічний аналіз нормативно-правових баз 171

Функції науки державного управління 172

Функція контролю у державному управлінні 172

Функція і структура управління 176

Функція мотивації у державному управлінні 176

Функція організації у державному управлінні 177

Функція планування у державному управлінні 178

Функція прийняття рішень у державному управлінні 179

Ц

Цикл управління 180

Ч

Чинники впливу на потенційні норми підпорядкування
(керованості) 181

Ш

Шляхи удосконалення управлінських рішень в Україні 181

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа: питання та відповіді / Н.Гнидюк, О.Лещенко, Я.Гонціаж; За консультацією І.Коліушка, В.Авер'янова. - К., 2000. - С. 5 - 8.

2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997.- 400 с.; *Афанасьев В.Г.* Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977. - 382 с.

3. *Бакуменко В.Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.

4. *Виханский О.С.* Стратегическое управление: Учеб.- 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Гардарики, 1998. - 296 с.

5. *Волкова В.Н., Воронков В.А., Денисов А.А.* Теория систем и методы анализа в управлении и связи. - М.: Радио и связь. - 1983. - 248 с.

6. *Гвишиани Д.М.* Организация и управление. - 3-е изд., перераб. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. - 332 с.

7. *Гончаров В.В.* Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. - М.: МНИИПУ, 1998. - 176 с.

8. Государственная служба: Слов. - М., 2000. - 130 с.

9. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, С.П. Мосов, О.Д. Крупчан. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 164 с.

10. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І.Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. - Х.: ХРІДУ НАДУ, 2002. - 492 с.

11. Державне управління: Слов.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творч. 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.

12. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / Кол. авт.; В.М. Князев, І.Ф.Надольний, М.І.Мельник, В.Д. Бакуменко та ін.; За заг. ред. В.М. Князева. - К.: Вид-во НАДУ - Міленіум, 2003. - 320 с.

13. Деятельность: теории, методология, проблемы. - М.: Политиздат, 1990. - 366 с.

14. *Домінік Ру, Даніель Сульє.* Управління: Пер. з фр. - К.: Основи, 1995. - 442 с.

15. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения: Пер. с англ. - М.: ФАИР-ПРЕСС. - 1998. - 288 с.

16. Дункан Джек У. Основополагающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики: Пер. с англ. - М.: Дело. - 1996. - 272 с.

17. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений: Учеб. пособ. - М.: Русская Деловая Литература, 1998. - 288 с.

18. Керимов Д.А. Законодательная техника: Науч.-метод. и учеб. пособ. - М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. - 123 с.

19. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учеб. - М.: Изд-во БЕК, 1997. - 288 с.

20. Князев В.М. Соціальна технологія та управління політичними процесами в Україні: Нац. ін-т стратег. дослідж. - К., 1995. - Вип. 38. - 36 с.

21. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики: Режимы с обострением, самоорганизация, темпомиры. - СПб.: Алетейя, 2002. - 414 с.

22. Кохановский В.П. Философия и методология науки: Учеб. для высш. учеб. заведений. - Ростов н/Д.: Феникс, 1999. - 576 с.

23. Кравченко С.О. Методологічний підхід до вдосконалення планування наукової діяльності // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 1.- С. 362-375.

24. Кузьмин С.А. Социальные системы: Опыт структурного анализа. - М.: Наука, 1996. - 191 с.

25. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т.: Пер. с англ. / Под ред. акад. Д.М. Гвишиани. - М.: Прогресс, 1981. - Т. 2. - 512 с.

26. Кхол Й. Эффективность управленческих решений: Пер. с чешс. - М.: Прогресс. - 1975.- 165 с.

27. Литвак Б.Г. Управленческие решения. - М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 248 с.

28. Луговий В.І., Князев В.М. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 9-12.

29. Мексон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.

30. *Месарович М., Мако Д., Такахара И.* Теория иерархических многоуровневых систем: Пер. с англ. / Под ред. Г. С. Поспелова. - М.: Мир, 1973. - 344 с.

31. *Моррисей Дж.* Целевое управление организацией: Пер. с англ. / Под ред. И.М.Верещагина. - М.: Сов. радио, 1979 - 144 с.

32. *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. - К.: Ин-т государства и права НАН Украины, 1995. - 207 с.

33. *Нижник Н.Р., Машиков О.А.* Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.

34. *Пал Л.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.

35. *Паркинсон С.Н., Рустомджи М.К.* Искусство управления: Пер. с англ. - М.: Агентство ФАИР, 1998. - 272 с.

36. *Планкетт Л., Хейл Г.* Выработка и принятие управленческих решений. Опережающее управление. - М.: Экономика, 1984. - 168 с.

37. Політологія: терміни, поняття, персоналії, схеми, таблиці: Навч. слов.-довід. для студ. / Уклад. В.М.Піча, Н.М.Хома; Наук. ред. В.М.Пічі. - К.: Каравела, Л.: Новий світ, 2000. - 320 с.

38. *Пригожин А.И.* Организационные управленческие патологии // Общественные науки и современность. - 1998. - № 3. - С. 16-23.

39. *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. - М., 1996.

40. *Райт Г.* Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. - К.: Основи, 1994. - 191 с.

41. *Рижко В.А.* Концепція як форма наукового знання. - К.: Наук. думка, 1995. - 212 с.

42. *Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование: Организация систем: Пер. с англ. - М.: Радио и связь, 1991. - 224 с.

43. *Смирнов Э.А.* Управленческие технологии как объект функционального аудита // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 6. - С. 95-104.

44. Современное управление: Энциклопед. справ.: В 2 т. - М.: Издатцентр, 1997. - 584 с.

45. Социологический справочник / Под общ. ред. В.И.Воловича. - К.: Политиздат Украины, 1990. - 382 с.

46. *Спицнадаль В.Н.* Основы системного анализа: Учеб. пособие. - СПб: Изд. дом "Бизнес-пресса", 2000. - 236 с.

47. Сурмин Ю.П. Методология анализа ситуаций (Case Study Metod). - К.: Центр инновации и развития, 1999. - 94 с.
48. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. - К.: МАУП, 2000. - 304 с.
49. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. - М.: ЗАО "Бизнес-школа" "Интел-Синтез", 1998. - 272 с.
50. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред.: Л.Ф.Ильичев, П.Н.Федосеев, С.М.Ковалев, В.Г.Панов. - М.: Сов. Энцикл., 1983. - 840 с.
51. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 164 с.
52. Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления. - М.: Экономика, 2003. - 518 с.
53. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: Методологические проблемы современной науки. - М.: Наука, 1978. - 392 с.
54. Энциклопедический социологический словарь / Общ. ред. акад. РАН Г.В.Осипова. - М., 1995. - 939 с.
55. Эшби У. Росс. Конструкция мозга / Пер. с англ. Ю.И. Лашкевича. - М.: Изд-во иностр. лит., 1962. - 399 с.
56. Lan Z., Anders K. A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test // Administration & society. - 2000. - May. - Vol. 32. - № 2. - P. 138-165.

Зміст

Передмова	3
Текстова частина	8
Термінологічна абетка	183
Список використаних джерел	191

Довідкове видання

**Методологія
державного управління**

Словник - довідник

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А. Дон*
Редактори: *С.М. Шиманська, Т.В. Пантелеймонова*
Коректор *Т.А. Іванова*
Комп'ютерна верстка *Н.Ю. Колайгора*

Підписано до друку 9 08 2004 р
Формат 60 x 84 1/16 Тираж 500 пр Обл-вид арк 9,4
Ум друк арк 10,9 Гарн Таймс

Видавництво Національної академії державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Пот'є, 20, тел. 456-94-36
E-mail vydav@academy.kiev.ua

Свидощтво серії ДК № 1561 від 06 11 2003 р

Видруковано з оригінал-макета у видавництві
Національної академії державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Пот'є, 20