

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ ТА  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

В. Д. БАКУМЕНКО, Л. М. УСАЧЕНКО, О. В. ЧЕРВЯКОВА

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник

**КИЇВ - 2013**

**ББК 65.9(2Укр)Я73**

**УДК 351**

**Б 19**

Рекомендовано до друку Вченою радою навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України (протокол № 12 від 18 грудня 2012 р.)

**Рецензенти:**

*Кравченко С.О.*, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України;

*Тимциук В.І.*, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту Київського національного торговельно-економічного університету.

**Б 19**

Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. - К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.

**ISBN 978-617-696-075-1**

Навчальний посібник узагальнює досвід багаторічної роботи авторів у напрямку розвитку основ теорії та методології державного управління. В посібнику узагальнені та систематизовані теоретичні та методологічні положення у системі знань про державне управління. Акцент зроблено на отриманні основних предметних знань.

Розраховано на студентів системи підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” за спеціальностями освітнього напрямку “Державне управління”, зокрема за спеціальністю “Державна служба”. Може бути корисним для слухачів системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, докторантів, аспірантів і здобувачів наукових ступенів у галузі наук “Державне управління”, фахівців з проблем державного управління та державної служби.

**ББК 65.9(2Укр)Я73**

**УДК 351**

**ББК 65.9(2Укр)Я73**

**УДК 351**

© Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М.,  
Червякова О. В., 2013

© Національний університет біоресурсів  
та природокористування України, 2013

**ISBN 978-617-696-075-1**

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	5
<b>Розділ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ</b> .....	6
1.1. Становлення державного управління в Україні як виду суспільної діяльності, галузі наук та освітньої галузі .....	6
1.2. Закономірності, принципи та чинники вибору в науковому пізнанні процесів державного управління.....	14
1.3. Базові моделі науково обґрунтованого управління.....	28
Контрольні запитання до розділу 1 .....	36
<b>Розділ 2. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	37
2.1. Цілепокладання у державному управлінні.....	37
2.2. Функції держави та функціональна структура державного управління .....	40
2.3. Загальні моделі функцій управління.....	46
Контрольні запитання до розділу 2 .....	53
<b>Розділ 3. ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ</b> .....	55
3.1. Управлінські рішення в процесах державного управління .....	55
3.2. Визначення та класифікація державно-управлінських рішень .....	59
3.3. Конституційні засади прийняття державно-управлінських рішень .....	70
Контрольні запитання до розділу 3 .....	76
<b>Розділ 4. ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ</b> .....	78
4.1. Загальна характеристика та принципи реалізації функції контролю .....	78
4.2. Світові стандарти системи контролю .....	84
4.3. Розвиток системи контролю у сфері державного управління в Україні .....	89
Контрольні запитання до розділу 4 .....	96
<b>Розділ 5. АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕФОРМУВАННЯ</b> .....	97
5.1. Сутність адміністративного реформування .....	97
5.2. Аналіз зарубіжного досвіду адміністративного реформування.....	101
5.3. Концептуальні засади проведення адміністративної реформи в Україні .....	107
5.4. Сучасний етап проведення адміністративної реформи в Україні.....	121
Контрольні запитання до розділу 5 .....	125
<b>Розділ 6. ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	126
6.1. Завдання науки державного управління виходячи з тенденцій і чинників суспільних трансформацій .....	126

6.2. Визначення напрямів удосконалення державного управління на підставі аналізу особливостей управлінської діяльності .....	132
6.3. Аналітичне забезпечення державного управління .....	138
6.4. Консультування в державному управлінні.....	146
6.5.Формування комплексних і професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.....	148
6.6. Формування енциклопедичних та словникових видань з державного управління .....	156
Контрольні запитання до розділу 6 .....	160
Словник основних термінів .....	162
Список використаних джерел .....	170

## ПЕРЕДМОВА

Українська держава за часи своєї незалежності пройшла складний шлях від становлення до розвитку, від адміністративно-командної до ринкової економіки, від антикризового до стратегічного управління, від жорсткого заорганізованого державного управління до його трансформації на демократичних засадах.

Відбулося посилення ролі Кабінету Міністрів України як дійсно вищого органу у системі виконавчої влади країни. Проведення адміністративної реформи призвело до зменшення кількості та упорядкування системи центральних органів виконавчої влади. Фактично здійснено регламентацію роботи органів державної влади на всіх її рівнях, запровадження в їх роботі програмно-цільового та стратегічного планування. Унормовано розроблення концепцій і програм соціально-економічного розвитку територій. На часі давно очікуване реформування системи місцевого самоврядування.

Практика становлення і розвитку України підтвердила хибність захоплення лише політичним та функціональним чинником державотворення й неврахування та ігнорування його ціннісної основи – свідомісної, національної, мовної, прав людини на свободу совісті та віросповідання. Всі зазначені чинники прямо чи опосередковано суттєво впливають на успішність, ефективність, результативність і справедливість державної влади та державного управління.

Даний навчальний посібник містить знання з теорії сучасного державного управління, необхідні на рівні магістерської підготовки за освітнім напрямом «Державне управління».

При написанні посібника автори спиралися як на власний досвід, так і на праці українських та зарубіжних вчених, зокрема, В. Авер'янова, Р. Агранофа, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, Д. Бостона, В. Волкової, О. Воронова, Д. Гвішані, Б. Гурне, С. О'Доннела, П. Друккера, В. Дункана, Ю. Кальниша, Н. Карданської, В. Князева, С. Кравченка, А. Краснейчук, І. Коліушка, Г. Кунца, Й. Кхола, Б. Литвака, В. Лугового, М. Месаровича, М. Мескона, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Руденко, А. Пригожина, Г. Райта, В. Ранта, Т. Вірхайна, Т. Сааті, Г. Саймона, Д. Сарторі, Ю. Сурміна, Л. Усаченко, Р. Фатхутдинова, В. Цветкова, А. Чандлера, Л. Штики та ін.

Навчальний посібник є складовою частиною навчально-методичного комплексу дисципліни «Державне управління» програми підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» в Національному університеті біоресурсів і природокористування України.

## РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

### 1.1. Становлення державного управління в Україні як виду суспільної діяльності, галузі наук та освітньої галузі

Основу суспільних відносин складає різноманітна діяльність людей, поєднаних в організації, установи і підприємства. Регулювання цих відносин є однією з основних функцій держави і здійснюється в її специфічній формі діяльності - державному управлінні. Видатному філософу давнини Платону належить вираз «Як бачимо, її /державу/ створюють наші потреби». На узгодження та всебічне задоволення потреб різних верств і груп суспільства й спрямоване державне управління. Історично воно формувалося протягом декількох тисячоліть. Але тільки в ХХ сторіччі державне управління стало окремим видом професійної діяльності, освітньої галузі та галузі наук, передусім, завдяки успіхам теорії управління та її застосування до суспільних процесів. Цьому сприяв і той факт, що до числа високо розвинених країн змогли увійти лише ті з них, які мають кращу організацію та управління.

В Україні у запровадженому з 1 липня 1997 року Класифікаторі видів економічної діяльності державне управління визнане як один з основних видів діяльності (секція L, розділ 75 «Державне управління»), що охоплює державне управління загального характеру в економічній та соціальній галузі (75.11 - державне управління загального характеру; 75.12 - керування діяльністю в соціальній сфері; 75.13 - керування діяльністю в сфері економіки; 75.14 - допоміжна діяльність у сфері державного управління), а також діяльністю, віднесеною до компетенції держави (75.21 - міжнародні відносини; 75.22 - оборона; 75.23 - юстиція; 75.24 - охорона та забезпечення громадського порядку).

Створення незалежної Української держави і завдання її розбудови, практичне здійснення соціально-економічних та політичних перетворень, проведення адміністративної реформи передбачало реформування всіх ланок державного управління, розвиток механізмів та інститутів державного регулювання ринкового господарства. Здійснення цих завдань було неможливим без створення на всіх рівнях влади значного потенціалу людських ресурсів з відповідною професійною підготовкою, глибокими теоретичними знаннями та практичними навичками і вміннями у сфері державного управління, здатних ефективно управляти суспільними справами в нових умовах, а також без наукового супроводження становлення та розвитку державного управління, реформ політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, адміністративної сфер, їх європейської інтеграції. У владних структурах України сформувалося чітке розуміння важливості становлення державного управління не тільки як виду суспільної діяльності, а й як освітньої галузі та галузі наук.

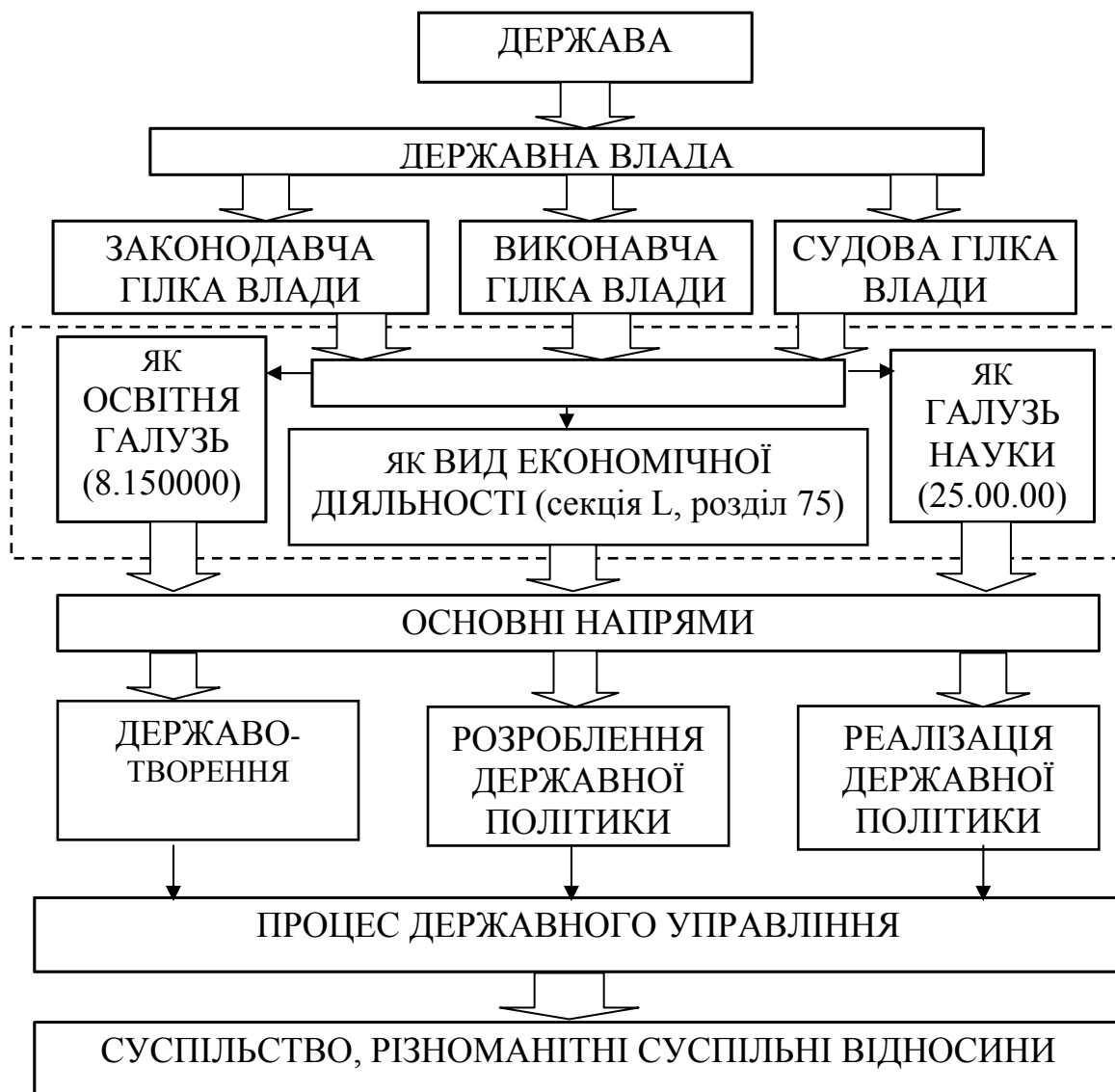


Рис. 1.1. Модель державного управління як системного явища

Модель державного управління як системного явища наведена на рис. 1.1.

Саме тому в Україні, першій з країн на просторі бувшого СРСР, державне управління отримало визнання і як освітня галузь, і як галузь науки.

Провідну роль у цьому відіграло створення Української (з серпня 2002 р. - Національна) Академії державного управління при Президентові України Указом Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 398 як головного державного вищого навчального закладу у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка реалізується нею за безпосередньою участю Головного управління державної служби України.

Академія здійснює освітню діяльність за IV рівнем акредитації вищих навчальних закладів у галузі освіти «Державне управління» та іншими професійно орієнтованими на державну службу та службу в органах місцевого

самоврядування спеціальностями, готує керівний персонал для роботи на посадах I – IV категорій в центральних і місцевих органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

Академія здійснює підготовку магістрів державного управління, проведення наукових досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування; розроблення базових вимог до освітнього і професійного рівня державних службовців та керівників державних підприємств, установ, організацій; надання методичної, інформаційної, консультативної допомоги регіональним центрам підвищення кваліфікації державних службовців, а також надання експертно-консультативних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних та інших послуг із питань теорії і практики державно-управлінських процесів.

Становлення та розвиток в Україні освітньої галузі «Державне управління» супроводжується залученням до підготовки магістрів державного управління та державної служби все нових вищих навчальних закладів, переважно національних університетів, і формуванням й впровадженням державних стандартів за спеціальностями і спеціалізаціями освітньої галузі «Державне управління» (8.150000 – Державне управління, 8.150102 – Управління суспільним розвитком, 8.150101 – Державна служба та інші).

Наукова галузь «Державне управління» фактично запроваджена включенням її до Переліку галузей науки, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.1997 р. № 1328. Наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 вересня 2002 р. за № 772/7060, внесено зміни у спеціальності галузі науки «Державне управління», серед яких встановлено такі: «Теорія та історія державного управління» (25.00.01), «Механізми державного управління» (25.00.02), «Державна служба» (25.00.03), «Місьцеве самоврядування» (25.00.04).

Дослідження в даній галузі охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління в Україні і спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, моделей, методів і технологій розв'язання цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії організації, а також технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень. На освітню та наукову галузі «Державне управління» покладається важливе завдання забезпечення ефективного вирішення проблем державного будівництва в Україні, насамперед, формування досконалої державної кадрової політики та адекватного кадрового забезпечення державної служби. Таким чином, у сфері державного управління було створено реальні передумови здійснення повороту від емпіризму до науковості управління.

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.



Держава є основним інструментом політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та соціальної структури, організацію і упорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки. Це історично складена структура для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. Вона, як зазначив С. Рябов, є монопольним носієм суспільної влади, інституцією творення цієї влади.

В основу держави покладена державна влада, що є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковим атрибутом. Державна влада має здатність впливати на процеси в суспільстві за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади. Державне управління, на думку В. Цветкова, за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує.

Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються в сфери державного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин в масштабах всього суспільства, формування та реалізація державного бюджету тощо. Дуже важливим аспектом розуміння стану і розвитку державного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов. За словами Г. Атаманчука неприпустимо механічно впроваджувати світову науку, її потрібно розглядати крізь призму власної національної свідомості, власної національної культури.

На непростий шлях становлення державного управління як окремого виду суспільної діяльності опосередковано вказує той факт, що й досі немає сталого, прийнятого у всьому світі визначення державного управління. Передусім, це пов'язано з тим, що існують якнайменше два різні підходи до розуміння змісту державного управління.

У першому з них, так званому американському, зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в другому, так званому європейському, державне управління розглядається як підгалузь права. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий - їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї не законодавчої та несудової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави.

Поняття американського та європейського підходів досить умовні, до того ж поступово відбуваються процеси поширення першого на інші країни світу. Наприклад, французький учений Б. Гурне відмічає таке поширення на Францію, зокрема він визначає, що багато авторів визнали за потрібне розглянути проблеми державного управління під кутом зору, який би не був повністю юридичним; вони визнали за слушне розвинути дисципліну, відміну від публічного права, - науку управління суспільством або адміністративну

науку. Безумовно, що в цій науці одну з найважливіших ролей продовжуватиме відігравати право, оскільки правова форма є основною формою зовнішнього вираження державного управління.

До визначення державного управління можна підійти, виходячи з дуже важливої властивості будь-якого управління - його цілеспрямованості. Відтак, основним завданням управлінської діяльності держави є забезпечення досягнення поставлених цілей, а змістом є дії щодо їх досягнення. На думку видатного вченого П. Друкера, управління є особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. Перефразовуючи іншого з найвідоміших представників науки управління А. Файоля, можна сказати, що управляти державою - це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів. Підтвердження цієї думки також знаходимо у Г. Райта, яким управління трактується як організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату.

Заслужують на увагу визначення державного управління видатним російським вченим Г. Атаманчуком як практичного, організуючого та регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади, а також відомим українським вченим В. Цветковим як діяльності держави щодо організації упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві.

З погляду системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства. Останнє В. Цветков визначив як складну динамічну самокеровану систему, а управління ним як соціальну функцію, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань. Держава виконує роль структури, а державне управління - механізму суспільного самоуправління. Українські вчені Н. Нижник та С. Мосов запропонували розглядати державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

При розгляді державного управління як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. Це, зокрема, означає, що система державного управління в цілому має такі властивості, яких немає у суми властивостей органів державного управління. Діяльнісна модель державного управління наведена на рис. 1.2.



Рис. 1.2. Діяльнісна модель державного управління

З погляду суб'єкт-об'єктних відносин державне управління є неперервним процесом реалізації відповідних управлінських функцій, у зв'язку з чим для нього можна застосувати визначення через ці функції, а саме: державне управління є процесом планування, організації, мотивації, контролю та пов'язаних їх комунікації і прийняття рішень з метою формулювання та досягнення цілей держави. Уточнюючи та доповнюючи це визначення, до предмета державного управління слід віднести процеси здійснення суб'єктом державного управління функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень) з

метою досягнення цілей держави шляхом формування організуючого, координуючого та контролюючого впливів на об'єкт державного управління.

Одним з найзначніших досягнень ХХ сторіччя є визнання управлінської праці як окремого виду діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв'язання управлінських проблем. Взагалі під наданням соціальному, й, зокрема, державному управлінню наукового характеру надалі будемо розуміти здійснення практики управління на науковій основі. Останню утворює наука управління, тобто теоретичні дослідження самої управлінської діяльності. Засновником наукового управління вважається американський вчений Ф. Тейлор. Поняття «наукове управління» введено Л. Брандейсом у 1910 р. Серед найбільш відомих, визнаних світом зарубіжних представників науки управління: М. Вебер, Н. Вінер, Ф. Гілбрет, В. Глушков, П. Друкер, Д. Дункан, У. Ешбі, Е. Мейо, М. Мескон, Г. Саймон, А. Файоль, М. Фоллет, Д. Форрестер та інші.

Лауреат Нобелівської премії Г. Саймон, визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, охарактеризував її «як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване у відповідності з встановленими загальними істинами та закономірностями і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохоплююче, глибоке та філософське знання». За висловом відомого американського вченого Д. Дункана, наука управління - це, передусім інтелектуальна революція, новий світогляд та нова методологія вирішення проблем. Наука управління спирається на використання наукового методу, системну орієнтацію та використання моделей.

Закономірним результатом об'єктивного процесу становлення і розвитку науки управління є виділення окремої галузі наук «Державне управління», що характеризується високою динамічністю та професійністю, постійною спрямованістю на результат. Об'єктом дослідження останньої є державне управління як діяльність. Складність суспільства як об'єкта управління і системи державної влади як суб'єкта управління, які є відкритими, динамічними, самокерованими, імовірнісними, багатопараметричними системами, не дає змогу керуватися в державній управлінській діяльності лише накопиченим досвідом та здоровим глуздом, хоча останні й є обов'язковими складовими управлінського успіху поряд з ініціативою, інноваційним підходом та чітким настроєм на отримання позитивних результатів.

Надання державному управлінню наукового характеру передбачає: широке використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень, передусім, результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем державного управління, зокрема, розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень в 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 застосування наукових підходів і сучасних методів їх вирішення набувають особливого значення.

Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, забезпечення інноваційного, якісного управління, створення високоефективних 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 та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

З погляду становлення і розвитку державного управління як виду діяльності, так і галузі наук, заслуговує на увагу питання його співвідношення з менеджментом. Велика увага до нього передусім пов'язана з предметно-об'єктним визначенням виду діяльності та галузі наук державного управління, а також із з'ясуванням можливостей застосування напрацювань науки управління, зародження і розвиток якої був безпосередньо пов'язаний з менеджментом, у теорії та практиці державного управління. За висловом Г. Атаманчука, менеджмент, суспільне управління та суспільне самоуправління пов'язані між собою тим, що їх суб'єктом виступає безпосередньо саме суспільство, але різняться вони за рівнем та характером організованості. Таким чином, насамперед слід виходити з того, що держава відрізняється від інших організацій вирішенням набагато більш масштабних і різноманітних загальносуспільних справ, монопольним правом регулювання правових відносин, суверенітетом, унікальністю, що безпосередньо впливає на прийняття управлінських рішень. У зв'язку із цим, як зазначили В. Луговий та В. Князєв, йдеться про специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування державного управління.

Становлення науки державного управління потребує чіткого визначення її об'єкта і предмета. За визначенням Н. Нижник та С. Мосова, об'єктом дослідження теорії державного управління є управлінська діяльність усіх органів державної влади, а предметом - закономірності і принципи такої діяльності. При цьому необхідно враховувати, що ця діяльність реалізується через управлінські функції відповідних органів державної влади в результаті розосередження функцій державного управління, і що ці різнорівневі функції мають певну специфіку.

Основним результатом дискусії щодо науки державного управління, яка ведеться між різними науковими школами, є її розгляд як динамічної дисципліни, що неперервне змінюється. В значній мірі це пов'язано з ситуативним характером розвитку процесу державного управління та суттєвим впливом на нього суб'єктивного фактору.

## **1.2. Закономірності, принципи та чинники вибору в науковому пізнанні процесів державного управління**

Процес становлення національної наукової школи державного управління, що відбувається в Україні й у розвитку якого вона є визнаним лідером на пострадянському просторі, супроводжується ґрунтовним осмисленням державно-управлінських процесів, пошуком ефективних шляхів розроблення та впровадження ситуаційно-адекватних державно-управлінських технологій, визначенням перспективних напрямів подальших досліджень, а також формуванням понятійного та методологічного апарату науки і практики державотворення.

Особлива важливість світоглядних позицій та орієнтирів у розвитку держави все частіше примушує звертатися до філософії, що є вченням про всезагальні закони розвитку природи, суспільства та мислення, теоретичною основою світогляду, духовно-практичним способом освоєння світу людиною та самовизначення в ньому. Коли вона застосовується до науки, тобто, коли йдеться про філософію науки, то мається на увазі дисципліна, що досліджує предмет і структуру, засоби і методи наукового пізнання, місце і роль науки в системі культури, способи обґрунтування та розвитку знань. Серед останніх важливу роль відіграють виявлення закономірностей у сфері досліджень, тобто сталих, повторюваних, загальних і необхідних зв'язків, а також тенденцій і суттєвих явищ суспільного життя, що об'єктивно існують, а також визначення принципів – основних вихідних положень науки і практики, які виконують креативну функцію і не втратили своєї актуальності. Важливу роль в управлінні також відіграють чинники вибору. Це ті аспекти, що певним чином впливають на процеси, що відбуваються та досліджуються, але не є закономірностями, і не можуть бути коректно віднесеними до принципів, хоча й близькі до них.

Дослідженню закономірностей, принципів і чинників вибору, які характерні для управлінських процесів, зокрема державного управління, присвячені численні роботи вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких В.Авер'янов, Г.Атаманчук, В.Бакуменко, О.Воронков, С.О'Доннел, В.Кнорринг, В.Князєв, Г.Кунц, Й.Кхол, В.Луговий, М.Мескон, Н.Нижник, Г.Райт, В.Романов, В.Цветков, Г.Щокін та інші.

Дослідження системи закономірностей та принципів державного управління створює вихідні умови наукового пізнання процесів державотворення, а також, у свою чергу, є засобом обґрунтування та розвитку відповідних знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формування принципів, що поповнюватимуть теоретико-методологічний «багаж» галузі науки «Державне управління».

Як відомо, без дослідження і розуміння об'єктивно існуючих, стійких, необхідних, істотних взаємозв'язків між процесами та явищами в управлінні, останнє втрачає характер науково обґрунтованого процесу і не може бути

ефективним та результативним. Безумовно, не всі такі взаємозв'язки і серед них закономірності, виявлені та добре вивчені. Цей процес відбувається неперервно і складає сутність наукового пізнання. Водночас уже відомі численні закономірності, нехтування якими в управлінні, зокрема при прийнятті державно-управлінських рішень, може привести до того, що поставлені цілі не будуть досягнуті. Їх чимало, тому обмежимося тільки такими закономірностями, що стосуються системного відображення та управлінських процесів у соціальних системах, а відповідно й в державному управлінні.

Закономірність цілісності системи (інде закономірність системності) полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена Л. Берталанфі. Закономірність цілісності найсуттєвішим способом проявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. Одним з можливих практичних проявів цієї закономірності також є здійснення різноманітних масштабних проектів 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 стратегій розвитку, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Найважливішою, об'єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. Існує низка закономірностей цілеутворення, серед найбільш суттєвих з яких з погляду застосування знань про них 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 чинників; можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації; прояв у структурі цілей закономірності цілісності.

Постановка цілей призводить до значного підвищення продуктивності, причому жодний з відомих на сьогодні методів мотивації навіть наближено не може призвести до аналогічних результатів. І це зрозуміло, оскільки невдалий вибір цілей або їх пріоритетності вже не може бути скоригований навіть завдяки будь-якої мотивації тих, хто реалізує ці цілі. Причому спосіб, яким здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та задані напрями діяльності з їх досягнення.

Цілі кожної організації формуються під впливом її потреб. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов'язується з певною функцією (зміст діяльності організації), реалізація (матеріалізація) якої здійснюється певною структурою (форма, в яку упорядкована діяльність організації). Тобто маємо такий логічний ланцюг: потреба в певній діяльності → ціль → функція → структура управління. Цей ланцюг символічно відображає закономірність взаємозв'язку змісту і форми управління, яка проявляється у тому, що потреби кінцево визначають структуру управління. Доцільність врахування цієї закономірності на державному рівні впливає з того, що за великим рахунком обрана стратегія має визначати й структуру управління. Якщо

стратегія держави, яка безпосередньо пов'язана з її потребами розвитку, змінюється, то доцільно сформувати нову структуру державного управління, що найбільшим чином задовольняла б цій стратегії. Так, зараз в Україні під нові стратегічні цілі країни формується нова структура центральних органів виконавчої влади.

Закономірність ієрархічності є дуже важливою для дослідження організаційних структур державного управління, які здебільшого мають саме ієрархічну побудову. Вона вперше досліджена американським вченим М.Месаровичем і проявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей відповідних елементів нижчого рівня. Завдяки цьому, наприклад, за визначеної певної головної цілі організації можна отримати її різні ієрархічні структури управління.

Закономірність комунікативності проявляється в тому, що всі елементи структури державного управління не ізольовані від навколишнього середовища і пов'язані з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень. Як відомо, управління слід трактувати як інформаційний процес, в якому функція комунікації відіграє роль такої, що пов'язує вузли управління, які належать даній організації та іншим, серед яких можуть бути організації того самого рівня (горизонтальні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня управлінської ієрархії (вертикальні комунікаційні зв'язки).

Згідно із закономірністю історичності будь-яка соціальна система (держава, певна організація) не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи або циклічно-фінітного становлення (через стадії зародження, розквіту, занепаду та розпаду), або неперервного перетворення (шляхом необмеженого сходження до нової якості). Добре відомим прикладом прояву цієї закономірності є становлення, розвиток і розпад СРСР. Практичне значення вивчення закономірності історичності полягає в подальшому врахуванні особливостей процесів розвитку соціальних систем, зокрема державотворення, при здійсненні державного управління, прийнятті та реалізації певних державно-управлінських рішень.

Закономірність еквіфінальності проявляється для відкритих соціальних систем, до яких, зокрема, слід віднести державу та систему державного управління, у здатності досягнення ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Уперше вона виявлена й досліджена Л.Берталанфі, який запропонував і цей термін. Фактично ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави та системи управління нею 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 (самоорганізація), що здійснюються суб'єктами управління, та діяльності об'єктів управління (виробництво матеріальних благ, надання послуг, ресурсне відтворення). Саме ця закономірність об'єктивує постановку таких перспективних для України цілей, як європейська та євроатлантична



інтеграція.

Закономірність стабільності організацій проявляється в залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама ця стабільність при цьому пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи. Відповідно до цього, спрощення системи державного управління та окремих її елементів, зменшення кількості зв'язків між структурними одиницями збільшує їх стійкість, а відповідно й підвищує можливий рівень раціональності прийнятих державно-управлінських рішень. Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, маловпливових зв'язків і параметрів державно-управлінської діяльності, як правило, спрощує її розуміння та пошук обґрунтованого вирішення проблем, що виникають, а відтак значно підвищує її ефективність і продуктивність.

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

Із закономірностями стабільності організацій та ефективності управлінських рішень та дій, на нашу думку, безпосередньо корелюється стабілізаційний чинник взаємозв'язку рівнів суспільного управління, серед яких свідомісний, політичний, економічний, соціальний, культурний. На державному рівні стабілізаційний чинник свідомісного рівня проявляється в наявності загальної національної ідеї, історичних коренів, традицій, уподобань, міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто державної свідомісної ідентичності. Завдяки цьому будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин та спонук для цього, немає підтримки в населення збурюючих політичних сил.

У свою чергу, стабілізаційний чинник політичного рівня проявляється у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій та громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні не зможуть призвести до економічної кризи, оскільки всі політичні сили або переважна більшість з них налаштовані на досягнення сталого

економічного розвитку країни, попередження економічних збурень. Так само, стабілізаційний чинник економічного рівня проявляється в становленні в країні стабільної економічної системи, здатної не тільки до подолання можливих економічних криз, а й такої, що починає упереджувати ці кризи на початковій стадії появи їх ознак. Завдяки цьому будь-які процеси на соціальному рівні не зможуть привести до серйозної та тривалої соціальної або соціально-економічної кризи, оскільки економічні механізми держави достатні для попередження соціальних збурень.

Стабілізаційний чинник соціального рівня проявляється через високий середній прожитковий рівень населення, його задоволення соціальними послугами, що надаються, можливість вільного розвитку особистості в умовах наявності доступних робочих місць різної кваліфікації, освіти та відпочинку. За таких умов створюється реальна можливість досягнення високого культурного рівня населення та професійного рівня організацій. Стабілізаційний чинник культурного рівня, у свою чергу, проявляється в досягненні в країні достатньо високого культурного рівня населення для позитивного сприйняття найпрогресивніших світових ідей розвитку, розуміння та належної поваги до історичного шляху свого та інших країн і народів. Завдяки цьому забезпечується стабільність на свідомісному рівні. Таким чином, коло взаємозв'язку рівнів суспільного управління замкнулося в єдину стабілізаційну систему, процеси в якій динамічно повторюються, є стійкими, необхідними, істотними, що дає змогу говорити про наявність у такому взаємозв'язку ознак закономірності.

Принципи здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, на відміну від закономірностей, відображають наші знання про об'єктивно існуючі, стійкі, необхідні, істотні взаємозв'язки між процесами та явищами в управлінні. Будь-яке правило, що сприяє удосконаленню здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, може займати місце серед принципів, поки досвід не спростує його. Можна навести багато принципів, тим більше, що часто вони 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, принципи утворюють певну систему. Тому для людини, що приймає рішення, важливо залежно від ситуації дотримуватися відповідного набору принципів, у першу чергу, тих з них, що обов'язкові для даної ситуації, і використовувати інші лише в разі потреби. При цьому доцільно керуватися принципом «бритви Оккама», що проголошує: не збільшуй принципів без необхідності.

Відомі численні спроби сформулювати вимоги щодо визначення принципів здійснення управлінської діяльності та класифікувати їх. Наприклад, Г.Атаманчук запропонував відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві закономірності, які мають загальний характер; висвітлювати специфіку управління, його відмінність від інших видів суспільної діяльності; враховувати ті принципи, які схвалюють люди. Водночас не існує загаль-

ноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема державного управління.

Будемо виходити з принципу переносу знань та принципу універсальності управління. Останній проголошує, що існують управлінські функції, спільні для державного та приватного управління. Це дає змогу, аналізуючи низку проблем державного управління в Україні та застосування державно-управлінських технологій, використовувати відповідні напрацювання науки управління, насамперед принципи, наведені нижче.

Серед найбільш відомих загальноуправлінських принципів такі, що стосуються раціональної організації будь-яких процесів, універсальності управління, цілепокладання та доцільності структури управління.

До основних принципів раціональної організації будь-яких процесів належать: пропорційність (забезпечення ресурсами відповідно до пропускної спроможності різних робочих місць); неперервність; прямоточність (характеризує оптимальність шляху проходження предмета управлінської праці, інформації); ритмічність (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). Для систем управління до принципів раціональної організації будь-яких процесів також слід додати цілеспрямованість, комплексність та наукову обґрунтованість (визначення найкращих шляхів та засобів досягнення цілей). З погляду системного управління заслуговує на увагу принцип розподілу на підсистеми, згідно з яким за більш слабого розвитку зв'язків між підсистемами, ніж в їх межах, розподіл на підсистеми може бути природнім та чітким.

Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організації та її структури. Вони були виділені представниками класичної (адміністративної) школи в управлінні Ф.Тейлором, А.Файолем, Г.Емерсоном, Л.Г'юліком, Л.Урвіком, Р.Фелком, М.Вебером. Узагальнення та розвиток цих принципів наведено в роботах С.О'Доннела, В.Кнорринга, Г.Кунца, Н.Нижник, О.Машкова, Ю.Палеха, В.Кудіна. Розглянемо найбільш суттєві з них.

Принцип самоорганізації систем використовується при дослідженні реальних найменш вивчених об'єктів і процесів, до яких з повним правом можна віднести й державне управління. Оскільки суспільство є дисипативною системою, то до аналізу його розвитку також може бути застосована синергетична теорія. Під самоорганізацією соціальної системи розуміють зміну 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, наряду 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. У державному управлінні цей принцип формулюється як принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження 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, часових). 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. У цьому і полягає принцип оптимальності управління. Для соціальних систем оптимальність управління має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого знаходиться область неефективного, небажаного. На практиці принцип оптимальності полягає в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку шляхів і способів підвищення результативності управлінської діяльності.

Принцип релевантності інформації проголошує, що збільшення кількості інформації пропорційно не підвищує якості рішень, тому необхідно виокремлювати релевантну інформацією, що стосується конкретної проблеми, від іншої. Оскільки релевантна інформація є основою рішень, необхідно домагатись її максимальної точності і відповідності проблемі, тобто застосовувати інформаційні фільтри.

У сучасному управлінні використовується принцип одноразового введення інформації, суть якого в тому, щоб один раз введена в пам'ять комп'ютера інформація неодноразово використовувалась для вирішення численних задач управління. Цей принцип сприяє створенню баз даних і знань, розвитку інформаційних технологій, мереж електронних комунікацій.

Принцип соціальної відповідальності припускає на відміну від юридичної відповідальності певний рівень добровільного відгуку на соціальні

проблеми з боку організацій. Такий відгук знаходиться за рамками вимог, визначених законом чи регулюючими органами, або понад цих вимог. 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.

Важливе місце серед загально управлінських принципів належить групі принципів цілепокладання. Принцип єдності цілей, управління та відповідальності фактично є передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи. Його реалізація в системі державного управління пов'язується з чітким визначенням цілей і функцій органів влади, побудовою їх організаційних структур, розподілом обов'язків, повноважень та відповідальності між ними. Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного розв'язання. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності й результативності в деякій обмеженій області, і тільки потім - на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На практиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму державних управлінців, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень. З цим принципом ототожнюють і принцип вибірковості, суть якого, на думку американського вченого Ч.Барнарда, полягає в необхідності виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, і ті, що не відіграють суттєвої ролі. Наприклад, доцільно виділяти стратегічні чинники функціонування установ і організацій. Ще один принцип - принцип конкретності та вимірюваності цілі потребує наявності для кожної цілі певних критеріїв, які б дали змогу оцінити ступінь досягнення цілі. Якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація однієї з основних функцій управління - контролю. Тому навіть для неструктурованих проблем, які характерні для соціальних систем, 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.

Серед загальних принципів доцільної структури управління розглянемо такі: відповідність ланок управління його функціям; мінімізацію кількості східців (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожній східці всіх необхідних функцій управління; концентрацію функціональних ланок в функціональних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; виключення дублювання функцій; мінімізацію

потоків команд з кожної ланки управління. В сучасній практиці управління широко використовується принцип спеціалізації, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями. Це призводить до утворення цільових та функціональних органів. 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 організацій, коли відбувається її становлення і є загроза ізоляції керівництва від інших працівників, коли такі контакти найбільш потрібні.

Загальновідомі принципи ідеальної бюрократичної організації управління, запропоновані видатним німецьким вченим М.Вебером, а саме: діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне і результативне виконання завдань; організація будується за принципом ієрархії; діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями; функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість втручання особистих міркувань та емоцій; 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 системи управління персоналом, зокрема на державному рівні.

У процесах державного управління центральним є людський чинник. Професіоналізм, активність, ініціативність, інноваційність, моральність - ось далеко не повний перелік параметрів та проявів цього чинника. Сьогодні професіоналізм неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності. Серед останніх заслуговує на особливу увагу принцип стратегічного мислення, який передбачає формування комплексного мислення з елементами: орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності; чіткого визначення цілей організації та її пріоритетів; урахування сильних і слабких сторін; планування дій з урахуванням ризику; раціонального розподілу завдань та визначення відповідальності; ефективної організації робіт та контролю; уміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними; ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації; розуміння важливості інформаційного чинника, запровадження моніторингу розвитку ситуацій; здатності до змін. Цей принцип є однією з основних передумов упровадження

стратегічних підходів в управлінні.

Звернемося до низки відомих принципів прийняття рішень, а також відповідних вихідних положень - постулатів, які завжди можуть бути в нагоді при розгляді управлінських ситуацій та підготовці певних рішень, а саме:

- люди значно відрізняються за інтенсивністю й особливостями виявлення волі в їх діях та за засобами вирішення проблем (принцип індивідуальності);

- важко приймати хороші рішення (принцип хороших рішень); в) замало тільки вміння і бажання, ще повинні бути створені умови (принцип достатніх умов);

- альтернатива може бути предметом, відношенням або дією (принцип різноманіття форм альтернативи);

- процес прийняття рішень має інтуїтивний, заснований на судженнях, або раціональний характер, відповідно і способи прийняття рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних (принцип різноманіття способів прийняття рішень);

- до успіху призводить точний розрахунок, який підкріплений досвідом та інтуїцією (принцип професіоналізму);

- суб'єктивна оцінка імовірності визначає вибір стратегії прийняття рішень (принцип суб'єктивної імовірності); ж) необхідно приймати рішення з урахуванням усіх чинників, у тому числі небажаних (принцип компромісу);

- у деяких ситуаціях відмова від прийняття рішень є вдалим вибором (принцип своєчасності);

- модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління; вимогам управлінського завдання; системі цінностей і переваг людини, що приймає рішення, її професійному рівню (принцип адекватності).

Принцип управління якістю рішень передбачає встановлення стандартів, відкрите спілкування, здійснення і одночасно попередження надмірного контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання. Це один з базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності управлінських рішень. На забезпечення достатньої гнучкості управління зорієнтовано принцип ступеня свободи рішення, який передбачає ступінь допустимості варіантності певного рішення, що пов'язане системними зв'язками з іншими рішеннями, передусім, з рішеннями вищих рівнів управління.

Принцип делегування повноважень широко застосовується в системі державного управління і передбачає передачу обов'язків та повноважень посадовій особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Цей принцип забезпечує ефективність управління, 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.

Щоб керувати, необхідно не тільки добре знати, а й застосовувати на практиці принципи управління людьми. Серед останніх доцільно виділити такі: підтримка в підлеглих почуття самоповаги; увага до проблем, а не до особистостей; 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.

Існують специфічні принципи, які стосуються безпосередньо організації роботи керівника. Наприклад, принцип єдиноначальності передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього керівника. Чим краще взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша імовірність 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 й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим слід очікувати більший внесок у 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 орган управління мають більше шансів на успіх і лідерство, хто першим починає використовувати нові наукові досягнення.

Основні принципи державного управління та підходи до їх систематизації ґрунтовно розглянуті в численних роботах сучасних вітчизняних та зарубіжних вчених. Наведемо тільки ті з них, які найбільше впливають на прийняття державно-управлінських рішень.

Принцип об'єктивності державного управління зумовлює необхідність дотримуватися в державно-управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. Він потребує вивчення, зокрема при дослідженні процесу державного управління в Україні, цих закономірностей, ретельного аналізу наявних політичних сил, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості населення, а також ведення постійних моніторингів усіх значних процесів, що відбуваються в державі.

Принцип випереджаючого стану управління передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Саме така тенденція притаманна сучасній Україні та відображена в її основних програмних документах. Випереджаючий стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки в



сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку.

Принцип демократизму відтворює народовладдя, а саме: визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як безпосередньо через референдуми та виборчу систему, так і опосередковано 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 розподілу влади передбачає розподіл системи влади на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та противаг у владі та запобіганню встановлення недемократичного режиму, і, як правило, закріплюється в конституціях країн, наприклад, як це маємо в Україні.

Принцип законності передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх 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 оптимізації управління диктує необхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зниження регламентуючої ролі державного апарату, яка стримує самостійність та ініціативу організацій, удосконалення структури управління і мотивації праці. Такі заходи, особливо в умовах зростання попиту на управління, що спостерігається в Україні, мають уживатися помірно, виходячи з обґрунтованих структурних перетворень під нові стратегічні цілі держави.

Структурні принципи державного управління - це комплекс принципів, які систематизовані Г.Атаманчуком таким чином: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови "дерева цілей" державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні закономірності раціонального, ефективного і результативного ведення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

До загальних принципів державного управління також відноситься принцип єдності економіки та політики зі збереженням пріоритету останньої, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рівня.

Дуже часто в процесі управління виникає проблема вибору. Вона, як правило, характеризується певними чинниками вибору. Ступінь їх знання та адекватне реагування на них значною мірою є ознакою кваліфікації управ-

лінця.

Передусім зупинимося на так званій центральній проблемі рішення, що характерна для всіх організацій і виникає при аналізі кожної ситуації. Сутність її в дилемі: вибрати новий, чи продовжити існуючий, вибраний раніше напрям дій. Як правило, завжди є аргументи на користь доцільності як першої, так і другої альтернативи. Вибір нового курсу держави, нової стратегії її розвитку здебільшого пов'язаний зі значними потребами в ресурсах та створенням певних умов, передусім, світоглядних та правових. Якщо чинний напрям дій гальмується відсутністю необхідних у державі умов та ресурсів, то, скоріш за все, що ці проблеми спіткають й її новий курс.

Для цілепокладання характерні такі основні чинники вибору: чітке виділення головної цілі (місії); поміркована та обґрунтована структуризація цілей, тобто розкладання головної цілі на підцілі, реалізація яких сприяє її досягненню; своєчасне виявлення побічних цілей, що відволікатимуть ресурси від досягнення головної мети.

Не підлягає сумніву важливість урахування чинників вибору при цілепокладанні в практичній роботі, особливо при визначенні стратегій, регіональної та галузевої політик держави. Але, незважаючи на розуміння цього, існує суттєва проблема, а саме: відсутність у багатьох політиків та державних управлінців практичного досвіду системного проектування і цілепокладання. Наслідком цього для практики державного управління та вирішення певних суспільно важливих проблем може бути неоптимальний розподіл головних цілей на підцілі, що в подальшому має призвести або до досягнення надлишкових результатів та надмірних витрат, або до неповного досягнення головних цілей розвитку держави.

При організації державно-управлінської діяльності виділяють такі чинники вибору, як максимальне скорочення її терміновості, надання їй, де це тільки можливо, характеру планової з виділенням цілей, дій з їх досягнення, термінів, відповідальних осіб, необхідних або наявних ресурсів; забезпечення збігу відповідності завдань і можливостей їх виконавців; використання різноманітних форм та методів реалізації завдань залежно від ситуацій; підтримка управлінських рішень сучасними напрацюваннями науки державного управління та засобами інформатизації та комп'ютеризації; врахування чинників соціальної адаптації учасників управлінських процесів та ін.

При розробці організаційної структури державного управління маємо такі основні чинники вибору: приведення складу і структури (системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування) у відповідність визначеним функціям держави; 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 чинники аналітичної і політичної до-

цільності та їх співвідношення при прийнятті рішень. У практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності, тобто обґрунтовані фахівцями висновки ситуаційного аналізу не вважаються незаперечними при прийнятті важливих політичних та державно-управлінських рішень. Це завжди пов'язується з певними політичною та економічною платформами тих сил, що прийшли до влади. У цій ситуації доцільним є проведення ситуаційного аналізу з урахуванням таких платформ.

Ще одним чинником вибору є врахування низки аспектів впливу на політику організації, зокрема держави. За Ф.Селзніком, такими аспектами є: розподіл ролей; інтереси певних груп даної організації; соціальна стратифікація; масштаби або ступінь участі кожного члена організації (політичної сили); характер переконань, що ними поділяються; типи залежності між ними.

У сучасній теорії прийняття рішень велика увага приділяється такому чиннику вибору як урахування ризику. Найбільше він проявляється при оцінці ефективності та складності досягнення визначених цілей, особливо на державному рівні. За спостереженнями фахівців імовірність ризику може бути головним чинником впливу на вибір альтернативних рішень. У практиці управління, здебільшого через брак об'єктивної, аналітично обґрунтованої інформації та політичної довіри до неї, імовірність розвитку певних подій, оцінювання проблемної ситуації та реалізації відповідних рішень здійснює керівник, виходячи з власного досвіду. В діях, пов'язаних з ризиком, тобто в умовах, коли відома їх імовірність, необхідні такі етапи прийняття рішень: створення суб'єктивного уявлення про ситуацію; оцінка можливих наслідків альтернатив; прогнозування умов, які визначають наслідки; вибір альтернативи.

Як відомо, у формуванні управлінських рішень визначальну роль відіграють інформаційні процеси. Своєчасне отримання, обробка та передавання достовірної і достатньо повної інформації дає змогу приймати виважені управлінські рішення, удосконалювати внутрішні та зовнішні системні зв'язки і, як наслідок, у більшості випадків забезпечувати прийнятну ефективність управлінських рішень. Основними вимогами до управлінської інформації, а відповідно й чинниками її вибору є: повнота, якість, цінність, корисність, достовірність, точність, актуальність, щільність, оперативність, доступність.

Соціальним системам, зокрема державі, на будь-якому рівні опису органічно властива невизначеність, пов'язана, насамперед, з відсутністю необхідної інформації або її суттєвої частини. При цьому серед чинників вибору доцільно зазначити чинник забезпечення визначеності, оскільки в людей поширена схильність перетворювати припущення у факти, сумніви у впевненість, брак обізнаності компенсувати вірою, переглядати уявлення про ситуацію в бік задоволення потреби у визначеності, що інколи призводить до прийняття помилкових рішень. Пояснення такої поведінки дуже просте, оскільки невизначеність ситуації не дає змоги приймати обґрунтовані, а тому

й впевнені рішення. Найбільший потенціал невизначеності характерний для творчої діяльності, рішення в яких переважно мають якісний, а не кількісний вимір.

Виявлення і дослідження чинників вибору є важливим напрямом підвищення ефективності та продуктивності державного управління. Одним з основних його результатів, як і при дослідженні закономірностей, є визначення принципів здійснення державно-управлінської діяльності та прийняття державно-управлінських рішень.

### 1.3. Базові моделі науково обґрунтованого управління

В сучасних стратегіях, політиках, програмах, концепціях на різних рівнях державного управління все частіше зустрічаються словосполучення «науково обґрунтоване управління» та «випереджаюче управління». Якщо в першому з них закладається зміст логічної обґрунтованості управлінських рішень та дій, що спирається на теоретичні та методологічні здобутки науки управління та суміжних з нею наук (політологія, соціологія, економіка, психологія та інших), то в другому фактично мається на увазі управління, що орієнтоване на розвиток та спирається на прогнозно-аналітичні розрахунки.

Важливою особливістю управління в соціальних системах є те, що його основні положення, підходи, моделі, методи поширюються на всі рівні, в тому числі й на державний рівень. Виходячи з цього, розглянемо низку моделей, які, на нашу думку, є базовими з точки зору науково обґрунтованого управління в соціальних системах.

Класичною моделлю соціального управління є модель циклу управління (рис. 1.3). Незважаючи на її зовнішню простоту, вона має велике методологічне значення. Спробуємо це показати.

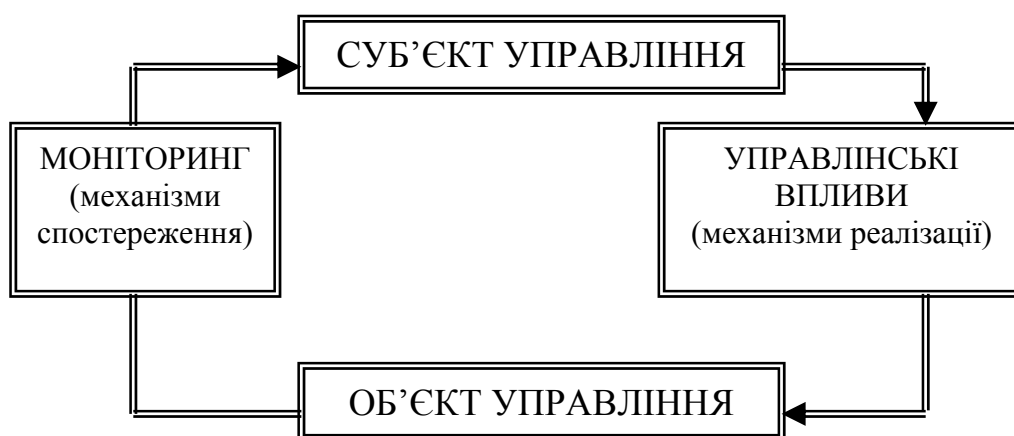


Рис. 1.3. Модель циклу управління

По-перше, цикли управління виконуються на всіх рівнях управління в соціальних системах. Більш за те, людина, що становить основу всіх соціальних систем, в різних ситуаціях та на різних рівнях такого управління

може бути як його суб'єктом, так і об'єктом. Тобто цикли управління виконуються як в суб'єкт-об'єктних, так і в суб'єкт-суб'єктних відносинах (однорівневих і міжрівневих). Відтак, їх безліч. До того ж, ці цикли в більшості своїй не синхронізовані між собою у часі та просторі.

По-друге, процес циклу управління є циклічним, тобто таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один й починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах), тобто таким, що має всі ознаки закономірності. Назвемо останню закономірність циклічності управління в соціальних системах.

По-третє, саме ця закономірність обумовлює синергетику соціального управління. Безліч та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос й перетворює соціальну систему на дисипативну, яка, за певних умов незбалансованого невдалого управління, може перейти в стан, так званого, «дивного атратора», з якого дуже важко виходити. Саме це відбувалося в перші роки незалежності України з країною та було викликано складністю застосування управління в умовах тяжкої та затяжної кризи (політичної, економічної, соціальної, ціннісної). Для певної стабілізації та впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідною є розробка та реалізація стратегій, політик, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій різних сфер, галузей, адміністративних територій, територіальних громад і суспільства в цілому. Введення у дію таких стратегій, політик, програм розвитку дозволяє на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на узгоджену роботу у напрямку досягнення загальних цілей держави.

По-четверте, цикл управління є базою для формування різних моделей соціального управління, зокрема, моделей державного управління. Такі моделі, зокрема, формуються шляхом розкриття та деталізації блоків циклу управління, насамперед, суб'єкта управління та управлінських впливів. Наприклад, в класичній американській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини економічної, до суб'єкта управління віднесені органи влади всіх гілок влади та суттєво обмежено застосування правових управлінських впливів. До мінімуму скорочено державний сектор управління. При цьому у суспільстві та управлінні ним діє принцип, все, що не заборонено законом, дозволено. В той же час, в класичній європейській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини адміністративної, до суб'єкта управління віднесені органи влади тільки виконавчої гілки влади й дуже розвинена система правових управлінських впливів. Маємо розвинутий державний сектор управління.

По-п'яте, виходячи з циклу управління достатньо легко пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності (закон У. Ешбі) ]. А саме, для ефективного управління суб'єкт управління повинен мати різноманітність не менше об'єкта управління. Іншими словами, суб'єкт управління повинен

досконало знати, що відбувається в об'єкті управління, щоб обґрунтовано управляти ним. Відтак, виникає необхідність збалансування різноманітності суб'єкта та об'єкта управління. Це, як правило, досягається або підвищенням різноманітності суб'єкта управління, або зменшенням різноманітності об'єкта управління. У першому випадку необхідно підвищувати управлінські можливості суб'єкта управління, зокрема, створенням відповідної управлінської структури під функціональні потреби об'єкта управління, а також шляхом систематичної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, прогнозно-аналітичного з'ясування та врахування процесів розвитку (змінення) об'єкта управління. У другому випадку, необхідно децентралізувати управління, зменшуючи різноманітність об'єкта управління. Завжди слід пам'ятати, розробляючи програми та плани, що об'єкт управління безперервно змінюється як і все суспільство. Тому необхідно орієнтуватися в цих планах і програмах на перспективні технології, як мінімум тотожні терміну дії цих планів і програм.

По-шосте, виходячи з циклу управління можна підійти до розгляду питання гуманітаризації (детехнократизму) соціального взагалі та державного управління зокрема. Дійсно, цикл управління відображує філософську проблему, що первинне – буття, чи свідомість. Якщо суб'єкт управління діє на матеріалістичних (прагматичних) засадах, то він завжди виходить з реальних завдань і можливостей об'єкта управління. Тобто планує та діє методом малих передбачуваних кроків, виходячи «від досягнутого». На нижчих рівнях державного управління та місцевого самоврядування, наприклад управління містом, районом, територіальними громадами важко представити інше. Якщо суб'єкт управління діє на ідеалістичних (гуманітаристичних) засадах, то він виходить з власного бачення перспективи об'єкта управління, часто не враховуючи його реальні можливості. Таким чином можна підняти планку очікуваного горизонту державного розвитку. Для державного управління, на нашу думку, це можливе лише в умовах стійкого розвитку та створення великих ресурсних можливостей, а також великого управлінського таланту державних діячів.

Підтвердженням вищезазначеної тези про базовий характер циклу управління для формування інших моделей соціального управління є модель процесу управління, наведена на рис. 1.4. Вона відрізняється від циклу управління тим, що розкриває та деталізує блок суб'єкта управління, виходячи з сучасних напрацювань науки менеджменту. Завдяки цьому модель наповнюється великим функціональним змістом.

Будь-який управлінський процес починається з функції планування, що передбачає цілепокладання, програмування (розробку планів, програм,) та проектування (прив'язку ресурсів до планів, програм). На нашу думку, до функції планування мають бути віднесені й функції передбачення та прогнозування, хоча деякі дослідники розглядають ці функції окремо від планування. Покращанню планування може сприяти розгляд будь якої діяльності як комплексу трьох видів діяльності – основної, управлінської та забезпечуючої (відтворювальної). Тоді спочатку планується основна

діяльність, а потім цей план доповнюється потребами в управлінській (планування розробки правових актів, стандартів, регламентів, організаційних структур та заходів з управління тощо) та забезпечуючій (фінанси, кадри, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення) діяльності. Це відповідає реальній практиці управління.



Рис. 1.4. Модель процесу управління

Особливе місце в функції планування займає цілепокладання. Визначення цілей є найважливішим етапом в циклі процесу управління. Всі інші функції та дії спрямовані тільки на забезпечення досягнення визначених цілей. Саме тому цілі не можуть бути завищеними, бо тоді вони не зможуть бути досягнутими у повному обсязі, не заниженими, бо тоді відбувається штучне гальмування розвитку об'єкта управління. У першому випадку може спостерігатися підрив авторитету влади внаслідок невиконання обіцянок, а, в другому, внаслідок неналежної діяльності або бездіяльності.

Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є функція організації. Вона передбачає матеріалізацію програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурами, структурними підрозділами та персоналом і початок реалізації.

Функція мотивації спрямована на підвищення ефективності процесу управління за рахунок, з одного боку, стимулювання зацікавленості

персоналу до праці, а, з другого, врахування найкращим чином розумових можливостей працівників. На сьогодні доведено, що мотивація на багато менше впливає на результат, ніж цілепокладання.

Функція контролю завершує процес управління. Вона може мати форму адміністративну (перевірка строків виконання планів і завдань), фінансову (відповідність реальних фінансових витрат запланованим та чинному законодавству у цій сфері), функціональну (перевірка повноти та якості виконання планів і завдань). Остання все ще не знайшла свого повного втілення в роботі органів державної влади та управління, а також органів місцевого самоврядування. Причиною є складність запровадження цієї форми контролю, фактично побудованої на самоконтролі керівників владних структур та структурних підрозділів. Взагалі, ефективність контролю залежить від відношення до нього керівників – перших осіб органів та організацій.

Як показано на рис. 1.4, прийняття управлінських рішень та комунікація є управлінськими функціями – процесами, що пов'язують всі інші. Наприклад, можуть бути прийнятими рішення з цілепокладання, з програмування (розробка програм, планів, проектів), з проектування, з визначення організаційних структур та організаційних відносин, з управління персоналом, з мотивації персоналу, з різних видів та етапів контролю тощо.

З позиції об'єктивізації управління суб'єкт управління безумовно повинен добре знати об'єкт управління та ситуацію, в якій він знаходиться. Ці знання, насамперед, стосуються об'єктивно обумовлених процесів та явищ – законів та закономірностей функціонування та розвитку соціальних систем. Якщо закони можна визначити та описати, то закономірності, здебільшого, проявляються шляхом виявлення тенденцій та визначення принципів.

Звернемося до алгоритмічної моделі, сформованої виходячи з логіки процесу управління (рис. 1.5). Точкою (моментом) початку такого процесу завжди є зміна умов функціонування або розвитку об'єкту управління. Така зміна, якщо вона оцінюється як достатньо суттєва, призводить до зміни проблемної ситуації, що, у свою чергу, ставить на порядок денний питання про прийняття нового управлінського рішення. Останнє у трактовці сучасного менеджменту розглядається як частина управлінського процесу з етапами: виявлення та діагностування проблемної ситуації; визначення критеріїв та обмежень; розробка альтернатив; оцінювання альтернатив; вибір найкращої з них або такої, що в цілому задовольняє цілі управління (за принципом обмеженої раціональності управлінських рішень, сформульованим Г. Саймоном).

На першому етапі цього управлінського процесу йдеться про оцінювання нової ситуації для об'єкта управління (як внутрішньої, так і зовнішньої) як наслідок зміни умов його функціонування або розвитку. Така зміна призводить до зміни потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових технологій потребує переобладнання об'єктів виробництва, торгівлі, транспорту, зв'язку, освітньої та наукової систем тощо. Відтак, можна сформулювати принцип обумовленості потреб і мотивів об'єкта



управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього. Виникають нові завдання управління.

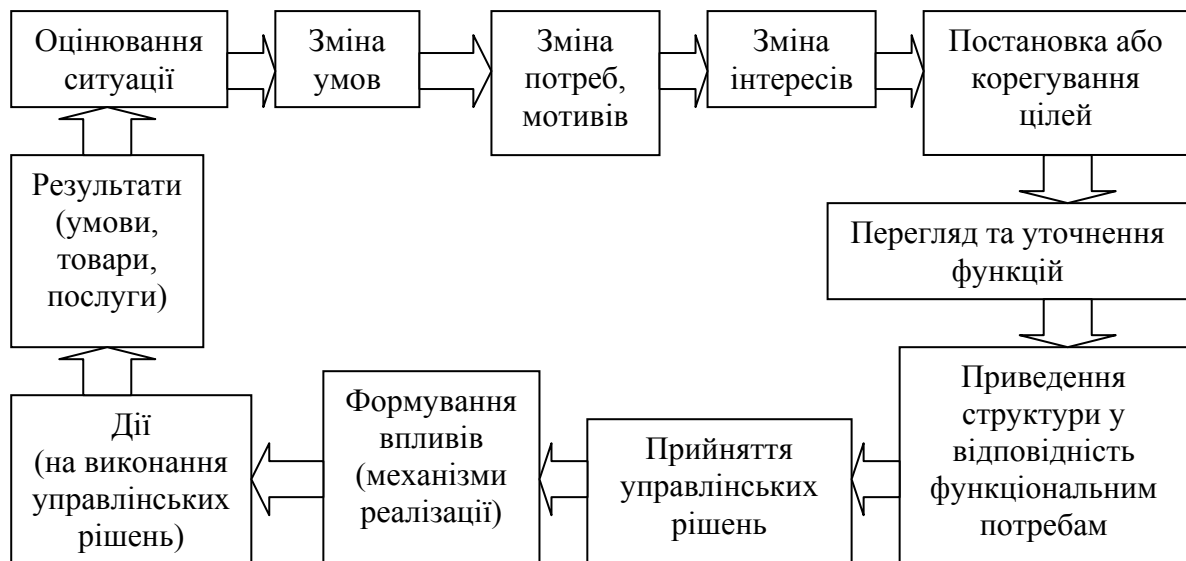


Рис. 1.5. Алгоритмічна модель на засадах логіки процесу управління

Зміна потреб і мотивів, у свою чергу, призводить до виникнення нових або перегляду та корекції чинних інтересів об'єкта управління. Продовжуючи логічний методологічний ланцюг, можна сформулювати принцип обумовленості інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами.

На підставі та для задоволення інтересів об'єкта управління суб'єктом управління формулюються нові цілі функціонування або розвитку об'єкта управління на певний період (термін) – довгостроковий, середньостроковий або короткостроковий. Вибір такого періоду залежить від рівня (чим вище рівень, тим, як правило, більший період) та характеру управління (стратегічне, тактичне, оперативне). На підставі цього уявляється доцільним продовжити логічний методологічний ланцюг принципом обумовленості цілей об'єкта управління його інтересами.

Процес постановки нових або корекції цілей є найбільш складним та відповідальним елементом управління й здійснюється суб'єктом управління, виходячи з проблемної ситуації в об'єкті управління. З одного боку, він залежить від повноти, об'єктивності, достовірності та адекватності оцінки ситуації, що склалася для об'єкта управління, а, з другого боку, пов'язаний з структуруванням цілей з метою їх подрібнення та конкретизації. Структурування цілей передбачає побудову дерева цілей, тобто виділення ієрархії цілей, а також визначення їх пріоритетності.

Дуже важливим моментом при постановці цілей є їх як не завищення, так й не заниження. Останнє призводить до зменшення ефективності функціонування та штучного гальмування розвитку об'єкта управління. Завищення цілей призводить до недостатнього ресурсного забезпечення та невиконання цільових зобов'язань, що, наприклад, на різних рівнях

управління державою та у місцевому самоврядуванні може призвести до підриву авторитету влади. До аналогічних наслідків може призвести невдале визначення пріоритетності цілей.

Саме не завищення й не заниження цілей, що складає сутність принципу адекватності цілей проблемній ситуації, що склалася в об'єкті управління, робить їх постановку дуже складним завданням для управлінців. Наслідки порушення цього принципу у значній мірі проявляються на вищому рівні соціального управління й зменшуються по їх ієрархії зверху донизу. виправити помилки та обмежити наслідки невдалої постановки цілей неможливо. Їх можна лише зменшити шляхом своєчасного корегування або зміни цілей. Чим пізніше відбудеться це корегування, тим більшими будуть негативні наслідки. Останні можуть бути політичними, економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними, правовими, інституціональними, організаційними, а також пов'язаними з невиправданою втратою часу.

Цілі – це очікувані результати стану об'єкту управління, орієнтири його функціонування та розвитку на певний період. Щоб перейти в цій стан, слід діяти, функціонувати певним чином. Тому, за визначеними цілями суб'єкт управління планує та організовує певні дії, функції для реалізації їх об'єктом управління. Маємо принцип обумовленості функцій та дій об'єкта управління його цілями. Але функції, як визначав видатний німецький філософ і поет Гьоте – це перетворення призначення у дії. А дії ці мають виконувати певні організаційні структури. Тобто відбувається матеріалізація задуманого, прив'язка програм, планів, завдань до конкретних організацій, що будуть їх реалізовувати у своїй діяльності. Таким чином, вималювався певний методологічний ланцюг: цілі → функції → структури, який нагадує нам ще про два принципи. По-перше, це загальновідомий принцип відповідності форми та змісту, або, в авторській трактовці, обумовленості структури об'єкта управління його функціями. По-друге, це принцип О. Чандлера «стратегія визначає структуру», або, як за нашим трактуванням, обумовленості структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією). При зміні стратегії розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність їй його структуру.

В процесі діяльності об'єкта управління при досягненні нових цілей, реалізації стратегій, політик, програм, проектів він змінюється, змінюються умови його функціонування та розвитку. Цикл процесу управління замкнувся. В даному разі йдеться про принцип обумовленості зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

Якщо знову виникає проблемна ситуація невідповідності бажаного за нових умов та чинного стану об'єкта управління, то запускається новий цикл управління.

При описі послідовності циклу процесу управління в соціальній системі було зазначено низку принципів обумовленості :

- потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому

або довкола нього;

- інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами;
- цілей об'єкта управління його інтересами;
- структури об'єкта управління його функціями;
- структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією);
- зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

На підставі послідовності застосування цих принципів можна синтезувати схему методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі, як це показано на рис. 1.6. Цю методологічну схему слід розглядати як проекцію науково-методологічного забезпечення на цикл процесу управління.

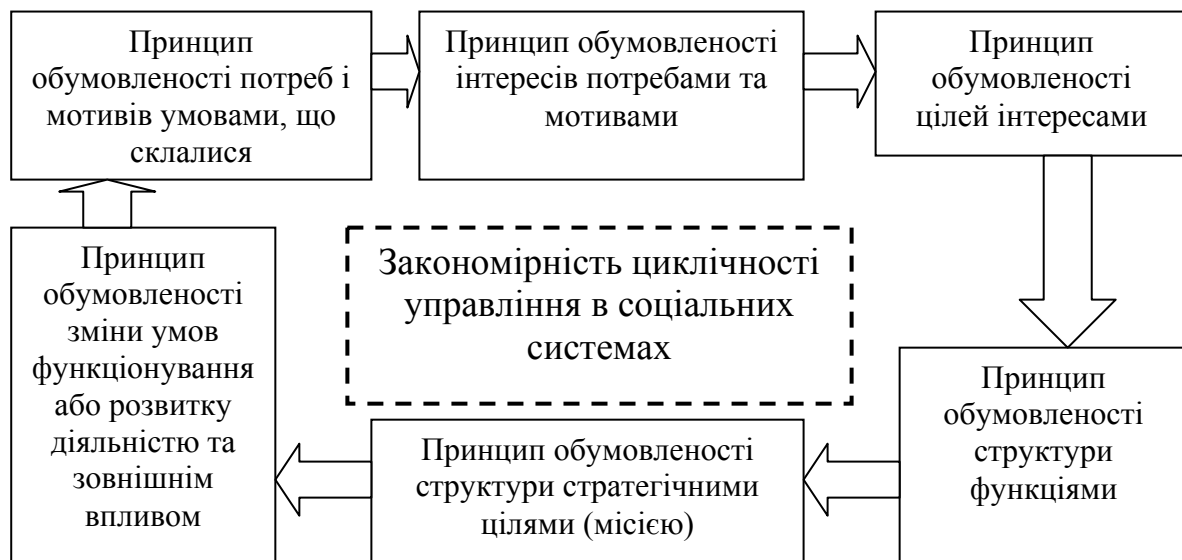


Рис. 1.6. Схема методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі

Комплексне врахування в системі державного управління в Україні вищенаведених закономірностей, принципів та чинників вибору є запорукою досягнення поставлених цілей, прийняття науково обґрунтованих і ефективних державно-управлінських рішень, наближення науки до практики державотворення й тим самим реального запровадження принципу випереджаючого управління.

Враховуючи неперервність розвитку суспільства і держави, зміну й посилення геополітичної ролі України у світовому розвитку, запровадження процесу наближення й входження до Європейського Союзу, тенденції глобалізації процесів світового розвитку, трансформацію в постіндустріальне суспільство інформації та знань, об'єктивність процесів сталого розвитку, орієнтацію на нові системи міжнародної безпеки, виникає необхідність продовжувати дослідження з виявлення нових закономірностей

державотворення в Україні та у світі, визначення відповідних принципів, постулатів, а також чинників вибору та доведення їх до практичного застосування. Насамперед, ці завдання покладаються на сучасну науку державного управління. Очікується подальший розвиток її теорії адекватно суспільно значущим змінам.

### ***Контрольні запитання до розділу 1.***

1. Що являє собою модель державного управління як системного явища?
2. Охарактеризуйте державне управління як економічну, освітню та наукову галузі.
3. Назвіть спеціальності галузі наук «Державне управління» та основні напрями досліджень.
4. Які поняття є ключовими для державного управління, чому?
5. В чому різниця між американським та європейським підходами до розуміння змісту державного управління?
6. Дайте визначення державного управління за Г.В. Атаманчуком?
7. Дайте визначення державного управління з погляду системного підходу?
8. Охарактеризуйте діяльнісну модель державного управління.
9. Розкрийте сутність поняття «наукове управління».
10. Що є загальним і чим відрізняються державне управління та менеджмент?
11. Що є об'єктом та предметом дослідження теорії державного управління?
12. Наведіть приклади закономірностей державного управління та їх застосування у практиці.
13. Наведіть приклади принципів державного управління та їх застосування у практиці.
14. Наведіть приклади факторів вибору в державному управлінні та їх застосування у практиці.
15. Назвіть принципи ідеальної бюрократичної організації управління, запропоновані видатним німецьким вченим М.Вебером.
16. Назвіть відомі принципи прийняття рішень.
17. Назвіть структурні принципи державного управління, систематизовані Г.Атаманчуком.
18. Розкрийте методологічне значення циклу управління в соціальних системах.
19. Охарактеризуйте етапи алгоритмічної моделі, сформованої на засадах логіки процесу управління.
20. Поясніть схему методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі.

## РОЗДІЛ 2. ЦІЛІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 2.1. Цілепокладання у державному управлінні

Базовим напрямом державного управління, діяльність за яким забезпечує відповідні умови для формування та реалізації державної політики, є державне будівництво (державотворення). Створення нової держави відповідно до закономірності історичності супроводжується певним перехідним періодом становлення, на якому вирішуються питання закріплення її державності, формування дієвої системи державної влади та визначення основних шляхів розвитку країни. Певні труднощі при реалізації процесів реформування економічного устрою та державного управління в Україні викликають необхідність переосмислення вихідних уявлень та підходів щодо формування базових цілей держави, а також засобів і способів їх реалізації.

За сучасними висновками науки управління до успіху призводять лише науково обґрунтовані управлінські рішення, що стосуються чіткого визначення основних засад держави, вибору цілей та їх пріоритетів, виділення проблем, правильного вибору стратегії та політики їх досягнення, виходячи з об'єктивної оцінки існуючої ситуації, а також їх реалізації, які перетворюються в певні державно-управлінські дії з використанням ефективних політичних, економічних та соціальних технологій, методів і засобів. Всі ці ознаки раціонального управління набувають особливого значення при вирішенні проблем державного будівництва, зокрема цілепокладання, виділення основних функцій держави, закріплення їх за певною структурою центральних органів управління.

Розуміння важливості визначення цілей при започаткуванні будь-якої діяльності є аксіомою. Вибір цілей держави - це, перш за все, бачення перспективи її розвитку на певний період та визначення цієї перспективи як основи всієї діяльності. За висловом відомого російського вченого Л.Абалкіна, йдеться про вибір траєкторії руху з ясним та чітким уявленням його кінцевих цілей у системі пріоритетів та етапів розвитку. Основне і дуже складне завдання цілепокладання на державному рівні в тому, щоб не допустити заниження або завищення реальної перспективи держави. В першому випадку маємо стримування її розвитку, а в другому - недосягну мету, негармонізований розвиток найважливіших сфер діяльності, втрату довіри до влади. Тому все частіше спостерігається розуміння необхідності застосування прогнозування, програмування, планування державного розвитку.

Вибір цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для суспільних систем, зокрема держави, що є складною, багатоконтурною, нелінійною системою зі зворотним зв'язком, а одночасно й відкритою динамічною імовірнісною системою.

Перехід до справжньої демократії передбачає надання цілепокладанню в державному управлінні об'єктивно обумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру і відповідну зміну його механізмів. Як зазначила Н.Нижник, важливо побудувати дерево цілей державного управління, в якому були б цілі стратегічні, оперативні і тактичні, кінцеві і проміжні, загальні та локальні, віддалені і близькі, які б безпосередньо узгоджувалися, поєднувалися та становили певну логічну цілісність. Важливо також їх з'єднати із засобами, ресурсами, методами і формами їх реалізації. Завжди слід пам'ятати, що необхідною умовою обґрунтування раціональних цілей та відповідних ефективних дій є встановлення причинно-наслідкових зв'язків.

Певні цілі держави обумовлюють здійснення тих чи інших видів її діяльності та управління ними. Виходячи з цього, слід розглядати державно-управлінські рішення з цілепокладання як найважливіший з їх видів. Тому, серед першорядних завдань є не тільки врахування притаманної суб'єкту управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта управління (суспільства), розуміння його сучасного стану та тенденцій розвитку. Принциповою тезою має стати розуміння того, що вибір цілей держави - це, передусім, вибір пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні її пріоритетів, який на певний період часу визначає: подальше спрямування державної діяльності, зокрема, державного управління; використання наявних ресурсів держави; її стан; відношення до неї інших держав світу, що утворюють зовнішнє середовище; в кінці кінців її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. На рівні держави гідним майбутнім є зайняття чільного місця серед найбільш розвинених країн світу, передусім, за показниками людського та економічного розвитку.

Управління взагалі є супроводжуючою діяльністю відносно певного виду основної діяльності та розглядається як її невід'ємна складова. Якщо метою основної діяльності є певний результат, то метою управління є досягнення цього результату. Як правило, ці тонкощі не враховуються і передбачається загальна мета як для основної діяльності, так і пов'язаного з нею управління.

Головна мета діяльності будь-якої організації та відповідного процесу управління, що власне і спричиняє їх здійснення та взагалі існування, називається місією. Місія охоплює як внутрішні, так і зовнішні завдання діяльності та управління і визначає подальшу конкретизацію цілей, стратегії та політик. Тому її формування має передувати етапу визначення цілей. Інакше не буде єдності системи цілей, що може призводити до невиправдано значних витрат ресурсів на їх реалізацію. В разі широкого розуміння місії вона розглядається як філософія, призначення та зміст існування організації. Російським ученим В. Баранчевим пропонується розділяти місію-призначення, що відображує конкретне розуміння виникнення та змісту існування організації, місію-орієнтацію, що надає широке уявлення щодо системи цінностей, а також місію-політику, яка концентрує головні цілі та бачення перспектив організації.

Місія та цілі держави, а відповідно й державного управління, як правило, проголошуються та фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях. Наприклад, бачення мети нашої держави, її місії відображено в Конституції України (ст. 1) таким чином: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Цілі, які безпосередньо визначені для здійснення місії держави, задають основні напрями її діяльності та управління. За вищенаведеним визначенням місії української держави до таких найбільш загальних її цілей слід віднести: забезпечення незалежності і суверенітету; створення правової держави з усіма ознаками демократичного режиму, в якій панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяльності громадян України на рівні передових країн світу.

Принциповий вибір головної мети держави та її основних складових, з одного боку, визначає генеральні напрями державної діяльності, а, з другого, потребує їх конкретизації як у просторі, так і в часі. З цією метою виконується процедура структуризації цілей держави, як правило, у формі класичної ієрархічної структури типу дерева. Структуризація цілей базується на принципі декомпозиції (поділу на складові частини), причому ієрархічна структура типу дерева є декомпозицією цілей у просторі.

Серед дій, які необхідно виконати при формуванні дерева цілей держави, прийнято виділяти наступні: а) формування сукупності можливих альтернативних цілей; б) аналіз альтернативних цілей; в) якісний, а за можливості й кількісний опис цілей; г) вилучення на всіх рівнях структуризації цілей, що малоефективні та не забезпечені достатніми ресурсами; д) визначення терміну процесу реалізації цілей; е) визначення пріоритетів цілей.

Структуризація цілей держави залежить від доброго знання системи державного управління, зокрема, процесів та подій, що відбуваються в ній, основних політичних, економічних та соціальних факторів і тенденцій її розвитку (як позитивних, так і негативних), зовнішніх факторів впливу. Необхідно прагнути отримати таку структуру цілей, яка б забезпечувала досягнення запланованих основних цілей держави на певний період з урахуванням прояву в них закономірності цілісності.

Щодо терміну досягнення, то широко використовується наступна класифікація цілей: вважаються цілями такі кінцеві стани, які можна отримати протягом певного і досить стислого строку, макроцілями - такі, що можна досягти за більші строки і які охоплюють більше однієї цілі, а ідеалами такі, що є станами об'єкта управління, які фактично ніколи не можуть бути досягнуті в повному обсязі, але до яких об'єкт наближається та реалізує при цьому деякі цілі та макроцілі.

Ідеали (місії), макроцілі (політичні, економічні, соціальні, духовні) та цілі (конкретні бажані результати в різних сферах суспільної діяльності) відповідно утворюють три основні рівні бачення цілей держави. Найбільш поширеним є таке тлумачення термінів досягнення цілей: для довгострокових цілей (макроцілей) - п'ять і більше років; для середньострокових цілей - від одного до п'яти років; для короткострокових цілей - один рік.

Відомим результатом сучасної науки управління є те, що управління складними соціальними системами, до яких безумовно і передусім відносяться держава, лише виходячи з короткострокових цілей, неминуче призводить з часом до погіршення їх діяльності. Водночас обмежений строк перебування політичних лідерів при владі психологічно примушує їх віддавати перевагу вирішенню короткострокових цілей з метою отримання успішних наслідків, які спрацьовують на їх авторитет та сприяють підтримці влади з боку більшості населення. Причому це стосується як тих, хто стоїть біля керма влади, так і тих, хто на нього ще тільки претендує, що, зокрема, знаходить відображення в питаннях цілепокладання в передвиборних програмах кандидатів, програмах різних політичних партій та рухів. Такий підхід сприяє проведенню політики, що зорієнтована тільки на найближче майбутнє та може проявитися негативними наслідками в довгостроковій перспективі.

Навряд чи слід переконувати щодо складності цілепокладання на державному рівні й необхідності проведення при цьому величезного обсягу організаційної, інформаційної, аналітичної та іншої роботи. До того ж, при цілепокладанні проявляється закономірність ієрархічності, оскільки при певних заданих місії та основних цілях можна отримати різні ієрархічні структури цілей. А це, в свою чергу, призводить до можливих різних наборів функцій держави та відповідно до різних структур центральних органів виконавчої влади.

При виборі цілей необхідно дотримуватися розроблених наукою управління і перевірених часом принципів цілепокладання, серед яких принцип єдності цілей, управління та відповідальності, обмеження цілей, вибірковості, конкретності та вимірюваності цілей.

## **2.2. Функції держави та функціональна структура державного управління**

На думку відомого українського вченого В.Авер'янова, удосконалення глибинної підсистеми державно-управлінських відносин здійснюється через побудову та оновлення іншої підсистеми - функціональних відносин, які безпосередньо взаємодіють з державним управлінням. При цьому необхідно виходити з взаємообумовленості цілей і функцій державного управління. За визначенням О.Оболенського, цілі системи трансформуються в певну сукупність функцій з їх реалізації. Якщо перші відповідають на запитання "Що робити?", то другі - на запитання "Як робити?". Таким чином, питання визначення основних функцій держави безпосередньо пов'язане з визначенням її основних цілей. Серед останніх є такі, що необхідні для будь-якої держави на всіх етапах її існування, а тому фактично постійні функції, а також такі, що визначаються об'єктивними обставинами в окремих країнах (традиціями, наявністю багатьох національностей, релігій, віддалених або особливих територій тощо), і які ми надалі назвемо специфічними. Як правило, саме наявність останніх призводить до різних наборів функцій у



різних держав.

Серед функцій держави прийнято виділяти основні та забезпечуючі. Основні функції, в свою чергу, можна поділити на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності як політичні, економічні, соціальні та гуманітарні. На рис. 2.1 наведена структура основних функцій держави, характерна для України. Реалізація цих функцій забезпечує досягнення поставлених цілей розвитку держави, причому кожна з функцій являє собою певний напрям або вид суспільної діяльності, який, як правило, характеризується своєю методологією і технологіями, і не є похідним від інших напрямів або видів діяльності. Власне, на думку автора, останнє і становить принцип виділення основних функцій.

Можливий різний рівень узагальнення або конкретизації функцій держави залежно від суб'єктивного фактору, що приводить, як правило, до різних відображень структурної схеми основних функцій держави. До того ж, функції влади змінюються за змістом і складом залежно від історичної стадії суспільства, динаміки суспільних потреб та інтересів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів влади.

Кожний вид суспільної діяльності супроводжується управлінням. Більш за те, останнє є невід'ємною складовою кожного виду діяльності і водночас особливим видом діяльності з певним набором функцій. Загальні управлінські функції (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація та прийняття рішень), тобто функції менеджменту, притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності. Вони безпосередньо впливають із суб'єкт-об'єктного відображення процесів державного управління.

Здійснення основних та управлінських функцій завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації. Основними складовими таких механізмів є забезпечуючі функції, а саме забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове забезпечення (нормативно-правове регулювання), організаційне забезпечення (адміністративна організаційно-координаційна діяльність) та наукове забезпечення (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування).

Забезпечуючі функції відрізняються від інших видів функцій (основних та управлінських) тим, що вони (організовані в певні структури) можуть одночасно забезпечувати реалізацію кількох основних та управлінських функцій. Для таких функцій на рівні держав та організацій застосовується так зване функціональне управління із створенням відповідних органів або структур. Наприклад, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство освіти та науки України, Головне управління державної служби України, Державне казначейство України тощо.

Перетворення призначень держави в дії здійснюється шляхом створення певних органів влади для реалізації виділених функцій держави та надання їм відповідних повноважень. Влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою.



Рис. 2.1. Структура основних функцій держави

В управлінні широко використовуються принципи формування раціональної структури організації. Основним з таких принципів є принцип первинності стратегії перед структурою, який був сформульований американським вченим А. Чандлером і передбачає, що «стратегія визначає структуру», тобто проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації і структура організації має забезпечити реалізацію цих планів.

Виходячи з цього, необхідно сформулювати основні цілі держави, побудувати дерево її цілей, виділити важливі та вагомі функції, які необхідні для досягнення основних цілей держави, та утворити для їх реалізації певні органи державної влади. Визначення спектру цілей державного управління, набору основних функцій, виділення з них окремих підфункцій - все це фактори впливу на вибір структури органів державної влади. Їх формування здійснюється методами організаційного проектування та потребує врахування закономірності стабільності організацій, що на практиці потребує прагнення до прийняттого спрощення організаційних структур. Завжди слід пам'ятати, що надмірне їх ускладнення може привести до порушення стабільності організації, посилення протиріч між структурними елементами, фактичної втрати управління окремими її ланками.

Структура і функції державного управління складають дві взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони системи державного управління, що виступають, відповідно, як форма та зміст. При зміні стратегії, а, відтак, й цілей та функцій держави, це має позначитися на змінах в організаційній структурі органів державної влади. Такі зміни відбуваються відповідно до принципу самоорганізації соціальних систем за рахунок власних рушійних сил і ставлять за мету досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування державного управління.

В 1999 році в межах проведення адміністративної реформи здійснено реорганізацію структури центральних органів виконавчої влади, зокрема, указами Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади», № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» та № 1574/99 «Про склад Кабінету Міністрів України». Такі зміни проведені з метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, посилення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності та поетапного впровадження адміністративної реформи в Україні.

Фактично даними указами створена нова структура центральних органів виконавчої влади та визначена схема взаємодії між цими органами. Застосовано три градації віднесення до центральних органів виконавчої влади: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Після формування структури центральних органів виконавчої влади здійснюється визначення повноважень, чисельності штату і концепцій діяльності кожного з таких органів та їх закріплення у відповідних положеннях про

ці органи. Важливою обставиною, яка, з одного боку, забезпечує уніфікацію державних структур, а, з другого боку, дозволяє узагальнювати їх при проведенні досліджень (розглядати типові моделі органів державної влади), є можливість виділення в них типових функцій і завдань.

Щоб надати певної реальності вищенаведеним міркуванням, тобто наблизитися до дійсності та уявити масштабність державної діяльності, можна звернутися до певного її напрямку, наприклад, економічного, та ознайомитися з більш детальною структурою функцій та інструментів державного регулювання економіки в умовах переходу до ринку.

При визначенні функцій і першочергових заходів державного регулювання доцільно розглядати три характерні етапи в становленні ринкової економіки. Це період переходу до ринкової економіки та забезпечення умов її функціонування, стан стабілізації, а також період економічного зростання, тобто нормального функціонування ринкової системи. Найбільш характерні функції державного регулювання економіки на першому з цих етапів, що характеризується змішаною формою економіки і спостерігається в Україні, наведені на рис. 2.2.

В умовах ринкової економіки зберігається необхідність державного регулювання, але в порівнянні з адміністративно-командною економікою мета і функції його змінюються. Оскільки основними цілями економічної політики в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки є стабільність рівня цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага при постійному економічному зростанні, то головною підставою для державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки, що перешкоджає досягненню вищезазначених цілей. Найбільш характерними проявами такої ситуації є економічна криза та великий рівень безробіття.

Необхідність державного втручання також виникає при необхідності досягнення певних результатів діяльності згідно з цілями, що визначені суспільством (наприклад, національна безпека, екологічний добробут тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або торкатися певних галузей економіки. Регулювання економічних процесів може здійснюватися встановленням загальних меж господарювання, а також, за допомогою різних інструментів (прямих чи непрямих).

Інструментарій макроекономічного реформування досить широкий і неоднозначний. Залежно від конкретної економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів. Найбільш відомими інструментами впливу на економічні процеси є фінансові, інформаційні та адміністративні. Останні є засобами найбільш сильного втручання в економіку (заборони, норми та дозволи) і, як правило, потребують великих витрат. При сталій ринковій економіці їх слід використовувати у виняткових випадках, бо вони не відповідають ринковому середовищу.



Рис. 2.2. Функції державного регулювання економіки в умовах становлення ринкових відносин

Фінансові інструменти є найбільш поширеними засобами здійснення економічної політики, оскільки сумісні з ринковою економікою. Фінансова допомога (субсидії, пільгове оподаткування в різних формах) складає основу політики стимулювання, за допомогою якої здійснюється непрямий регулюючий вплив на прийняття рішень суб'єктами господарювання. До фінансових інструментів стимулювання також відносяться державні інвестиції в інфраструктуру. В екстремальних випадках витрати на інфраструктуру безпосередньо впливають на економічні рішення, внаслідок чого можуть приймати характер заходів примушення.

Інформаційні заходи є найменш інтенсивними за ступенем втручання в економіку. В окремих випадках, що потребують поширення суспільної думки через засоби масової інформації, вони набувають особливого значення.

Макроекономічна політика та застосування її інструментів для зміни ситуації з погляду досягнення певних економічних цілей здебільшого здійснюється у формі державно-управлінських рішень. Прийняття таких рішень ускладнюється рядом факторів, серед основних з них такі: вплив на економічну ситуацію численних носіїв економічної політики та неузгодженість їх дій; відсутність достовірної інформації про ситуацію та, внаслідок цього, відсутність гарантії впливу заходів, що проектуються, на економічну ситуацію; обмеження свободи дій при проведенні соціально-економічної політики; прийняття через невпевненість у віддалених наслідках конкретних державно-управлінських рішень, які орієнтовані тільки на певні суспільні групи.

Ці та деякі інші фактори спричиняють нескоординоване застосування інструментів економічного впливу в різних сферах соціально-економічної політики. Взагалі непомірковане й надмірне державне регулювання може призвести до негативних наслідків. Як правило, зростання частки державних витрат у валовому національному продукті супроводжується нагромадженням законів та інших нормативних актів, а також структур і механізмів, які обмежують свободу прийняття рішень суб'єктами підприємництва. Тобто стає можливою ситуація гальмування участі населення в реалізації економічної політики держави. Там, де державне втручання спроможне привести до негативних результатів, наприклад, принести збиток, воно має бути обмеженим.

Соціальна ринкова економіка покликана привести у відповідність соціальні побажання з економічними можливостями. Першочергову роль у цьому відіграє підвищення ефективності економіки держави.

### **2.3. Загальні моделі функцій управління**

Для будь-якої соціальної системи можна запропонувати багаторівневу логічну модель базових елементів процесу управління, яка містить такі рівні: проблеми, цілі, функції, структури, завдання, рішення,

впливи та оцінки. Дана теоретична модель є ієрархію базових елементів управління, стратифікаційним відображенням якої може бути відповідне «дерево базових елементів управління», як це показано на рис. 2.3.

На цьому рисунку символами K, Q, M, L, N, G, R, S позначені змінні величини (кількість базових елементів на різних рівнях управлінської ієрархії), які залежать від цілей та функцій суб'єкта управління. Для управлінських оцінок зазначено тільки нижчий рівень елементів управління, оскільки такі оцінки можуть здійснюватися на всіх рівнях «дерева базових елементів управління» і можна говорити ще про одну управлінську ієрархію – «дерево оцінок базових елементів управління».

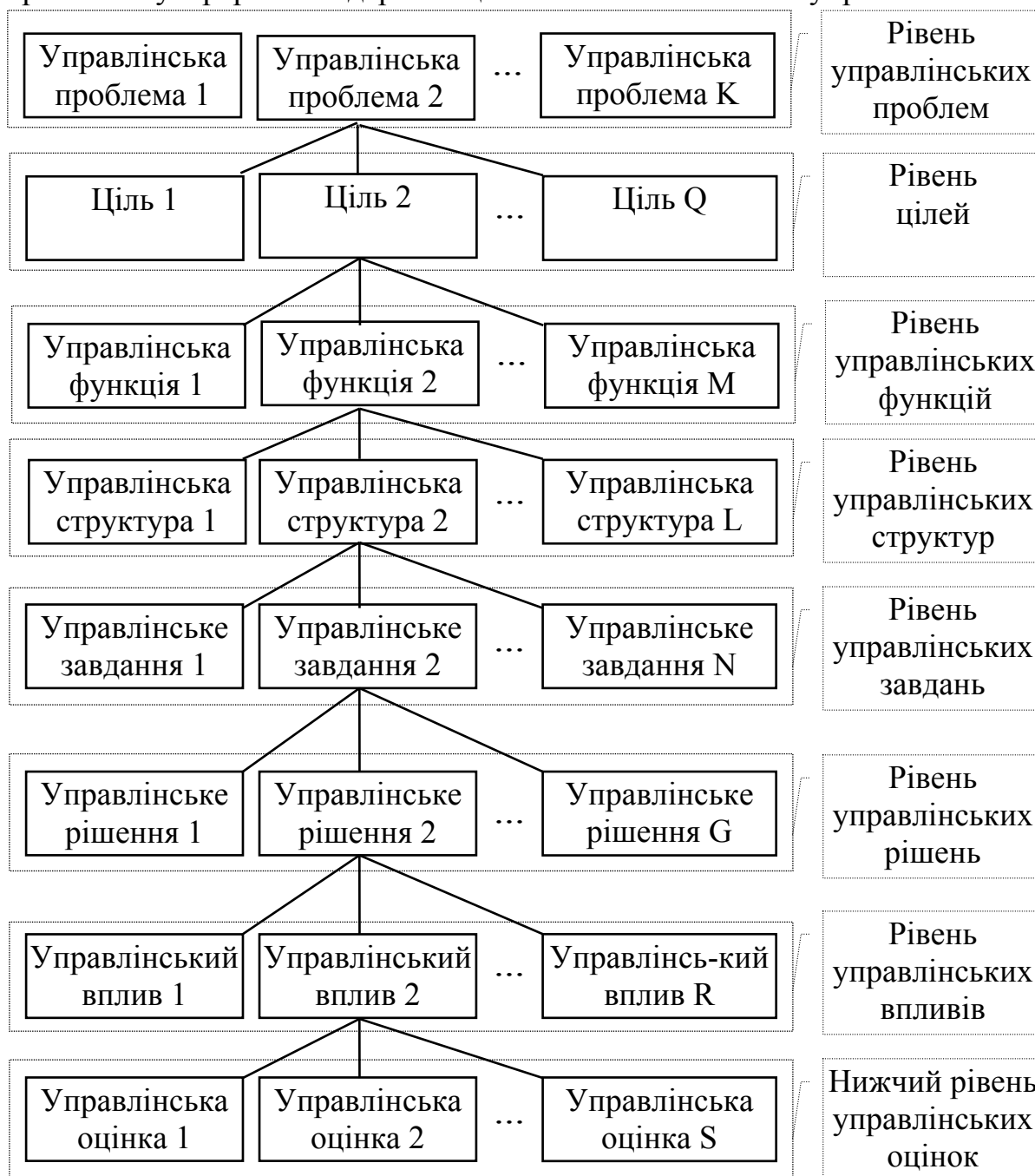


Рис. 2.3. Дерево базових елементів управління

Суб'єкт управління діє в процесах управління, реалізуючи функції управління. На сьогодні існують ґрунтовні дослідження таких функцій. Зокрема, виділені теорії стратегічного планування, організації, мотивації, комунікації, низка теорій рішень, концепції контролю. В їх межах побудовані численні структурні (морфологічні), функціональні, інформаційні моделі, виділені основні елементи та їх взаємозв'язки, визначені суттєві параметри та фактори впливу на них.

На рис. 2.4 - 2.9 наведені спрощені загальні структурно-логічні (структурно-змістовні) моделі найбільш відомих функцій управління, що складають основу класичного менеджменту. Ці теоретичні моделі слід розглядати як базові для побудови більш детальних моделей таких функцій, що, в свою чергу, необхідно для ґрунтовних досліджень, виділення найважливіших параметрів, їх властивостей і взаємозв'язків, основних алгоритмів, певних етапів тощо.

У моделі функції «Планування» (рис. 2.4) виділено дві основні гілки дій: постановка цілей та вибір способів і засобів їх досягнення.

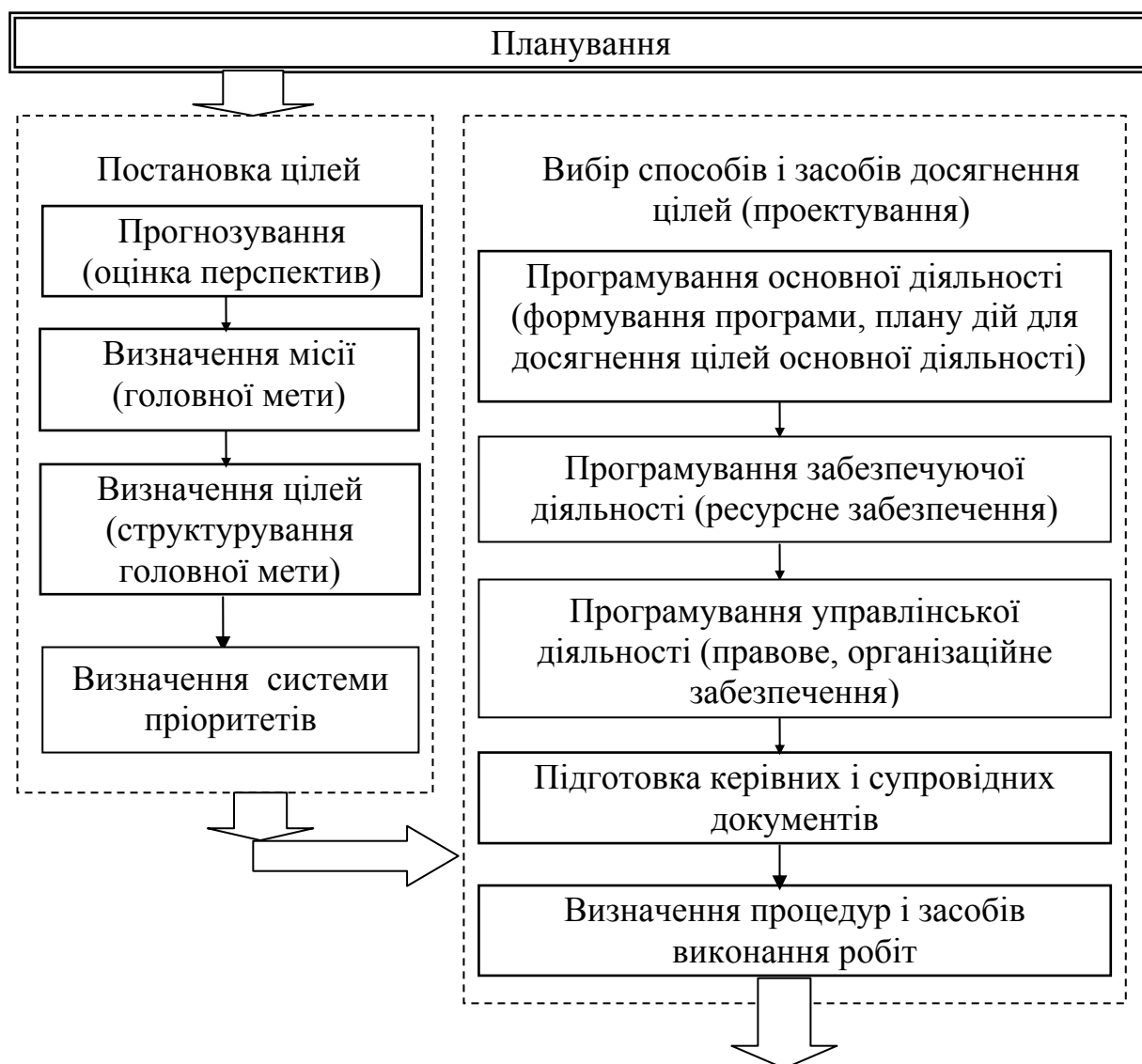


Рис. 2.4. Загальна модель функції «Планування»



Як правило, на практиці вони виконуються послідовно, тобто спочатку ставляться цілі, що дає підставу для подальшого планування способів і засобів їх досягнення.

Будь-який управлінський процес починається з функції планування і вже це вказує на її особливе значення, оскільки помилки на цій стадії можуть зробити марними всі подальші зусилля.

За стислою характеристикою Т.Сааті та К.Кернса планування пов'язане з досягненням бажаних майбутніх станів, які є малоімовірними без втручання людини; містить «формування подій» як у нинішньому, так і у майбутньому шляхом найкращого розміщення наявних ресурсів; є прагматичною діяльністю, що пов'язана з вибором розумних курсів дії з набору альтернатив (враховує такі обмеження як невідповідна технологія, недосконала і неповна інформація); включає раціональний вибір.

Рішення при плануванні можна узагальнити у три групи: стратегічні (головні, довгострокові), оперативні (рутинні, короткострокові) та тактичні (поточні координуючі дії щодо реалізації стратегічних та оперативних рішень).

В багатьох дослідженнях передбачається, що планування охоплює і прогнозування. Водночас є й інша думка, наприклад українського вченого Б.Панасюка, згідно з якою прогнозування виділяється в окрему функцію управління і розглядається як метод науково аргументованого передбачення імовірних тенденцій і напрямів при розв'язанні стратегічних завдань суспільства.

Щодо процесу стратегічного планування, то його можна відобразити такою ланцюговою моделлю: місія організації → цілі організації → оцінка зовнішнього середовища організації → виявлення сильних і слабких сторін організації → аналіз стратегічних альтернатив → вибір стратегії → визначення спроможності організації здійснити стратегію → оцінка адекватності ресурсів → оцінка та можливий перегляд стратегії з урахуванням отриманих оцінок середовища та ресурсів → реалізація стратегії → оцінка результатів → корекція стратегії за наслідками контролю. Дуже влучною є характеристика російським вченим Е.Уткіним стратегічного плану як наукового передбачення стану цілісного об'єкта управління (наприклад, країни) в певний момент часу.

У моделі функції «Організації» (рис. 2.5) виділено три основні складові такої функції, а саме: формування (або зміни) структури, встановлення та вдосконалення організаційних відносин (субординація та координація взаємодії підрозділів) та управління персоналом (всі дії, пов'язані з роботою з кадрами).

У моделі функції «Мотивації» (рис. 2.6) відображено механізм мотивації, відповідно до якого потреби та мотиви спричиняють формування певних цілей і подальшу поведінку щодо їх досягнення.



Рис. 2.5. Загальна модель функції «Організації»

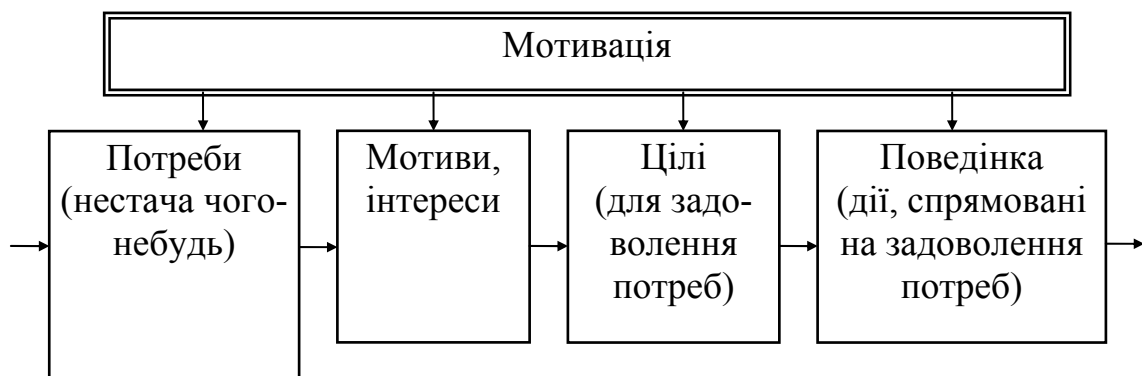


Рис. 2.6. Загальна модель функції «Мотивації»

В моделі функції «Контролю» (рис. 2.7) виділено три основні види контролю (попередній, поточний, заключний) та типові елементи процесу контролю,



Рис. 2.7. Загальна модель функції «Контролю»

завдяки яким вдається порівняти показники досягнення цілей з плановими, а в разі великої розбіжності між ними задіяти механізм коригування (корекції) планів та дій з метою ефективного вирішення поставлених завдань. В моделі використано блок "встановлення стандартів", де під стандартом розуміється конкретна ціль, просування до якої піддається вимірюванню.

В основу моделі функції «Прийняття рішень» (рис. 2.8) покладено модель раціонального прийняття рішень з усіма її етапами, що показані окремими блоками. Ця функція має характер «пов'язуючого процесу», який пов'язує інші функції управління, а саме: планування, організацію, мотивацію, контроль.

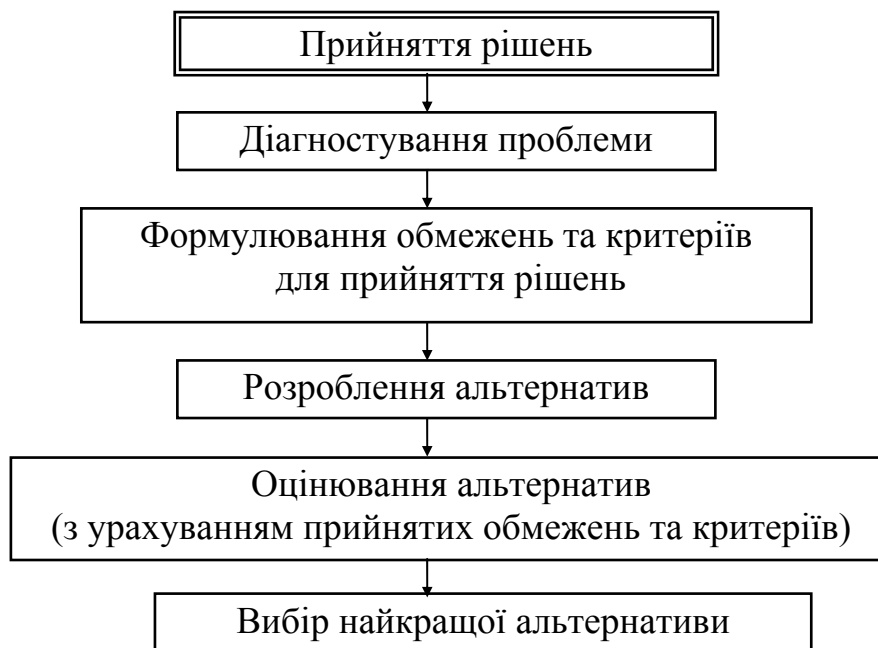


Рис. 2.8. Загальна модель функції «Прийняття рішень»

Російським вченим Б. Литваком розглянуто етапи підготовки до розробки, розробки, прийняття та реалізації управлінського рішення як частини процесу управління з усіма його основними технологічними операціями, зокрема:

- на етапі підготовки до розробки управлінського рішення: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал) → визначення цілей (побудова дерев цілей та визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами) → розробка системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів) → аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення) → діагностика ситуацій (виділення основних проблем та їх впливу на досягнення бажаного стану організації) → розробка прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування);

- на етапі розробки управлінського рішення: розроблення і обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур) → відбір основних варіантів управлінських впливів → розробка сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів динаміки їх зміни з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) → експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання);
- на етапі прийняття управлінського рішення: колективна експертна оцінка (узгодження рішення) → прийняття рішення відповідальною особою;
- на етапі реалізації управлінського рішення: розробка плану дій (склад та послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень) → контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів) → аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі).

Модель функції «Прийняття рішень», яка наведена на рис. 2.8, фактично стала класичною. Вона наводиться у численних публікаціях. Для кращого розуміння її застосування при формуванні державно-управлінських рішень доцільно враховувати наступне. Проблема, яку необхідно вирішувати, може стосуватися не тільки певного об'єкта, а й суб'єкта управління, зокрема, у випадку недосконалої структури системи або окремих органів державної влади. Виходячи з завдань центральних органів виконавчої влади в Україні, ці проблеми, наприклад, можуть стосуватися: визначення і реалізації державної політики та стратегії як у цілому, так і розвитку відповідних галузей, інвестиційної та антимонопольної політики, розвитку економіки, вибору її пріоритетних напрямів, вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захисту інтересів українських товаровиробників, розвитку внутрішнього ринку, міжнародної діяльності, застосування законодавства. В цих органах процес прийняття рішень (виявлення, оцінка та вибір альтернатив) проявляється в: організації виконання актів законодавства, підготовці міжнародних договорів України, розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, розробці цільових перспективних програм, відповідних фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх впровадження, затвердженні галузевих стандартів, виданні в передбачених законодавством випадках спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів діяльності, управлінні майном підприємств, що належать до сфери управління таких органів, замовленні наукових досліджень, формуванні заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи, вдосконаленні механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпеченні ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки та інше. Зв'язування етапу діагностування проблеми та етапів прийняття

рішень здійснюється шляхом структурування проблеми до рівня окремих зрозумілих для вирішення підпроблем (питань, ситуацій), визначення обмежень, критеріїв та принципів вибору, після чого здійснюється пошук альтернативи рішення з застосуванням прийнятого інструментарію організуючих, координуючих та контролюючих впливів.

Модель функції (пов'язуючого процесу) «Комунікації» (рис. 2.9) містить основні елементи, що забезпечують процес комунікації .

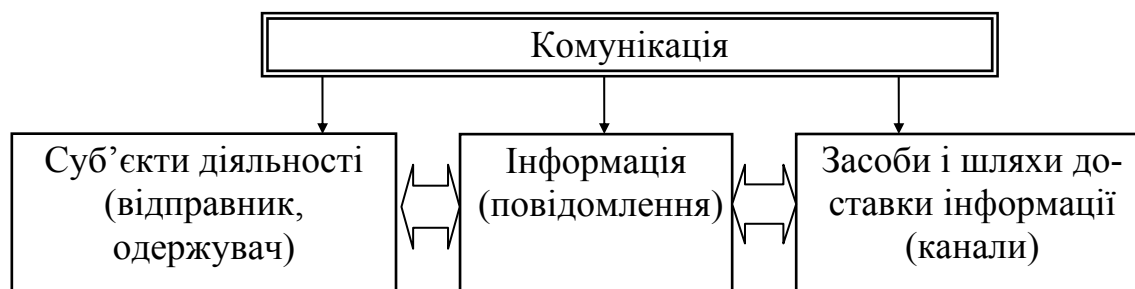


Рис. 2.9. Загальна модель функції «Комунікації»

Для всіх вищенаведених моделей характерним є те, що вони містять основні складові функцій управління та дають необхідне уявлення про їх зміст. Сукупність цих складових утворює поле (простір) управлінської діяльності суб'єкта управління, наприклад, органу державної влади, який конкретизує її на полі (просторі) певної суспільної діяльності.

Для більш детального аналізу управлінських функцій, наприклад, при вивченні закономірностей, принципів та особливостей управлінської діяльності певних суб'єктів державного управління, необхідні їх функціональні та інформаційні моделі. Серед відомих досліджень у напрямі функціонального і інформаційного моделювання управлінських функцій та їх застосування у практиці державного управління можна зазначити роботи М. Альберта, Ю. Горського, М. Мескона, Н. Нижник, О. Машкова, С. Мосова, Ф. Хедоурі та інші .

Можливість виділення і застосування загальних моделей суб'єкт-об'єктних відносин, зокрема, управлінських функцій, значно спрощує їх дослідження, оскільки типізує такі моделі, дає змогу виділити типові елементи управління й розробити для них певні управлінські технології, а також зосередити основну увагу в дослідженнях на вирішенні проблеми різноманітності об'єкта управління шляхом її обмеження. Саме як результат цього слід розглядати успіхи у створенні сучасних теорій та методологій планування (прогнозування, стратегічного планування, проектування), організації, мотивації, контролю, комунікації та прийняття рішень.

### ***Контрольні запитання до розділу 2.***

1. Обґрунтуйте важливість визначення цілей при започаткуванні будь-

якої діяльності.

2. Визначте основні завдання цілепокладання на державному рівні та поясніть, в чому його складність?
3. Як надати цілепокладання в державному управлінні об'єктивно обумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру?
4. В чому різниця між місією та цілями держави?
5. Надайте приклади класифікації цілей держави.
6. Визначте поняття «функція державного управління». Наведіть приклади таких функцій.
7. Наведіть класифікацію функцій державного управління.
8. Прокоментуйте принцип «стратегія визначає структуру», що був запропонований відомим американським вченим А. Чандлером.
9. Яким чином принцип «стратегія визначає структуру» використати у практиці державного управління?
10. Поясніть взаємообумовленість структури та функцій державного управління, наведіть приклад.
11. Що Ви знаєте про спрощені структурно-логічні моделі найбільш відомих функцій управління, що складають основу класичного менеджменту?
12. Дайте класичне визначення діяльності та розкрийте її системну сутність.
13. Охарактеризуйте класичну модель діяльності.
14. Охарактеризуйте модель «Дерево базових елементів управління».
15. Охарактеризуйте загальну модель функції «Планування».
16. Охарактеризуйте загальну модель функції «Організації».
17. Охарактеризуйте загальну модель функції «Мотивації».
18. Охарактеризуйте загальну модель функції «Контролю».
19. Охарактеризуйте загальну модель функції «Прийняття рішень».
20. Охарактеризуйте загальну модель функції «Комунікації».

## **РОЗДІЛ 3.**

### **ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

#### **3.1. Управлінські рішення в процесах державного управління**

Процес державного управління - це сукупність безперервних взаємопов'язаних дій та функцій, здійснюваних органами державної влади та управління, що спрямовані на забезпечення досягнення цілей держави. В будь-якій країні він утворюється внаслідок взаємодії системи або окремих органів державної влади та управління з суспільством або між собою. Насамперед, це процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності органів державної влади та управління. Його характеристики і властивості безпосередньо пов'язані з становленням і розвитком системи державної влади та суспільства й відображають як їх особливості, так і особливості відповідних державно-управлінських (суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних) відносин у часовому вимірі.

Процес державного управління є формою існування динамічної системи таких відносин. Це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів державного управління, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління. Саме дослідження узагальненого процесу дозволяє правильно оцінювати проблемні ситуації становлення і розвитку державного управління в країні, оскільки згідно з закономірністю цілісності системи в ній виникають інтегративні якості, що не властиві окремим компонентам.

Ефективність процесу державного управління залежить від дієздатності системи державної влади та стану суспільства, рівня та активності суспільної діяльності. Як зазначав В. Цветков, методологічно істотним для дослідження проблеми визначення ефективності державного управління є фіксування того, в якому режимі функціонує управління. За його оцінкою, державне управління може здійснюватися в двох режимах - нормальному та надзвичайному. Така дуальна оцінка допомагає краще зрозуміти сутність проблемної ситуації розвитку процесу державного управління, яка з позиції системної філософії виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану як цього процесу, так і в цілому системи державного управління.

Вищезазначена проблемна ситуація виникає, в основному, за двох умов: у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління) та внаслідок кризового розвитку подій в державі (надзвичайне або кризове управління). Іншими словами - це або проблема досягнення нового, 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 став-

лення та різні підходи до вирішення таких проблем. У першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями управління, а в другому - за збуренням, коли керуюча система, в нашому випадку суб'єкт державного управління, реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування об'єкта управління внаслідок зовнішніх причин.

При нормальному режимі управління в сучасній світовій практиці процес державного управління, як правило, набуває характеру стратегічного, а при кризовому управлінні він, як зазначав В. Цветков, забезпечується, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень теорії синергетики (синоніми - теорія дисипативних структур, теорія динамічного хаосу), з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи й руйнівні процеси набули переваги, а, з другого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, задіяння процесу 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 чинники активізації державно-управлінської діяльності, до яких можна віднести проголошення стратегії економічного та соціального розвитку (спочатку до 2004 р., потім до 2011 р.), реалізацію політичної та адміністративної реформ, так і чинники активізації соціально-економічної діяльності, зокрема стабільне на протязі останніх років зростання 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.

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.

За системного підходу основу державного управління складають різноманітні види діяльності, процеси, явища, події, що відбуваються в певні моменти або періоди часу і призводять до зміни як складу, так і значень параметрів системи, а відповідно й процесу державного управління. Динаміку змін, як правило, відображають послідовністю



різних ситуацій та розвитком цих ситуацій в межах послідовних відрізків часу (наприклад, у просторі фазових станів). Для кожної ситуації характерною є наявність численних конкретних проблем, які визначаються прийнятими на кожний певний момент даною державою базовими цінностями, оскільки останні призводять до визначення певної системи цілей.

Процес державного управління в ситуаційній інтерпретації можна відобразити наступною спрощеною моделлю: системна ситуація (стан системи державного управління в певний момент часу) → базові цінності → система основних цілей → сукупність проблем (розбіжностей між реальними і бажаними станами системи державного управління) → система управлінських рішень → система (вектор) управлінських впливів (регулюючих, організуючих та контролюючих) → суспільство (вирішення проблем, пов'язаних з різноманітними суспільними відносинами) → нова системна ситуація. Ця модель безпосередньо пов'язує систему управлінських впливів на суспільство з прийняттям відповідних управлінських рішень, які безумовно повинні бути ситуативно адекватними вирішенню проблем, що постали перед державним управлінням.

У сучасному менеджменті відбувається трансформація поняття прийняття управлінських рішень, що ґрунтується на більш чіткому визначенні місця таких рішень в управлінській діяльності. За класичним уявленням, що склалося в науці управління (менеджмент), прийняття рішень ототожнювалося з вибором альтернативи. Відповідно – прийняття управлінських рішень розглядалося як вибір альтернативи при здійсненні управлінської діяльності. У сучасному управлінні 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.

Значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень приділено не тільки фахівцями з менеджменту, а й вченими – правознавцями. В Україні відомі роботи В. Авер'янова, Г. Атаманчука, А. Васильєва, Є. Кубка, Б. Лазарева, Н. Нижник, В. Селіванова, М. Стрельбицького, В. Цветкова та інших. В 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.

В той же час, слухним є зауваження українського вченого Б. Лазарева, який вважає недоцільним, зокрема розглядаючи 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. Таке розмежування дозволяє більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив.

Саме від ефективності управлінських рішень, що є складовими елементами процесу державного управління в Україні, в найбільшій мірі залежить її майбутнє, успіх реформування в ній політичних, соціально-економічних та інших відносин. В той же час, в Україні серед цих рішень ще чимало таких, яким бракує стратегічності, системності та обґрунтованості, що найбільш суттєво проявляється при розробці політики та в законотворчості. Безумовно, основна причина невдалих управлінських рішень існує в елементах політичної нестабільності, що довгий час відбувалася в країні. Але й не тільки в ній. Нерідко державно-управлінська діяльність здійснюється в умовах недостатнього ресурсного забезпечення (фінанси, кадри, інформація, матеріально-технічне забезпечення). Значна частка працівників апарату вищих і центральних органів державної влади не мають відповідної загальноосвітньої та спеціальної підготовки, а внаслідок постійної завантаженості в них бракує й часу на таку підготовку. Особливо це стосується державних службовців I-III категорій посад, які фактично складають управлінську еліту країни. До того ж, маємо значне оновлення апарату, в той час, коли наукою встановлено, що необхідно не менше 10 років, щоб за сприятливих умов стати експертом в будь-якій галузі професійної діяльності.

В практиці підготовки й прийняття управлінських рішень слабко використовуються напрацювання сучасної науки управління з притаманною їй та вже досить розробленою методологією аналізу політики, системного аналізу, стратегічного, якісного та інноваційного управління, що свідчить про необхідність подолання певної відірваності теорії від практики. Ще далеко не повністю використано організаційний потенціал системи державного управління та окремих органів державної влади. Зокрема продовжується пошук їх оптимальних структур.

У роботі апарату інколи порушується баланс всіх основних чинників впливу на прийняття управлінських рішень (здібність до цієї роботи і висока підготовленість осіб, що приймають рішення, наявність ефективних управлінських технологій та створення належних умов) як в цілому, так і за кожним з них.

Тому на існування проблеми вдосконалення державно-управлінської діяльності й, зокрема, прийняття управлінських рішень наголошувалося в майже всіх головних програмних документах України – стратегіях і програмах економічного та соціального розвитку, концепції адміністративної реформи в Україні. Серед основних їх завдань на різних етапах розвитку зазначалося утвердження нової культури і більш досконалих процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень, а також розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття та реалізації управ-

лінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.

На вирішення цих завдань з позицій створення належних умов та підвищення професіоналізму державних службовців спрямовані Стратегія реформування системи державної служби в Україні, нова редакція Закон України «Про державну службу». Для покращення організації підготовки та прийняття управлінських рішень на різних рівнях державного управління прийнято низку документів, зокрема Закон України «Про Кабінет Міністрів України», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» та інші.

Перед наукою державного управління постає питання розроблення нових та удосконалення існуючих моделей, підходів, принципів, методів, процедур та методик підготовки й прийняття управлінських рішень, спираючись на напрацювання науки управління, в першу чергу, з урахуванням набуття процесом державного управління в Україні стратегічного характеру. Це, в свою чергу, потребує ознайомлення з світовим та вітчизняним досвідом теорії та методології підготовки та прийняття сучасних управлінських рішень, і, передусім, з позиції їх використання при формуванні таких рішень в процесі державного управління.

### **3.2. Визначення та класифікація державно-управлінських рішень**

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі та мають різну владну силу. Частина з них формуються на рівні вищих та центральних органів державної влади і спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, інші є проміжними або допоміжними і приймаються на рівні або в межах відповідного апарату.

Враховуючи дуже великий спектр дії та різну значимість останніх, на нашу думку, доцільно виділити та застосовувати поняття «державно-управлінські рішення» для певного класу управлінських рішень, на відміну від багатьох інших рішень у системі державного управління, які за своїм масштабом та наслідками ніяк не можна вважати державно-управлінськими і для яких використовуються терміни «управлінські рішення» та «рішення».

На доцільність такого поділу управлінських рішень вказує й аналогічний поділ політичних рішень відповідно на ключові рішення, від яких залежить життя всього суспільства, та на звичайні рішення, що стосуються функціонування окремих інститутів і життя невеликих груп, на чому наголошував російський вчений Ю. Тихомиров.

Основними ознаками державно-управлінських рішень доцільно вважати такі:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами);

- оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державна політика, державний бюджет), програмно-цільових документів (програм, проектів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

Важливим є визначення завдань та меж державно-управлінських відносин, елементом яких є державно-управлінські рішення. Надалі під класом державно-управлінських рішень розуміємо всі управлінські рішення з наведеними вище ознаками, що приймають вищі та центральні органи державної влади (їх керівники) з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій держави, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня.

Серед таких рішень можуть бути визначення пріоритетних цілей та функцій держави в певний період її розвитку; розроблення, корекція і реалізація державної політики та її окремих складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо. Серед численних проблем, що потребують державного вирішення, насамперед, слід зазначити: подолання нестабільності та криз, підвищення ефективності економічного та соціального управління, а також вдосконалення управління в цілому.

Словосполучення «державні» та «державно-управлінські» використовуються для підкреслення того, що предмет безпосередньо стосується державної діяльності, надання йому значущості та масштабності. Наприклад, російський вчений А. Воронков використовує термін «державні рішення», Г. Атаманчук - терміни «державно-управлінські впливи», «державно-управлінська діяльність» та «державно-управлінські відносини»; В. Цветков – терміни «державно-управлінська діяльність», «державно-управлінські явища», «державно-управлінські відносини», «державно-управлінські інститути», Н.Нижник - термін «державно-управлінські відносини» тощо.

Державно-управлінські рішення є важливою ланкою, що пов'язує в ланцюгу «держава - державна влада - державне управління - державно-управлінські відносини - державно-управлінські рішення - державно-управлінські впливи (дії) - суспільство» весь спектр суспільної життєдіяльності.

Прийняття рішень у державному управлінні - це результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на вирішення певних проблем державного

рівня, які, в свою чергу, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями. На ситуаційний характер рішень вказує й усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив. Діяльність з прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління. Вона має характер пов'язуючої щодо інших функцій управління. На думку Г. Гордона, прийняття рішень - це основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки.

На особливі місце і роль формування рішень у державному управлінні вказує той факт, що процеси їх прийняття та реалізації є двома з трьох основних компонентів управлінської діяльності, де третім компонентом є збір, накопичення, обробка, первинне оцінювання, збереження і передача інформації, яка необхідна для здійснення управління.

Розумінню місця і ролі державно-управлінських рішень у системі державного управління також сприяє спрощена ланцюгова модель соціального механізму формування та реалізації державного управління, а саме: «умови → потреби → інтереси, мотиви → цілі → рішення → дії з їх виконання → результати».

Власне прийняття рішення здійснює керівник, тобто особа, що приймає рішення на відповідному рівні компетенції. Але цьому передують робота щодо підготовки цього рішення, що може мати дуже широкий спектр обсягу та складності, вимагати різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу. Цей етап часто називається підготовкою рішення. Якщо рішення приймається у формі якогось документу, то йдеться про підготовку проекту цього документу. Його затвердження є прикладом власне прийняття рішення.

Прийняття управлінських рішень на сьогодні стає одним з основних напрямів удосконалення систем управління, оскільки, як справедливо зазначив російський вчений Б. Литвак, визначальним фактором є все ж таки якість рішень, що приймаються, а не технології реалізації основних функцій управління. Перефразовуючи В.Цветкова, можна сказати, що ефективність державно-управлінських рішень в кінцевому підсумку є своєрідною мірою їх корисності, причому, під ефективністю управлінської праці, а відповідно й її основних складових елементів - управлінських рішень, прийнято розуміти досягнення певної мети при найменших витратах.

Прийняття та реалізація державно-управлінських рішень є основним результатом діяльності, що називається державним управлінням. Саме це створює потенційні можливості відслідковувати та оцінювати його стан та розвиток шляхом відслідковування та оцінювання цих рішень через впровадження відповідних моніторингових, організаційних накопичення та обробку інформації в базах даних та знань, застосування різноманітних інформаційно-пошукових систем з використанням розподілених мереж, сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій. У практиці державного управління різних країн вже широко використовуються

програмні комплекси та комп'ютерні системи, що накопичують та надають управлінцям оперативну інформацію про законодавчі та інші нормативно-правові акти, дають змогу отримувати прогностні модельні оцінки з макро-економічних питань і спростити проектування завдяки його автоматизації та комп'ютеризації. підході сучасному державному управлінню характерне широке застосування систем і мереж комп'ютерної та інформаційної підтримки прийняття рішень, зокрема систем їх прогностної оцінки. При достатності інформації та відповідній її організації можливе впровадження систем аналізу та оцінювання процесів державного управління як з окремих напрямів, так і в цілому. Фактично ця проблема переведена з теоретичної площини в економічну та технічну.

Для кращого розуміння ролі та місця державного управління в суспільному житті та розбудові держави звернемося до моделі основних напрямів та процесів його здійснення (рис. 3.1), виходячи з його широкого розуміння.



Рис. 3.1. Модель основних напрямів, процесів та форм здійснення державного управління

Аналіз державного управління як системи діяльності, як це видно з цього рисунку, дає змогу виділити в ньому такі основні напрями та

процеси:

- державне будівництво (державотворення), яке охоплює визначення і правове закріплення: форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального (адміністративно-територіального) устрою; місії, основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; структури органів державної влади відповідно до та основних функцій держави; корекції завдань і функцій органів державної влади;

- формування державних стратегій та державної політики, яке охоплює: розроблення державних стратегій та державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); програмування (формування програм, планів дій); розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади; складання бюджету (розрахунок обсягу доходів та витрат, розподіл ресурсів по роботах, що заплановані для досягнення цілей);

- адміністративне управління, яке забезпечує безперервну організацію всіх зазначених процесів, реалізацію державних стратегій та державної політики, а також оперативне і тактичне управління різними суспільними сферами, галузями та відносинами з метою досягнення визначених цілей та вирішення завдань держави.

Можливі певні заперечення щодо віднесення напряму державного будівництва до державного управління, оскільки виникає питання, а що первинне – «державна влада» чи «державне управління». На нашу думку, наведене виділення напрямів державного управління в сучасних умовах розвитку держави має рацію, оскільки вже маємо певну систему влади, яка потребує постійної роботи щодо її подальшої розбудови та вдосконалення відповідно до вимог часу. Саме розбудова та вдосконалення державної влади відбувається на засадах самоорганізації завдяки державному управлінню, й, зокрема, проведенню адміністративних реформ.

Можливе також заперечення щодо віднесення політичного управління держави до державного управління. Але у широкому розумінні державного управління (американський підхід), на відмінну від вузького (європейський підхід), саме так і є, оскільки воно розглядається як управлінська діяльність органів державної влади різних гілок влади, в тому числі з функціями як політичного, так і адміністративного управління. До того ж, політичні функції держави реалізуються з використанням таких самих форм управління, що і адміністративні.

Зазначені напрями державного управління реалізуються шляхом управлінських впливів, яким передують прийняття державно-управлінських рішень.

Доцільно класифікувати державно-управлінські рішення відповідно до виділених вище напрямів державного управління як державно-управлінські рішення з проблем державного будівництва (державотворення), державно-управлінські рішення з формування

державних стратегій та державної політики, а також як державно-управлінські рішення з адміністративного управління.

Аналіз різноманітних державно-управлінських рішень, які застосовуються на різних етапах державного управління, в свою чергу дає змогу виділити та класифікувати їх за формою на такі основні групи:

- політичні державно-управлінські рішення (доктрини, концепції, стратегії, державні програми та проекти, державний бюджет, формування та реформування системи державної влади, державні стратегії та державна політика у різних сферах суспільної життєдіяльності);

- правові державно-управлінські рішення (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди та договори; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; розпорядження уряду; накази керівників центральних органів виконавчої влади; положення про органи державної влади та управління; державні та галузеві стандарти тощо);

- організаційні (адміністративні) державно-управлінські рішення (положення про центральні органи державної влади, призначення їх керівників, доручення, вказівки, протоколи нарад, інструкції та інші організаційно-субординаційні та організаційно-координаційні рішення та заходи вищих і центральних органів державної влади).

Таке розмежування та узагальнення (класифікація) державно-управлінських рішень відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: політичній, в розумінні та контексті формування і реалізації функції політичного управління держави, а також державних стратегій та державної політики; правовій, за допомогою якої управлінські рішення та дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм; організаційній (адміністративній, менеджерській), яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних та тактичних завдань, а також матеріально-технічних операцій. Ця форма, як правило, асоціюється з адміністративною діяльністю та менеджментом.

Виходячи з масштабу застосування і значимості впливу на різні сфери та галузі державної діяльності, серед форм відповідних державно-управлінських рішень, окрім правової та організаційної, доцільно виділити ще організаційно-правову форму. Поширеними прикладами такої форми, наприклад, є програмно-цільова та інституційна форми, які є поєднаннями правової та організаційної форм. Вважається, що програмно-цільова форма є специфічною організаційно-правовою формою, яка орієнтує ресурси на конкретний результат.

Оскільки процес здійснення державного управління може розглядатися як форма відносно його змісту, то існує також процесуальна форма управління, і вона притаманна всім видам державної діяльності. Це так звана організаційно-правова форма, яка передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм, наприклад, відповідних регламентів, процедур тощо. Процесуальна форма фактично характерна для всіх державно-управлінських рішень, тому класи-



фікація за нею є недоцільною

В табл. 3.1 наведена загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень, яка враховує можливість застосування різних їх форм на всіх напрямках державного управління, що зазначені вище.

Таблиця 3.1.

Загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень

Форми державно-управлінської діяльності	Напрями державного управління		
	Державне будівництво	Формування державних стратегій та державної політики	Адміністративне управління
Політична	Політичні рішення з проблем державного будівництва (державотворення)	Політичні рішення з проблем формування стратегій та державної політики	Політичні рішення з адміністративного управління
Правова	Правові рішення з проблем державного будівництва	Правові рішення з проблем формування стратегій та державної політики	Правові рішення з адміністративного управління
Організаційна	Організаційні рішення з проблем державного будівництва	Організаційні рішення з проблем стратегій та державної політики	Організаційні рішення з адміністративного управління

Цю класифікаційну схему можна розглядати як предметне поле формування державно-управлінських рішень. Наприклад, аналіз таких рішень з проблем формування реалізації державних стратегій та державної політики в залежності від конкретизації політики сфери їх застосування (економічна, фінансова, інвестиційна, податкова, грошово-кредитна, валютна, соціальна, екологічна тощо) потребує дослідження численних проблем. Можливі також численні окремі дослідження державно-управлінських рішень з проблем державного будівництва (державотворення) та щодо різних способів формування таких рішень.

Розглянемо найбільш суттєві сфери практичного застосування державно-управлінських рішень за основними напрямами державного управління, при виділенні яких використано низку положень Конституції України.

Державно-управлінські рішення з державного будівництва:

- призначення виборів глави держави, парламенту, органів

місцевого самоврядування;

- розподіл повноважень між главою держави, парламентом та урядом;
- призначення референдумів з питань, передбачених конституцією (зокрема про зміну території країни);
- визначення місії, цілей і функцій розвитку держави;
- забезпечення організації і порядку діяльності парламенту, визначення статусу його депутатів;
- визначення системи центральних органів виконавчої влади;
- утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб для виконання повноважень глави держави;
- утворення судів;
- утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;
- розроблення засад місцевого самоврядування; спеціальних статусів столиці та інших міст;
- визначення і забезпечення правового режиму державного кордону;
- забезпечення національної безпеки та оборони (затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій силових міністерств; оголошення стану війни і укладення миру; введення воєнного чи надзвичайного стану; загальна або часткова мобілізація; використання військових формувань у разі збройної агресії проти країни; надання військової допомоги та направлення військових підрозділів до інших держав; допуск військових підрозділів інших держав на свою територію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації);
- забезпечення організації і діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, організації державної статистики та інформатизації;
- забезпечення організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основ організації та діяльності адвокатури;
- визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- внесення змін до конституції;
- встановлення державних свят;
- визначення порядку використання і захисту державних символів;
- визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основних обов'язків громадянина; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; порядку застосування мов;

- розроблення засад цивільно-правової відповідальності; визначення діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них.

Державно-управлінські рішення з формування державних стратегій та державної політики:

- визначення стратегій розвитку держави;
  - розроблення і прийняття програми діяльності уряду;
  - розроблення, прийняття та внесення змін до державного бюджету;
  - розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
  - встановлення порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;
  - розроблення засад регулювання демографічних та міграційних процесів;
  - визначення правових засад підприємництва; вилучення об'єктів права приватної власності; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання;
  - надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання їх від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
  - створення вільних економічних зон;
  - встановлення порядку введення державних стандартів.
- Державно-управлінські рішення з адміністративного управління:
- здійснення першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду;
  - нормотворча діяльність;
  - проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
  - розроблення, прийняття і реалізація національних, державних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального,

національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;
- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності;
- управління об'єктами державної власності;
- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Наведена модель (рис. 3.1) може бути використана не тільки для класифікації державно-управлінських рішень та державно-управлінської діяльності, виходячи з основних її напрямів та форм, але й для синтезу моделей (паспортів, портретів) систем державного управління для різних країн; формування політичних програм керівників країни та претендентів на цю роль шляхом розгорнутого викладення (відповідно до структури моделі) поглядів і підходів до основних питань державотворення, розроблення та реалізації державних стратегій та державної політики, зокрема, необхідних державно-управлінських рішень для їх вирішення.

Розглянемо модель (паспорт, портрет) системи державного управління в Україні:

*Етап 1. Визначення форми державного правління.*

Україна є республікою. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Низка фахівців характеризує сучасну Україну як напівпрезидентську (президентсько-парламентську) республіку.

*Етап 2. Визначення державного режиму.*

Україна є демократичною, правовою державою. В Україні діє принцип верховенства права.

*Етап 3. Визначення державного устрою.*

Україна є унітарною державою.

*Етап 4. Визначення місії та функцій держави, їх пріоритетності.*

Місія України – у побудові незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави. Вона задає основні напрями її розбудови. Основним зовнішньополітичним вектором України є європейська інтеграція за умови стратегічного партнерства з Росією.

В Україні здійснюються зовнішні функції (захист недоторканості кордонів, цілісності території, суверенітету, сприяння розвитку співпраці та взаємодії з іншими країнами у різних галузях), внутрішні функції (законодавча, політична, організаційна, економічна, соціальна, культурно-освітня), а також специфічні функції (регулювання у сфері міжрелігійних відносин, ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи) держави.

*Етап 5. Розподіл повноважень між гілками влади.*

В Україні державна влада поділена на законодавчу, виконавчу і судову, які на вищому рівні відповідно представлені Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та Верховним Судом України.

*Етап 6. Визначення стратегії розвитку держави.*

Визначальними пріоритетами Стратегії економічного та соціального розвитку України є: забезпечення необхідних передумов її прискореного зростання на інноваційній основі; підвищення конкурентоспроможності національної економіки, опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості та розвиток інноваційно-інвестиційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави; здійснення активної аграрної політики, спрямованої на швидке подолання кризових процесів; глибока перебудова соціальної сфери у напрямку підвищення стандартів життя населення.

*Етап 7. Визначення структури органів державної влади.*

В Україні в 2010 рр. реорганізовано структуру Кабінету Міністрів України та структуру центральних органів державної влади, яка містить міністерства та центральні органи виконавчої влади України (державна служба, державна інспекція, державне агентство), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України. Такі зміни пов'язані із проведенням адміністративної реформи в Україні з метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади.

*Етап 8. Визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади.*

В Україні діють типові положення і окремі положення про міністерства та центральні органи виконавчої влади, затверджені відповідними указами Президента України. Визначено повноваження і концепції діяльності кожного з таких органів, які закріплені у відповідних положеннях про ці органи.

*Етап 9. Розроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави.*

За Конституцією України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України. Державна політика в сучасних умовах здійснюється відповідно до основних напрямів діяльності держави і знаходить своє відображення у програмах діяльності уряду, національних проектах, державних, регіональних та галузевих програмах, концепціях, основних напрямках і сценаріях розвитку, планах законотворчої діяльності, державному бюджеті. Центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками.

*Етап 10. Програмування (формування планів дій).*

Планування роботи Кабінету Міністрів України здійснюється на основі пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади шляхом прийняття Програми діяльності Кабінету Міністрів України на період його повноважень, щорічної Державної програми економічного і со-

ціального розвитку України, інших державних програм та актів Кабінету Міністрів України. За пропозиціями центральних органів виконавчої влади Мінюстом України щорічно формується план законопроектної роботи, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

*Етап 11. Складання бюджету.* В Україні на кожний наступний рік приймається відповідний Закон України "Про Державний бюджет". За пропозиціями органів державної влади Мінфіном України здійснюється розрахунок балансу надходжень і витрат на реалізацію функцій держави в межах певного року та способи його досягнення.

*Етап 12. Реалізація державної політики (оперативне та тактичне управління).* Реалізація державної політики здійснюється системою виконавчої влади України на чолі з Кабінетом Міністрів України відповідно до визначених її конкретних напрямів. Міністерства, центральні та місцеві органи державної влади беруть участь у реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками.

*Примітка:* наведена модель системи державного управління в Україні значно спрощена й подана з позиції навчального матеріалу, оскільки її мета продемонструвати підхід, а не задекларувати остаточний результат.

### **3.3. Конституційні засади прийняття державно-управлінських рішень**

За образним висловом великого французького філософа Ш.Монтеск'є, держава - це суспільство, в якому є закони. Державне будівництво, як правило, починається з визначення та правового закріплення ознак держави. Для будь-якої держави основними ознаками є: територіальна цілісність; визначеність кордонів; суверенітет; державна символіка; певний державний устрій (спосіб адміністративно-територіального поділу і пов'язаної з ним організації влади), форма правління (спосіб організації державної влади в державі) та політичний (державний) режим (спосіб здійснення державної влади); наявність спеціальних органів влади для здійснення функцій держави; виключне право видання законів та інших нормативно-правових актів, обов'язкових для всього населення.

Більшість з цих ознак знаходять своє правове закріплення в конституціях держав. Не є винятком і Конституція України. Вже в першій її статті проголошуються ідеї державного суверенітету, державної незалежності, демократичного державного режиму, який спирається на добробут і соціальний захист, а також верховенства закону, а саме «Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою». Розвиток ідеї державного суверенітету знаходимо в ст. 2, зокрема, що «суверенітет України поширюється на всю її територію», та в ст. 5, де зазначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». У ст. 20 визначені державні символи України, а саме Державний

Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України.

Правове закріплення в Конституції України знайшли ознаки демократичного державного режиму, а саме народовладдя (ст. 5), демократичних інститутів, зокрема виборів, референдуму та інших форм безпосередньої демократії (ст. 69, 71, 72), людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3), гарантії її прав та свобод (ст. 21-63), взаємозв'язку прав та обов'язків (ст. 65-68), політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15), розвитку нації та її основних надбань (ст. 10-12), розвитку місцевого самоврядування (ст. 140-144).

В Конституції України маємо чітке і лаконічне визначення державного устрою: «Україна є унітарною державою» (ст. 2), яке доповнюється засадами територіального устрою (ст. 132), а також конкретизацією адміністративно-територіальних утворень, що входять до складу України (ст. 133).

Також у ній чітко і лаконічно визначена основна форма державного правління: «Україна є республікою» (ст. 5) і «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (ст. 6). Щодо визначення типу республіки, то безпосередньо на це питання Конституція України відповіді не дає, але на підставі аналізу розподілу повноважень Президента України (ст. 102, 106), Верховної Ради України (ст. 85, 87) та Кабінету Міністрів України (ст. 116) можна зробити висновок, що в Україні маємо змішану форму правління з елементами президентської та парламентської республік, яку можна охарактеризувати як напівпрезидентську республіку.

Визначення форми державного правління безпосередньо пов'язане з формуванням державного апарату, тобто системи державних органів, які створюються для реалізації функцій держави в усіх гілках влади. Конституцією України визначено низку таких органів. Серед них: Президент України, який є «главою держави і виступає від її імені» (ст. 102); Верховна Рада, яка є «єдиним органом законодавчої влади в Україні» (ст. 75); Кабінет Міністрів України, який є «вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ст. 113); Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка є представницьким органом Автономної Республіки Крим (ст. 136); Конституційний Суд України, який є «єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні» (ст. 147); Верховний Суд України, який є «найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції» (ст. 125); Рада національної безпеки і оборони України, яка є «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України» (ст. 107) та інші.

В Конституції України фактично в кількох статтях визначена трирівнева модель системи органів виконавчої влади, яка складається з вищого органу - Кабінету Міністрів України (ст. 113), центральних органів - міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 114; ст. 116, п. 9; ст. 117), місцевих органів - місцевих державних адміністрацій (ст. 118).

Оскільки відсутня конкретизація поняття «інші центральні органи

виконавчої влади», то залишається можливість різних варіантів визначення таких органів. Наприклад, окрім міністерств Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 р. № 1085/2010 також визначені центральні органи виконавчої влади України (державна служба, державна інспекція, державне агентство), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України.

В Конституції України наведені певні сфери, предмети та проблеми, які визначаються або встановлюються виключно законами (ст. 92), а також суб'єкти законодавчої ініціативи (ст. 93) і процедури введення законів у дію (ст. 94). З аналізу ст. 92 випливає, що правове врегулювання основних питань (засад) державного будівництва, а саме державного устрою (част. 1, п. 13, 15, 16), організації та порядку проведення виборів і референдумів (част. 1, п. 20), організації діяльності державної влади (част. 1, п. 12, 14, 21), політичного режиму (част. 1, п. 1-4, 6-8, 10, 11), державного кордону (част. 1, п. 18), безпеки людини і держави (част. 1, п. 17, 19, 22), функціонування державної фінансової системи (част. 2, п. 1), зовнішніх зносин (част. 1, п. 9), використання природних ресурсів (част. 1, п. 5), державної атрибутики (част. 2, п. 4-7), які безпосередньо не вирішені Конституцією України, здійснюється тільки законами України.

Конституція України досить докладно визначає повноваження основних суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень, а саме глави держави - Президента України (ст. 102, 106), Верховної Ради України (ст. 85, 87), Кабінету Міністрів України (ст. 116). Повноваження інших суб'єктів державно-управлінських рішень, якими є центральні органи виконавчої влади, встановлюються відповідними положеннями про ці органи.

Таким чином Конституція України, з одного боку, закріплює основні ознаки держави і визначає правові основи подальшого державного будівництва, тобто має всі ознаки державно-управлінського рішення, а, з іншого боку, визначає основні напрями і сфери формування державно-управлінських рішень вищими і центральними органами державної влади, і тим самим утворює правову основу їх прийняття.

При підготовці й прийнятті Конституції України було враховано як вітчизняний досвід, який спирається на історичні та національні традиції, так і досвід передових країн світу, передусім щодо забезпечення демократичних засад державного будівництва. Тому, з високим ступенем впевненості можна вважати її прикладом сучасного підходу до формування основного закону держави. Безумовно, вона в прийнятому варіанті не є ідеальною правовою конструкцією і їй притаманні певні недоліки.

Подальша розбудова України як правової держави та усунення зазначених недоліків передбачає проведення правової реформи на засадах розвитку основних положень Конституції України в нових законах та інших нормативно-правових актах, широкого застосування юридичних норм державними органами України, активізації ними правозастосовної й



правоохоронної діяльності, підвищення правової свідомості державних службовців та населення, розвитку професійної і загальногромадської правової освіти, а також юридичної науки і науки державного управління.

Величезне значення Конституції України в тому, що вона закріплює здобутки незалежності та суверенності нашої держави, фіксує організацію державної влади на всіх її рівнях та стимулює розвиток законотворчого процесу, який здійснюється відповідно до конституційних вимог і норм, а тому вона є основою всієї системи державного управління та формування державно-управлінських рішень в Україні.

Сучасне українське політико-правове життя висуває перед державною владою як вищого, центрального, так і місцевого рівнів, необхідність формування такого організаційно-правового механізму, який би забезпечив утвердження в управлінській культурі органів виконавчої влади ідеї Конституції України як визначального правового чинника державного життя. За етимологічним походженням терміну, конституція (від лат. – «устрій», «установлення») – є основним законом держави, що закріплює суспільний і державний устрій, порядок утворення, принципи організації і діяльності державних органів, виборчу систему, права і обов'язки громадян.

Основний закон був розроблений і прийнятий 28 червня 1996 р. шляхом тривалих і складних переговорів та дій всередині українського політичного форуму за попереднім всенародним обговоренням. За висновками авторитетної самостійної структури Ради Європи – Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), цей документ визнаний одним із найдемократичніших у світі. Цей документ є своєрідним фундаментом усієї законодавчої будівлі країни. Окремі українські дослідники (В.Шаповал, В.Єрмолін) зауважують, що Конституція України є насамперед актом установчої влади, інакше кажучи – первинної, ідея якої була сформульована ще наприкінці XVIII століття у вигляді такої формули: установча влада належить безпосередньо народові; реалізуючи цю владу, народ у певний спосіб (прямо або через обраних ним представників) приймає конституцію.

Проте, навіть реалізувавши свою установчу владу за вказаною вище формулою, народ не позбавляється цієї влади, а залишається її джерелом та носієм. Це чітко підкреслено в частині другій статті 5 Конституції України. Таким чином, розвиток демократії в Україні невіддільний від забезпечення верховенства народу у розв'язанні доленосних проблем свого буття. На досягнення саме цієї мети і має бути спрямоване створення моделі організації державної влади, її управлінської культури.

Основою (базою) цієї моделі є Конституція України, оскільки це джерело права є регулятором найбільш суттєвих відносини державної влади, набором системоутворюючих ідей і соціальних цінностей, а його норми та об'єкт регулювання визначають організацію і здійснення усієї державної влади як складного інтегрального інструменту забезпечення існування держави, досягнення її цілей. На первинність конституції

держави у визначенні цілей та функцій держави, державного управління вказує французький дослідник Ж.Ведель, відмічаючи, що управління не може бути визначене головним чином функціонально.

З точки зору системного підходу слід зауважити, що основною ознакою, кроком, етапом становлення правової держави є закріплення системи суспільно-політичних відносин, які панують у державі та суспільстві, в основному законі країни, інакше кажучи - конституціоналізація.

Прихильники традиційного підходу до впорядкування конституцій як окремо взятих актів, безумовно, знайдуть у цьому твердженні міцну позицію. На противагу їм сповідувачі устоїв державного апарату, скажімо, Британії зауважать, що конституціоналізація не такий вже і визначальний процес з точки зору форми його виявлення. Йдеться про взаємозв'язок і взаємозалежність відомих філософських категорій – змісту і форми: якщо змістом конституціоналізму є закріплення відповідних суспільно-політичних відносин, які панують у державі, та їх системи, то формою такого закріплення може бути як окремо взятий акт (конституція, хартія і та ін.), так і втілення пріоритетів зазначених відносин у принципах, формах, способах державного життя. Таким чином, маємо два способи конституціоналізації: конституціоналізація у формі окремого акту; конституціоналізація у формі безпосереднього практичного втілення.

Обидві форми мають як плюси, так і мінуси. Перевагою конституціоналізації у формі окремого акту є наявність у законодавчому полі держави чіткого спеціального акта і, таким чином, правил, мірила відповідної поведінки громадян та державних органів, а недоліком те, що внесенню змін і доповнень до конституцій передують складні взаємопов'язані процеси (референдуми, політичні домовленості та інші), недотримання яких іноді, як свідчить практика українського суспільно-політичного життя у січні 2005 року, можуть послугувати каталізатором політичних збурень.

Конституціоналізація у формі безпосереднього практичного втілення за своїми позитивно-негативними сторонами є, на нашу думку, зворотнім способом до вказаного вище: будь-яка зміна конституції у такому суспільстві є реально можливою при менших зусиллях з боку суспільства, але відсутність чітко унормованих і зафіксованих правил поведінки, або, як говорять політики, правил гри, несе гіпотетичну можливість викривлення при правовому закріпленні суспільних відносин, що склалися.

Ведучи мову про способи конституціоналізації, маємо зауважити, що визначальним є утвердження основоположної константи – установчої (первинної) влади народу.

У сучасних умовах, конституції як юридичній основі державного управління приділяються надзвичайно серйозні вимоги. Збільшення конституційного потенціалу управління означає більш глибоке пізнання і відображення об'єктивних закономірностей розвитку, відмічає російський дослідник Ю. Тихомиров і зауважує, що чим повніші ці закономірності,

тим різноманітніша варіантність рішень, відповідних їх форм, тим більше можливість обрати оптимальну правову форму у межах загальної норми.

Цей висновок наочно підкреслює визначальність положень конституції для державотворчих процесів. Головними учасниками цих процесів в Україні є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судова система. Саме ці органи за Конституцією України уповноважені вчиняти рішення, які мають доленосне значення як для держави у цілому, так і для окремо взятих громадян: вони вирішують питання війни і миру, відносин із державами світу, гарантій прав і свобод українських громадян.

Виділена американськими ученими З. Ланом і К. Андерс парадигма досліджень державного управління, систематизуючи актуальні напрями державного управління, визначає основні їх аспекти: політичний, правовий, історичний, менеджерський етичний та інтегрований. Проте видається об'єктивним той факт, що для визначення вказаних напрямів і аспектів, як власне і для самого державного управління, у конкретній державі з цивілізованим розвитком має існувати першоджерело, а саме: у правовий спосіб закріплені загальні правила поведінки для всіх суб'єктів державно-владних відносин і взаємин між вказаними суб'єктами, а також суспільні пріоритети розвитку держави та громадянського суспільства. Як зауважив російський вчений В. Нарсесянц, на користь саме правової форми закріплення вимог вказаного першоджерела свідчить те, що людство досі не винайшло іншого способу зваженого та розумного розподілу у суспільстві міри свободи, рівності та справедливості, який має виступати математикою свободи.

З цього приводу також слід зауважити, що конституційні норми містять у собі пізнавальні і ціннісні складові: будь-яка політична і посадова особа держави, громадянин можуть почувати себе достойним членом українського суспільства лише за умови знання, розуміння і належного застосування положень Основного закону. Окрім того, відомо, що парадигмі державного управління притаманні й аналітичні та організаційно-вольові компоненти, базисом яких є, з урахуванням викладеного вище, правова першооснова держави.

Відмічаючи основоположну роль Конституції України у правовому житті держави, слід також відзначити її консолідуюче значення для суспільства. Оскільки Конституція України визначає загальні цілі та завдання держави, закріплюючи їх у правовий спосіб, а також встановлює основні механізми їх досягнення, саме цей акт є основою об'єднаних процесів в українському суспільстві.

Безперечно вагому роль Основний закон України відіграє у нарощуванні демократичних перетворень. Адже цей документ за історичною логікою вже став продовженням і спадкоємцем Декларації про державний суверенітет України та Акту проголошення незалежності України, а нині у правовий спосіб утверджує основи побудови в нашій країні громадянського суспільства та правової держави, за яких основною

цінністю, як і головним показником ефективності діяльності державних органів, має стати рівень задоволення правомірних прав, свобод і інтересів людини і громадянина.

З огляду на геополітичні чинники, Конституція України є також важливим правовим інструментом у ствердженні територіальної цілісності країни, норми якого вже сьогодні зобов'язані відігравати надзвичайно важливу роль для зміцнення стабільності та безпеки у центрі Європи. Цей чинник слід особливо ретельно враховувати в межах євроінтеграційних процесів та різного виду блокових спрямувань, пам'ятаючи про те, що Основний закон визначив нашу державу як рівноправного учасника міжнародних відносин (ст. 1).

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що Конституція України є правовою парадигмою життя держави. Вона закріпила правовим способом основні суспільні відносини та систему влади, що склалися в Україні. Головною властивістю правової парадигми життя нашої держави є те, що основи, закріплені у Конституції України, мають бути непорушними. Будь-яка їх зміна має здійснюватися за двох основних моментів: у випадку об'єктивної потреби суспільства та при суворому дотриманні відповідних процедурних вимог саме цього документу.

Заслуговує на увагу подальше поглиблене вивчення Конституції України як правової парадигми усього життя держави (у правовому, у політичному та в іншому сенсі) з тим, аби віднайти механізми реального застосування відповідних висновків на практиці та забезпечити цілісність, органічність цієї парадигми від необґрунтованих і несистемних змін.

### ***Контрольні запитання до розділу 3.***

1. Які поняття є ключовими для державного управління, чому?
2. Охарактеризуйте модель основних напрямів, процесів та форм здійснення державного управління
3. Охарактеризуйте міжрівневу взаємодію у системі державного управління.
4. Назвіть основні напрями та завдання науки державного управління, виходячи з сучасних тенденцій і чинників суспільних трансформацій.
5. Дайте визначення та охарактеризуйте процес державного управління.
6. Розкрийте сутність проблемної ситуації розвитку процесу державного управління.
7. Які, на Вашу думку, основні причини недосконалості сучасних управлінських рішень, що приймаються в державному управлінні?
8. Надайте визначення понять, «управлінське рішення», «державно-управлінські рішення» та наведіть їх основні ознаки.
9. Який зміст вкладається у словосполучення «державні» та «державно-управлінські»?
10. Назвіть основні форми державно-управлінської діяльності.

11. Охарактеризуйте класифікацію державно-управлінських рішень та державно-управлінської діяльності, виходячи з основних її напрямів та форм.
12. Наведіть приклади державно-управлінських рішень з проблем державного будівництва (державотворення), з формування державної політики, з адміністративного управління.
13. Розкрийте роль Конституції як правової парадигми життя держави.

## РОЗДІЛ 4. ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 4.1. Загальна характеристика та принципи реалізації функції контролю

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.

За визначенням відомого американського вченого М. Мескона, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своїх цілей. Цілі, плани та структура будь-якої організації, зокрема й держави, її органів управління, безпосередньо пов'язані з її місією та визначають напрями діяльності. Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко зкоординованим з плануванням. Таким чином, контроль, що спрямований на досягнення цілей організації, дотримання її планів, має бути одним з основних елементів сутності самої організації.

Класичний процес контролю складається з встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення корегування цілей та планів щодо їх досягнення. Схема класичного процесу контролю наведена на рис. 4.1.

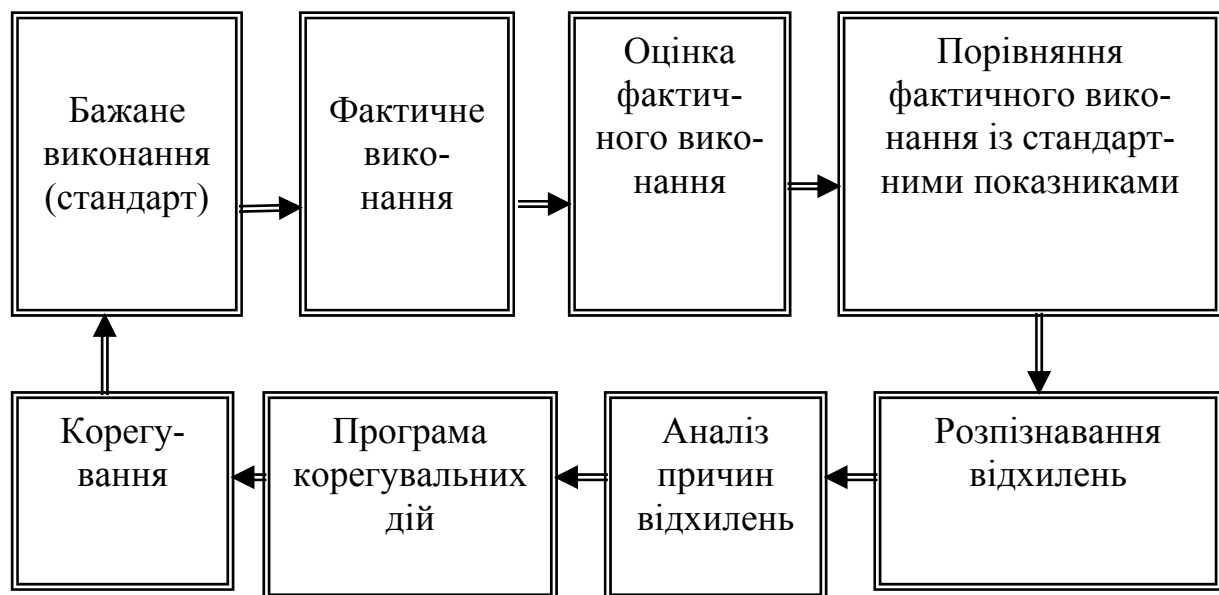


Рис. 4.1. Класичний процес контролю

Існують різні види контролю. Серед основних з них 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 організації. Різняться вони за часом здійснення.

Попередній контроль застосовують перед реалізацією управлінського рішення, тобто до здійснення управлінського впливу. Він, як правило, є дуже важливим, оскільки дозволяє попередити реалізацію неефективного управління. В той же час відомими недоліками такого контролю є уповільнення управлінських процедур та, фактично, колективний поділ відповідальності між ініціаторами даного управлінського рішення та суб'єктами попереднього контролю.

Поточний контроль проводиться під час безпосереднього здійснення управлінських завдань з метою своєчасного попередження відхилення від планів досягнення певних цілей. Сутність поточного контролю, в першу чергу, в систематичній перевірці стану виконання завдань, обговоренні проблем, що виникають, попередженні можливих ускладнень, зокрема з ресурсним забезпеченням, ініціації пропозицій з удосконалення роботи.

Заключний контроль має характер узагальнюючого, підсумкового. Американський вчений У. Ньюмен звертає увагу на два суттєві аспекти заключного контролю. По-перше, він надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається вирішення аналогічних проблем у майбутньому. По-друге, він необхідний з точки зору мотивації учасників процесу, що контролюється. З одного боку, такий контроль не гальмує процес управління відволіканням на процедури поточного контролю та ініціативу суб'єктів контролю, в той же час він фактично вже фіксує кінцевий результат управління, коли час, відведений на досягнення цілей, вичерпано. Якщо цей результат не задовольняє поставленим цілям, маємо ситуацію незадовільного управління. Тоді необхідно здійснити коригування 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).

Для оцінювання результатів контролю існує безліч засобів та методів вимірювання. Для сфери державного управління характерні нормативно-правові та організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи,

доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо.

На рис. 4.2. наведено низку принципів соціального управління, що безпосередньо стосуються функції контролю у сфері державного управління.

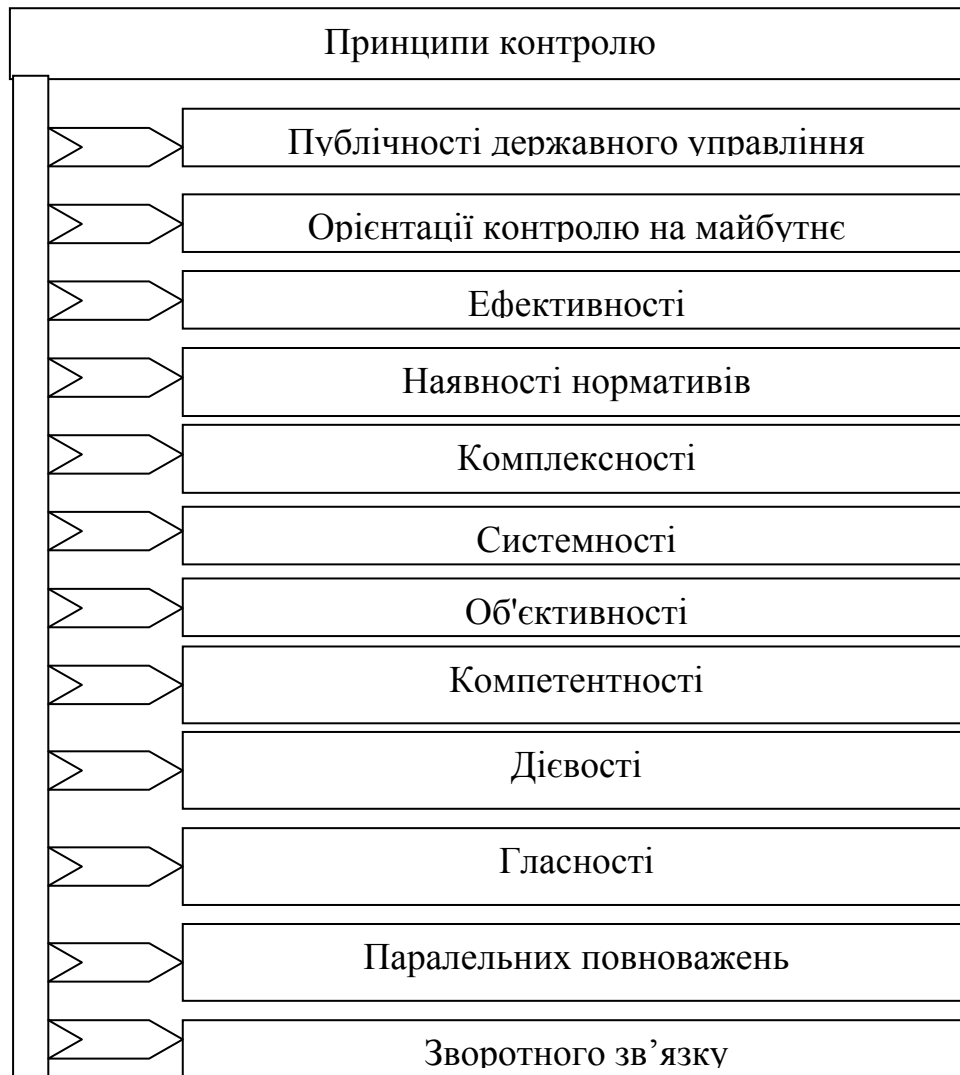


Рис. 4.2. Принципи контролю у державному управлінні

Принцип публічності державного управління передбачає:

- доступність державного управління для громадян, зокрема, через їх участь у виборі до складу владних структур;
- відкритість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування;
- суспільний контроль через засоби масової інформації та в інших формах за управлінськими процесами;
- судовий контроль при здійсненні управлінських процесів за дотриманням конституційних і законодавчих норм.

Принцип випереджуючого стану управління знаходить своє



відображення при реалізації функції контролю у вигляді принципу орієнтації контролю на майбутнє. Останній виходить з того, що, чим більше система контролю використовує інформацію, орієнтовану на майбутнє, а не на простий зворотний зв'язок, тим більше її можливість попередити відхилення від запланованих цілей. Цей принцип спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів.

За принципом ефективності контролю він має здійснюватися у необхідному обсязі за умови мінімальних витрат. Контроль є допоміжним засобом для забезпечення максимально повного досягнення визначених цілей й не повинен при цьому перетворюватися на основний засіб. По-перше, контроль потребує значних витрат ресурсів, по-друге, надмірне приділення уваги контролю настільки ж погане, як і нехтування ним. Останнє може привести до пригнічення волі виконавців та обмеження їх ініціативи, що потім вже нічим не може бути виправдане та компенсоване.

За відсутності нормативів на параметри діяльності неможливо оцінити досягнення її цілей. Тому обов'язковою умовою ефективного контролю є наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів, за іншою термінологією стандартів. Це положення відповідає принципу наявності нормативів. Причому, встановлення стандартів є точним визначенням цілей, що мають бути досягненні у визначений термін, й яке засновується на планах організації.

Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим з плануванням. Одним з найбільш відомих методів управління, покликаних тісно скоординувати планування та контроль, є метод управління по цілях (management by objectives - МВО). Він складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів:

- розроблення чітких формулювань цілей;
- формування реалістичних планів їх досягнення;
- систематичного відстеження та оцінювання результатів управління;
- прийняття корегуючих заходів для досягнення запланованих результатів (стандартів).

Незважаючи на простоту та ясність, реалізація методу управління по цілях в соціальних системах стикається з великими труднощами. Наведемо, за визначенням американського вченого Е. Райта, деякі з найбільш суттєвих причин цього, а саме:

- незацікавленість і відсутність підтримки з боку вищого керівництва;
- протидія підлеглих посиленню контролю над ними;
- труднощі у постановці чітких, конкретних цілей, а відповідно й вимог. Для державного управління взагалі характерні погано структуровані та неструктуровані проблеми, що, здебільшого, не піддаються кількісному оцінюванню;

- опір керівників ускладненню їх праці внаслідок необхідності постійного визначення пріоритетів, роботі в умовах обмеженого часу та його ефективного використання тощо;
- відсутність відповідної кваліфікації у керівників щодо визначення цілей, планування, організації, передачі досвіду підлеглим, вміння працювати з інформацією;
- слабка інтеграція з іншими системами, зокрема, з прогнозуванням, складанням бюджетів тощо;
- відсутність належної індивідуальної мотивації в умовах підвищення інтенсивності праці;
- збільшення потоків та обсягів документообігу.

Вплив цих причин на відношення до контролю, насамперед, у сфері державного управління, можна подолати тільки дотримуючись наступних принципів:

- комплексності, що передбачає охоплення контролем всіх різновидів та напрямів державної діяльності;
- дієвості, що потребує обов'язкової, своєчасної та адекватної реакції на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення;
- системності, що проявляється у періодичному проведенні контролю згідно з визначеними термінами;
- компетентності, що вимагає проведення контролю кваліфікованими фахівцями;
- об'єктивності, що пов'язана з правдивим висвітленням дійсного стану справ;
- гласності, що передбачає ознайомлення з результатами контролю всіх компетентних організацій та осіб, громадськості.

Сутність принципу паралельних повноважень, який застосовується на верхніх ешелонах державної влади більшості країн світу, у встановлені системи контролю для врівноваження влади та попередження грубих помилок і промахів в її діяльності. Зокрема, цей принцип застосовується у взаємодії всіх гілок влади, вищих, центральних та місцевих органів державної влади.

Наприклад, Президент України має підписати Закон України, щоб він набув офіційного статусу. Таким чином, можна говорити про паралельні повноваження Президента України щодо прийняття законів, але, в той же час, вони обмежені, оскільки його вето може бути відхилено Верховною Радою України.

Наведені вище положення та принципи знайшли своє відображення в сучасних стандартах системи контролю, які широко використовуються у сфері державного управління багатьох країн світу.

Відповідно до принципу зворотного зв'язку, за допомогою функції контролю шляхом аналізу ситуації до й після здійснення запланованих дій можна корегувати останні з метою досягнення визначених цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання або коригування, якщо неможливо це попередити, розбіжностей між метою й здобутими

результатами.

Зворотні зв'язки передбачають повний або вибірковий контроль, аналіз та оцінку діяльності як об'єкта, так і суб'єкта управління. Відповідно виділяють два типи зворотних зв'язків у системах державного управління: об'єктні та суб'єктні.

Якщо об'єктні зворотні зв'язки дають змогу відслідковувати реакцію об'єкта управління на впливи суб'єкта управління (функціональний аудит), то суб'єктні - оцінювати ефективність власної організації та діяльності суб'єкта управління (адміністративний аудит).

Суб'єктні зворотні зв'язки дозволяють здійснювати так званий внутрішній контроль, який не виходить за межі самої адміністративної системи. Він являє собою один з аспектів здійснення керівництва та забезпечується спеціалізованими підрозділами та службовцями.

В соціальних системах принцип зворотного зв'язку ще можна сформулювати як принцип контролю. Саме на цій підставі українські вчені А. Кредісов, Е. Панченко та В. Кредісов розглядають контроль, як зворотний зв'язок системи.

Однією з основних форм реалізації принципу контролю є узгодження та затвердження рішень. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів.

Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються корегуванню. Щоб забезпечити виконання цієї умови, під час планування з використанням відомих принципів діагностики доцільно визначитися з так званими точками контролю. В якості останніх доцільно обрати певні терміни й параметри тих суспільних об'єктів, дій, явищ, що найбільш переконливо свідчать про очікувані зрушення у процесах державного розвитку, та постійно або періодично відслідковувати їх.

Організований належним чином моніторинг суспільних процесів має вирішувати проблему забезпечення контролю необхідною та достатньою інформацією. Ефективність контролю завжди пов'язана з якістю та повнотою його інформаційно-аналітичного забезпечення.

За аналогією з кібернетичними системами, порушення зворотних зв'язків може призвести до порушення процесів самоорганізації, та, відповідно, до відхилення від прогнозованого розвитку організацій. Саме тому в останні роки як за кордоном, так і в Україні, широко використовуються різноманітні системи моніторингу з різних проблем суспільного розвитку, наприклад, відстеження та оцінювання політичної, соціально-економічної, екологічної ситуації.

Власне моніторинг дозволяє забезпечити тільки одну із основних стадій контролю, оскільки він надає можливість своєчасно відстежити факти відхилення від визначених цілей. Наступною стадією контролю є порівняння отриманих результатів та визначення ступеню їх відхилення від запланованих. В залежності від такого відхилення, як правило,

приймається рішення щодо корегування або поставлених цілей, або шляхів та дій з їх досягнення.

Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю у сфері державного управління, як це витікає власне з моделі цієї функції, є удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме: встановлення стандартів; здійснення моніторингу; оцінювання результатів; коригування управління - цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності.

## **4.2. Світові стандарти системи контролю**

Оскільки положення законодавства регулюють процеси використання та контролю державних коштів, виконання державних програм, то існує й необхідність у стандартах, які регулюють та забезпечують виконання цих положень.

Одним з найбільш відомих світових стандартів системи контролю є Директива стандартів внутрішнього контролю, розроблена Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (МОВАУ) і видана у 1992 році.

Цим документом запропонована типова модель контролю, яка зокрема, придатна забезпечувати ефективне управління в організаціях державного управління. Стандарти, принципи та методи, що містяться в Директиві МОВАУ, поділяються багатьма країнами світу.

В той же час існує розуміння, що запропонована модель контролю менеджменту не може розглядатися як єдина можлива. Фактично, кожна країна будує свою модель контролю, засновуючись на стандартах і виходячи з національних особливостей.

Необхідно враховувати, що у Директиві МОВАУ термін «внутрішній контроль» ототожнюється з більш широким поняттям контролю менеджменту, який охоплює всі плани, процедури й практичні дії, необхідні службовцям для досягнення завдань організації.

Директива МОВАУ виходить з того, що, з одного боку, керівники державних організацій повинні забезпечити запровадження, 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.

Однією з основних функцій вищої аудиторської установи є забезпечення існування задовільного внутрішнього контролю за ключовими аспектами діяльності кожної перевіреної організації. Аудиторська оцінка має передбачати здійснення наступних кроків:

- оцінку вірогідності невірного використання ресурсів, невиконання завдань і неузгодженості з відповідним законодавством;
- визначення доречних типів внутрішнього контролю;
- аналіз вже відомої інформації про ефективність контролю;
- оцінку адекватності його розробки;

- перевірку ефективності контролю;
- звітування про результати оцінки внутрішнього контролю та обговорення необхідних заходів для удосконалення діяльності з організації та контролю.

Різновиди контролю прийнято розрізняти за призначенням (адміністративний, конституційний, фінансовий, функціональний), стадіями виконання (попередній, поточний та заключний), суб'єктами управління (громадський та парламентський контроль, прокурорський нагляд), а також за відношенням до об'єкта (внутрішній та зовнішній).

Більшість діючих на сьогодні систем контролю менеджменту складаються із комбінацій наступних різновидів контролю:

- контролю до аудиту (попереднього контролю), в якому, наприклад, здійснюється узгодження документу (акту) 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 (заклучний контроль), в якому перевіряються та оцінюються результати та ефективність виконаних завдань і витрат.

Система внутрішнього контролю охоплює дії керівництва, технології, методи, процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення наступних основних завдань:

- сприяння організованій, економічній, продуктивній та ефективній діяльності, а також отриманню якісних результатів відповідно до мети діяльності організації;
- захист ресурсів від непотрібних витрат, зловживань, невірному управлінню, 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).

Внутрішній контроль в організаційній структурі, як правило, поділяється на загальні категорії функціонального (діяльнісного), адміністративного (управлінського) та фінансового (бухгалтерського) контролю. Контроль менеджменту розглядається як той, що охоплює усі ці види контролю.

Контроль менеджменту може бути визначений як організація, політики та процедур для забезпечення:

- досягнення намічених результатів державних програм;
- використання ресурсів цих програм згідно з встановленими цілями та завданнями відповідних організацій;
- захисту програм від непотрібних витрат, шахрайства та невірному управлінню;
- одержання, зберігання і надання надійної та своєчасної

інформації з метою прийняття рішень.

Функціональний контроль пов'язаний з основною діяльністю організації, політикою, процедурами і методами, необхідними службовцям для досягнення завдань організації.

Адміністративний контроль включає у себе процедури і документацію щодо процесу прийняття рішень, яким керуються у своїй діяльності управлінці та службовці для досягнення завдань організації.

Фінансовий контроль пов'язаний з процедурами і документацією ведення фінансової документації.

Вищезазначеною директивою МОВАУ 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 наступні: «обґрунтована впевненість», «підтримуюче ставлення», «чесність та компетентність», «завдання контролю» і «перевірочний контроль».

За стандартом «обґрунтована впевненість» структури внутрішнього контролю мають забезпечити так звану обґрунтовану впевненість у виконанні своїх основних завдань, тобто таку, що відповідає задовільному рівню впевненості за наявних умов витрат, результатів і ризику. При цьому витрати на внутрішній контроль не повинні перевищувати отримані результати.

За стандартом «підтримуюче ставлення» керівники та службовці мають завжди зберігати й проявляти позитивне та підтримуюче ставлення до внутрішнього контролю. Таке ставлення формується керівництвом вищого рівня й знаходить свій прояв в усіх аспектах його діяльності. Коли внутрішній контроль є постійним пріоритетом керівництва, воно формує та зміцнює позитивне та підтримуюче ставлення. Застосуванню цього стандарту, як правило, сприяє його підтримка керівниками вищих і центральних органів державного управління, представників парламенту.

За стандартом «чесність та компетентність» 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, забезпечення виконання його основних завдань. Коли керівники та службовці беруть на себе відповідальність за здійснення контролю, то роблять вагомий внесок у збільшення ефективності його здійснення.

За стандартом «завдання контролю» повинні бути визначені або розроблені специфічні завдання контролю для діяльності кожного міністерства, департаменту, установи, для кожної сфери діяльності організації. Такі завдання мають бути відповідними, всебічними, обґрунтованими та включеними до загальних завдань організації.

За стандартом «перевірочний контроль» керівники повинні постійно перевіряти свої дії та швидко реагувати на всі прояви невірних,

неекономічних, непродуктивних та неефективних дій. Перевірка діяльності повинна надавати впевненість у виконанні завдань організації, дотриманні висновків і рекомендацій внутрішніх та зовнішніх аудиторів, їх реалізації шляхом проведення відповідних заходів.

Серед детальних стандартів, що є механізмами або методами для досягнення завдань контролю, встановлені такі:

- структура внутрішнього контролю, усі операції та значні заходи мають бути чітко документовані, а документація має бути доступна для перевірки (стандарт «документація»). Організація повинна мати письмовий доказ функціонування структури контролю, включаючи її завдання, методи та всі аспекти, пов'язані з операціями та значними заходами;

- операції та значні заходи мають бути швидко зафіксовані та належним чином класифіковані (стандарт «швидка та належна фіксація операцій і заходів»). Це необхідно для забезпечення керівництва надійною інформацією, на основі якої готуються доповіді, календарні плани й фінансові звіти, а також сприяння діяльності організації і процесу прийняття в ній рішень;

- операції та значні заходи мають дозволятися й виконуватися лише особами, які діють у межах своїх повноважень (стандарт «дозвіл та виконання операцій і заходів»). Дозвіл є основним засобом забезпечення проведення лише обґрунтованих, запланованих керівництвом операцій і заходів. Узгодженість з умовами дозволу означає, що службовці виконують доручені їм обов'язки згідно з директивами та у межах, встановлених керівництвом або законодавством;

- ключові обов'язки й повноваження дозволу, обробки, фіксації та перегляду операцій та заходів мають бути розподілені між співробітниками (стандарт «розподіл обов'язків»). Це необхідно для забезпечення збалансованого та ефективного контролю.

- необхідно запровадити компетентний нагляд для забезпечення досягнення завдань внутрішнього контролю (стандарт «нагляд»). Він передбачає: нагляд за виконанням затверджених процедур і вимог; виявлення та усунення помилок, невірних розуміння та невірних практичних дій; запобігання виникненню або повторенню невірних дій; нагляд за продуктивністю та ефективністю діяльності. Передоручення повноважень службовцем не повинно зменшувати його відповідальності за виконання обов'язків та використання наданих повноважень;

- доступ до ресурсів і документів повинні мати лише співробітники, які відповідають за їх зберігання або використання (стандарт «доступ та відповідальність за ресурси і документи»). Для забезпечення належної відповідальності необхідно періодично перевіряти узгодженість наявної та задокументованої кількості ресурсів.

Коли специфічні стандарти та процедури внутрішнього контролю передбачені законодавством, останнє не повинно бути занадто обмежувачим. Воно має залишати керівникам певну свободу в модифікації

процедур контролю при зміні умов діяльності, інакше внутрішній контроль може стати застарілим і непродуктивним ще до внесення поправок до законодавства.

Необхідно періодично переглядати специфічні аспекти структури внутрішнього контролю та пристосовувати їх до змін середовища, в якому функціонує організація. Кожний орган державної влади має періодично переглядати свої стандарти внутрішнього контролю та, час від часу, вносити до них поправки.

Для ефективного функціонування внутрішній контроль має відповідати трьом основним критеріям:

- бути належним - належний контроль в належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень;
- послідовно здійснюватися згідно з планом, використовуватися всіма відповідними службовцями та не зневажатись ними за будь-яких умов;
- бути економічно виправданим, щоб витрати на здійснення контролю не перевищували отримані результати.

При оцінці ефективності внутрішнього контролю завжди необхідно пам'ятати, що його структура залежить від людського чинника, тобто на її функціонування можуть впливати недоліки в розробці, помилки у поглядах і розумінні, зневажання, стомленість або відволікання уваги як у керівників, так і у 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. Вважається доцільним запровадження достатньо жорстких стандартів внутрішнього контролю для державних структур, зважаючи на їхній обсяг, різноманітність, кількість справ, чисельність документів та велику кількість нормативно-правових актів, положень та інструкцій, що стосуються їх діяльності.

Керівники мають усвідомлювати, що розвинута та добре відпрацьована структура внутрішнього контролю є основою 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, що створюються для такого контролю, безумовно є цінним джерелом надання рекомендацій і порад з питань його здійснення, але вони не мають 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.

Після виявлення вразливих місць необхідно вжити заходи з покращення системи внутрішнього контролю, що може стосуватися різних



рівнів державного управління. Ці заходи відповідно можуть передбачати або внесення змін до чинного законодавства, що визначає відносини контролю, або перебудову центральними органами стандартів і процедур внутрішнього контролю, або перегляд керівництвом організацій своєї структури внутрішнього контролю.

Досвід багатьох розвинених країн світу свідчить про доцільність створення вищої аудиторської установи, однією з основних функцій якої має бути забезпечення існування задовільного внутрішнього контролю за ключовими аспектами діяльності кожної перевіреної організації. Аудиторська оцінка має передбачати здійснення наступних кроків:

- оцінку вірогідності невірному використанню ресурсів, невиконання завдань і неузгодженості з відповідним законодавством;
- визначення доречних типів внутрішнього контролю;
- аналіз вже відомої інформації про ефективність контролю;
- оцінку адекватності його розробки;
- перевірку ефективності контролю;
- звітування про результати оцінки внутрішнього контролю та обговорення необхідних заходів для удосконалення діяльності організації та контролю.

#### **4.3. Розвиток системи контролю у сфері державного управління в Україні**

Функція контролю є однією з найважливіших складових управлінської діяльності, спрямованою на вдосконалення суспільної діяльності, сприяння розвитку держави. Як правило, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади та набуває характеру єдиної системи державного контролю. Остання потребує:

- взаємно узгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю;
- незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів;
- надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю;
- диференціацію документів за необхідним ступенем глибини контролю; співставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю; розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності по всіх рівнях такої ієрархії;
- встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і

методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень;

- чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації;

- спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу;

- запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією;

- реальну відповідальність посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, в першу чергу, за подання невірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням.

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 в різних системах взаємодії та на різних рівнях владних структур.

В системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємного контролю; в системі законодавчої влади – про застосування парламентського контролю; в системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю; на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади – про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю; на рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю.

Взагалі функція контролю є невід’ємним елементом управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам й рівням влади та окремим органам державного управління. При цьому йдеться як про внутрішній, так і про зовнішній контроль.

Зовнішній контроль займає значне місце у системі контролю у сфері державного управління в Україні. Відомі такі його форми: конституційний, парламентський, судовий, державний фінансовий та громадський контроль, прокурорський нагляд.

Оскільки питанням внутрішнього контролю вже приділено багато уваги у попередньому розділі, то більш детально зупинимося на питаннях зовнішнього контролю та системі його здійснення в Україні.

Конституційний контроль здійснюється у формах попереднього та наступного контролю. Попередній контроль полягає у перевірці конституційності законів ще на стадії їх проходження через парламент та в експертизі законопроектів. В низці країн, наприклад, Швеції, Фінляндії, застосовується тільки попередній контроль, тобто, коли вже закон

прийнято, він більше не піддається перевірці на конституційність. Принцип наступності конституційного контролю полягає у перевірці на конституційність законів, що вже прийняті й набули чинності та використовується.

В Україні застосовуються обидві форми конституційного контролю. Утворено Конституційний Суд України, який вирішує питання щодо відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів, а також здійснює тлумачення положень Конституції України та законів.

Парламентський контроль є формою контролю законодавчої влади за виконавчою владою. Він передбачений Конституцією України (ст. 85) і має здійснюватися у межах, визначених нею.

Парламентський контроль реалізується шляхом:

- контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- розгляду та прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону; розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому;
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом, здійснення контролю за їх використанням;
- призначення на посади та звільнення посадових осіб відповідно до ст. 85 Конституції України;
- надання згоди на призначення на посади та звільнення інших посадових осіб відповідно до ст. 85 Конституції України;
- роботи постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту;
- запитів депутатів;
- прийняття рішення про направлення запиту Президенту України тощо;
- у діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 101).

В Україні інститут омбудсмана реалізований у посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до ст. 101 Конституції України здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Судовий контроль полягає у захисті прав та свобод людини,

перевірці законності дій органів виконавчої влади. Він реалізується в Україні системою судів загальної та спеціальної юрисдикції. Конституцією України (ст.55) закріплено право кожної людини і громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Судовий контроль в демократичній державі має позанаціональні рамки. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Державний фінансовий контроль здійснюється за виконанням державного бюджету та реалізацією державних програм, використанням державних фінансових ресурсів, ефективністю управлінської та фінансової діяльності структур виконавчої влади, дотриманням рекомендацій з проведення ними фінансової та економічної політики, з встановлених правил та нормативів бухгалтерського обліку тощо.

За Конституцією України (ст.85, 98) контроль за виконанням Державного бюджету України віднесено до повноважень Верховної Ради України, а контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України.

В межах своїх повноважень Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України здійснюють загальний контроль за фінансово-кредитними відносинами. Міністерство фінансів України розподілило функції такого контролю між органами державного управління, що підпорядковані їй, а саме, між Державною контрольно-ревізійною службою України, яка має контролювати формування доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, використання коштів державного й місцевих бюджетів, позабюджетних фондів та валютних кредитів, та Державним казначейством України, яке має здійснювати контроль з оперативного управління видатками державного бюджету.

Функцію контролю за додержанням банками банківського законодавства, економічних нормативів та нормативних актів здійснює Національний банк України.

Ще одну важливу функцію державного фінансового контролю – фіскальний контроль за діяльністю платників податків і забезпечення виконання доходної частини державного бюджету покладено на Державну податкову адміністрацію України.

Всі центральні органи виконавчої влади відповідно до своїх основних функцій і повноважень здійснюють систематичний контроль за реалізацією актів законодавства у відповідних сферах державного управління.

Функції спеціальних контролюючих органів також виконує низка державних служб та інспекцій у складі центральних органів виконавчої влади, таких як митна та санітарна служба, екологічна, пожежна,

автомобільна інспекція тощо. Взагалі у системі виконавчої влади України діють кілька десятків органів та установ, що здійснюють контрольні та наглядові функції.

Прокурорський нагляд, який здійснюється системою прокуратури в Україні, згідно з Конституцією України (ст.121) стосується додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Окрім цього, здійснюється нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Особливість роботи прокуратури у тому, що вона не наділена правом застосування прямих заходів впливу на порушників закону й здійснює це шляхом внесення відповідних протестів, приписів до відповідних організацій чи відповідним службовим особам і, якщо протести не задовольняються, то передачі їх до суду та постановки питання про притягнення винних до відповідальності.

Основа громадського контролю за діяльністю органів державного управління та державних посадових осіб закладена Конституцією України, де народ визначено єдиним джерелом влади в Україні й закріплено його виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, що не може бути узурпованим державою, її органами або посадовими особами (ст. 5).

Згідно з ст.38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Найчастіше громадський контроль пов'язують з реакцією політичних партій, профспілок, інших суспільних об'єднань, рухів, угруповань, засобів масової інформації, окремих громадян на рішення та дії органів державної влади і посадових осіб з реалізації зовнішньої, регіональної, економічної, соціальної, інформаційної, екологічної, культурної, освітньої та інших напрямів державної політики.

У демократичних країнах органи державної влади встановлюють контакти та підтримують добрі стосунки з громадськістю. Це досягається, здебільшого, створенням спеціальних підрозділів – прес-служб та служб опитування та аналізу настроїв громадськості. Якщо перші, в основному, інформують засоби масової інформації про стан діяльності та перспективні заходи державних органів, то другі вивчають можливу реакцію населення та розробляють рекомендації щодо її врахування при реалізації стратегії та здійсненні політики організації. Взагалі для підтримки зв'язків з

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

Для владних структур функція зв'язків з громадськістю є особливо актуальною, оскільки недолік інформування населення нерідко сприяє поширенню різних здогадок і чуток, що формують негативне відношення до влади.

Перед владними структурами постають завдання: наблизити державний апарат до громадян та їх організацій; зробити його роботу більш відкритою; укріпити відносини з громадськістю. Зв'язки з громадськістю в державному управлінні будуються на основі загальних закономірностей формування сприятливого відношення соціального середовища до здійснюваних дій.

Особливо місце у системі контролю у сфері державного управління займають контрольні повноваження глави держави – Президента України. Вони, в першу чергу, засновуються на тому, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102). Тому вони у певному, визначеному Конституцією України обсязі, стосуються всіх гілок влади (ст. 106).

Щодо Верховної Ради України контрольні повноваження глави держави проявляються у праві: підписання прийнятих нею законів; вето щодо них з наступним поверненням законів на повторний розгляд Верховної Ради України; припинення повноваження останньої, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Щодо Кабінету Міністрів України та системи виконавчої влади контрольні повноваження Президента України реалізуються через:

- призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

- скасування актів Кабінету Міністрів України.

Щодо системи судової влади та прокуратури контрольні повноваження Президента України проявляються у праві:

- призначення третини складу Конституційного Суду України;

- утворення судів;

- призначення на посаду (за згодою Верховної Ради України) та звільнення Генерального прокурора України.

Певне покращання контролю у сфері державного управління пов'язане з започаткуванням адміністративної реформи в Україні. Відбулося покращання організаційних структур та взаємозв'язків, розподілу праці, удосконалення планування, а відповідно й контролю за рахунок:

- наведення чіткого порядку в роботі системи виконавчої влади,

- надання міністерствам більшої самостійності у розробці та здійсненні державної політики,
- скорочення кількості центральних органів виконавчої влади,
- проведення в них функціонального обстеження з метою виключення дублювання функцій,
- забезпечення більшої стабільності в роботі апарату,
- удосконалення функціонування державної служби та підвищення її статусу,
- запровадження регламентів роботи на вищому, центральному та місцевому рівнях виконавчої влади.

В Україні на сьогодні чимало зроблено у напрямку створення правових засад здійснення функції контролю у сфері державного управління. В першу чергу йдеться про Конституцію України та низку Законів України, що регулюють контрольні повноваження органів державної влади. Серед них Закони України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про банки і банківську діяльність» та ін.

В той же час, складна розгалужена, багатофункціональна, методологічно й технологічно неоднорідна система контролю у сфері державного управління на сьогодні є об'єктом, форма якого не кращим чином відповідає його змісту. Заслужують на визнання слухними пропозиції низки українських вчених – фахівців у сфері державного управління та адміністративного права щодо створення вищої аудиторської установи країни. Тим більше, що такі пропозиції відповідають світовій практиці.

В Україні вже подолано багато упереджень перехідного періоду державотворення. Свого, дуже важливого місця набули управлінські функції державного прогнозування та планування. На часі надання належного місця у системі державного управління й функції державного контролю, що завжди органічно пов'язана з функцією державного планування та сприятиме більш ефективному досягненню визначених цілей розвитку України.

#### ***Контрольні запитання до розділу 4.***

1. Дайте визначення функції контролю та назвіть її основні складові. Охарактеризуйте основні різновиди контролю. Визначте принципи, що стосуються функції контролю.
2. Поясніть принцип паралельних повноважень та як він реалізується в державному управлінні України?
3. Розкрийте роль моніторингу в реалізації функції контролю.
4. Назвіть основні та додаткові стандарти Директиви МОВАУ.
5. Яким критеріям має відповідати внутрішній контроль для його ефективного функціонування?
6. Визначте заходи з покращення системи внутрішнього контролю у системі державного управління.

7. Назвіть основні форми зовнішнього контролю.
8. У чому полягають контрольні повноваження Президента України?
9. Зазначте основні форми здійснення конституційного контролю.
10. Який державний орган здійснює від імені Верховної Ради України контроль за використанням коштів Державного бюджету України?



## РОЗДІЛ 5. АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕФОРМУВАННЯ

### 5.1. Сутність адміністративного реформування

У сучасному світі якість державного управління має стратегічно важливе значення для суспільного розвитку. Як відзначено в спеціальній резолюції Економічної і Соціальної Ради ООН, дієве, підзвітне, ефективне і прозоре державне управління покликане відігравати ключову роль в досягненні узгоджених на міжнародному рівні цілей, включаючи Цілі розвитку тисячоліття. На думку українських вчених В. Цветкова, В. Селіванова, О. Скрипнюка, в Україні особливої гостроти набула проблема підвищення якості та ефективності державного управління, оскільки останнє має забезпечити не просто поступальний розвиток, а системні суспільні перетворення.

Вирішення даної проблеми вимагає реформ державного управління, які, доцільно здійснювати, насамперед, у вигляді адміністративного реформування.

Розглянемо поняття «адміністративна реформа». Серед вітчизняних науковців спостерігаються досить відмінні погляди на сутність адміністративної реформи, які можна звести до трьох основних точок зору. Перша з них відображена у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.). Згідно з нею, адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади та стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням. Подібно до цього, В. Кампо зазначив, що адміністративна реформа має на меті вирішення проблеми становлення й розвитку сильної та ефективної виконавчої влади. В «Політологічному енциклопедичному словнику» адміністративна реформа визначається як комплекс узгоджених заходів, спрямованих на системну перебудову органів виконавчої влади, запровадження досконаліших форм і методів їх діяльності. Таким чином, даний підхід зводить адміністративну реформу до змін лише в організації та діяльності системи органів виконавчої влади.

Дещо відмінний погляд виказують В. Авер'янов та І. Коліушко. Зокрема, В. Авер'янов розглядає адміністративну реформу як цілісний комплекс заходів, що передбачають створення ефективно працюючого механізму державного управління, розвиток адміністративного законодавства, покращення кадрового, інформаційно-технічного та фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади. При цьому він виділяє такі суттєві елементи та аспекти механізму державного управління, що підлягають реформуванню, а саме: система органів виконавчої влади; державна служба; інформаційне забезпечення державного управління; державний контроль у сфері державного управління (в розумінні внутрішнього контролю в системі органів

виконавчої влади); адміністративна юстиція як поєднання юрисдикційної діяльності спеціальних органів виконавчої влади та адміністративних судів; адміністративне законодавство.

Як зазначав І. Коліушко, адміністративна реформа є комплексом політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед, у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, та створення на цій основі ефективної системи державного управління. Він виділив такі основні напрями реформування: перетворення системи органів виконавчої влади; розмежування політичних та адміністративних посад в цій системі; реформування державної служби; удосконалення адміністративних процедур у сфері виконавчої влади; становлення адміністративної юстиції.

Отже, з другої точки зору, проблематика адміністративної реформи включає питання змін в організації та діяльності не тільки системи органів виконавчої влади, але й судової гілки влади в частині запровадження та вдосконалення адміністративної юстиції, а також перетворення адміністративного законодавства.

Розуміння адміністративної реформи як такої, що здійснюється лише у сфері виконавчої влади, стало вагомим чинником того, що на практиці адміністративна реформа загальмувала на центральному рівні державного управління.

Третя точка зору базується на розгляді систем органів виконавчої влади (державної адміністрації) та місцевого самоврядування як єдиного цілого – системи публічної адміністрації. В принципі такий підхід було закладено ще у Концепції адміністративної реформи в Україні, завдання якої передбачали формування ефективної організації виконавчої влади та сучасної системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології їх функціонування, організацію на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. Відзначалася також потреба повноцінного запровадження адміністративної юстиції.

Найбільш детально третя точка зору розкрита у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (2005 р.), підготовленому Центром політико-правових реформ. Проект передбачає, що адміністративна реформа є реформою публічної адміністрації та має охоплювати такі напрями: реформування системи органів виконавчої влади; модернізація адміністративно-територіального устрою; децентралізація влади та відповідальності; перетворення місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування; реформування публічної цивільної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування); розвиток системи зовнішнього, передусім судового контролю за публічною адміністрацією; перетворення адміністративного законодавства.

З розглянутих точок зору остання є найбільш загальною. Вона, в

цілому, відповідає світовій практиці, в якій даний комплекс перетворень позначають поняттями «public administration reform» або «administrative reform». У вітчизняній практиці також набуває поширення розуміння адміністративної реформи саме як реформи публічної адміністрації, включаючи питання становлення та вдосконалення адміністративної юстиції.

За такого підходу адміністративна реформа є основною, найбільшою складовою частиною державно-управлінських реформ, але вона не охоплює низку проблем останніх, оскільки, на відміну від них, базується на вузькому розумінні державного управління як об'єкта реформування. Зокрема, поза межами адміністративної реформи залишаються проблеми перетворень інституту глави держави і парламенту як складових системи державного управління, їх зв'язків та взаємодії з органами публічної адміністрації в управлінських процесах, контролю органу конституційного судочинства за управлінською діяльністю президента, парламенту і уряду тощо.

З поняттям «адміністративна реформа» перетинаються поширені у вітчизняній науці та практиці поняття «адміністративно-територіальна реформа» і «муніципальна реформа». Для визначення першого поняття ключовим є поняття «адміністративно-територіальний устрій». Енциклопедичні словники тлумачать останній як територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці (область, регіон, провінція, земля, місто, громада, село тощо), відповідно до яких будуються і функціонують система органів державної влади та система місцевого самоврядування. Виходячи з такого тлумачення, український дослідник А. Павлюк виділяє дві складові адміністративно-територіальної реформи, а саме, перетворення адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в державі. З цим погоджуються автори інших досліджень, обґрунтовуючи необхідність узгоджених змін обох зазначених складових. Науковці проводять думку про те, що зміни адміністративно-територіального устрою (територіальна реформа) самі по собі нездатні привести до кардинальних зрушень у функціонуванні системи органів державної влади, тому важливою є комплексність територіального, адміністративного, функціонального, бюджетного, фіскального реформування тощо.

Детальне бачення пріоритетних напрямів реформування територіальної організації влади в Україні викладене у проекті Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування, розробленому експертами Асоціації міст України та громад і Української партії «Єдність». До таких напрямів віднесено: оптимізацію системи публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях (місцеві держадміністрації, місцеві органи центральних органів виконавчої влади, органи самоврядування); встановлення територіальної основи місцевого самоврядування; зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; вдосконалення організації й функціонування системи місцевого самоврядування; чіткий

розподіл сфери компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (децентралізація, субсидіарність); зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, адміністративно-територіальна реформа є змінами, що включають перетворення адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади в державі. Вона виступає територіальною складовою адміністративної реформи, якщо останню розуміти в значенні реформи публічної адміністрації.

Для розумінні сутності поняття «муніципальна реформа» доцільно звернутися до проекту Концепції національної програми муніципальної реформи в Україні, запропонованої П. Біленчуком, В. Кравченком, М. Підмогильним. У проекті цілями даної програми визначено забезпечення становлення та розвитку самоврядування місцевих громад; підвищення ефективності управління на місцях та на державному рівні; розвиток сіл, селищ, міст і територій. У проекті також наголошується, що муніципальна реформа включає модернізацію адміністративно-територіального устрою, перетворення системи органів місцевого самоврядування рівнів громади та району, перерозподілу повноважень між цими органами та органами виконавчої влади, оптимізацію фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин, формування дієвих місцевих бюджетів, які здатні забезпечити виконання функцій місцевого самоврядування. Муніципальна реформа у такому представленні виявляється складовою частиною адміністративно-територіальної реформи, оскільки включає питання територіальної реорганізації виконавчої влади.

Перетворення державного управління та місцевого самоврядування мають обов'язково втілюватися у відповідному законодавстві, тому вони органічно пов'язані з правовою реформою. Така реформа є одним із видів соціальних реформ, змістом якої є перетворення правової форми, пов'язане з утворенням, реорганізацією або ліквідацією інститутів публічної влади та відповідних правових інститутів. На думку В. Лемака, правова реформа є державною політикою, спрямованою на правові перетворення самої сутності держави, що проявляється у зміні її основних функцій, правових основ її стосунків з суспільством та окремими індивідами на основі засад конституціоналізму й правової держави. Серед основних напрямів правової реформи в Україні ним зазначені: конституційна реформа; судово-правова реформа; удосконалення правових гарантій розвитку інститутів громадянського суспільства. На думку В. Кампо, конституційна реформа є не тільки зміною до Конституції, але й приведенням у відповідність до нової Конституції всього поточного законодавства.

Адміністративно-правова реформа означає реформу адміністративного права. Щодо співвідношення з адміністративною

реформою, то адміністративно-правова реформа розглядається як конкретний напрям здійснення першої з відповідним підпорядкуванням її завдань. Виходячи з наведених поглядів, правова реформа є змінами у правовій системі, частина з яких може стосуватися правової бази державного управління і місцевого самоврядування. Судово-правова реформа розглядається як різновид правової реформи, складова політики розвитку правової системи. комплекс заходів законодавчого та організаційно-правового характеру, спрямованих на демократизацію і підвищення якості правосуддя у державі. Конституційна, адміністративно-правова та і судово-правова реформи виступають компонентами, з одного боку, правової реформи, а з другого – відповідно, політичної, адміністративної та судової реформ. Згідно з цим, правова та державно-управлінські реформи певною мірою співпадають за змістом, але з великого кола проблем не перетинаються між собою.

Щодо політичної реформи, то згідно з проектом Концепції реформування політичної системи України (2001 р.), вона передбачає здійснення парламентської, адміністративної, судової, прокурорської, адміністративно-територіальної та інших реформ. Нагадаємо, що основні положення проекту політичної реформи, ініційованої Президентом України в 2003 р., передбачали зміну форми державного правління і виборчої системи, перехід до двопалатного парламенту, надання результатам Всеукраїнського референдуму сили обов'язкових рішень, що мають пряму дію, зміну деяких конституційних засад діяльності судової влади та місцевого самоврядування. Разом з тим, існує вузьке розуміння політичної реформи, що базується на розгляді політики та державного управління як відносно самостійних, але тісно пов'язаних між собою сфер, які перебувають у постійній взаємодії. У такому розумінні політична реформа означає зміни засад функціонування політичної системи суспільства, передусім державної влади та місцевого самоврядування, що часто потребують здійснення у формі конституційних змін.

Саме вузьке тлумачення політичних реформ видається доцільним при аналізі їх співвідношення з адміністративними реформами, оскільки воно сприяє чіткому розмежуванню політичної та адміністративної діяльності у процесі реформування державного управління, звільненню адміністративного апарату від політичних функцій і партійних впливів.

## **5.2. Аналіз зарубіжного досвіду адміністративного реформування**

Питання проведення адміністративної реформи в останні два десятиріччя з'явилося на перших позиціях порядку денного більшості країн Західної, Центральної та Східної Європи. Суттєва частка всього, що пов'язане з адміністративною реформою, носить ситуативний характер й залежить від конституційного ладу та чинного законодавства, яким у своїй діяльності керуються уряд та інші структури управління. Тому, розв'язуючи проблеми адміністративного реформування, більшість країн

Європи йшли своїм, дещо відмінним шляхом.

Хоча конкретні цілі й дії з проведення адміністративних реформ помітно відрізняються в різних країнах, в той же час, розв'язання проблем надмірної централізації й браку делегування повноважень стало складовими елементами проведення більшості з них.

Адміністративні реформи в різних країнах відбуваються за допомогою різних стратегій, що залежать від часу та особливих умов. Проте існують певні спільні завдання таких реформ для більшості країн світу, зокрема спрямовані на підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур, децентралізацію, передачу функцій на нижчі рівні управління, зміцнення самоврядування, покращення результатів діяльності органів влади, приватизацію, розв'язання проблем глобального характеру тощо.

Досягнення узгодженості державної політики й надання послуг також займають важливе місце в адміністративній реформі, однак такі напрями реформ сильно відрізняються за підходами до їх реалізації: одні країни надають перевагу їх об'єднанню для встановлення єдиного джерела підзвітності, в той час як інші розділяють їх як різні функції - політику та сервісне обслуговування.

Англійський вчений В. Рант виділив сім напрямів, що є спільними для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи. Серед них:

- дерегуляція, децентралізація, дебіюрократизація і приватизація, 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.

Наприклад у межах адміністративної реформи у Франції відбулися дії, що стосувалися:

- розширення субнаціональної автономії;
- скорочення функцій центрального уряду;
- ослаблення ролі префектів;
- створення автономного регіонального рівня.

У 1980-х і 1990-х роках було ухвалено понад 40 законів і 300 декретів, пов'язаних з організацією та повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Було запроваджено трьохрівневу структуру субнаціональної влади, що включає 36500 комун, 96 департаментів і 22 регіони. Кожен рівень є незалежним від інших рівнів, має виборні ради і ширші можливості субнаціональної автономії.

Водночас, префекти втратили велику частку своїх виконавчих і регулюючих повноважень. В нових умовах на регіональний рівень було передано значні державні повноваження з планування економічного розвитку.

У дещо спрощеному вигляді, адміністративна реформа у Франції полягала у:

- ліквідації адміністративної та фінансової залежності, зокрема шляхом переходу від апріорного контролю до апостеріорного;
- передачі виборної влади від регіональних і департаментських префектів до голів виборних рад;
- трансформації регіонів у повноправні місцеві органи влади, що обираються на загальних виборах.

В процесі проведення таких реформ основний механізм міжурядового управління було переорієнтовано з контролю на укладення низки планів-контрактів між міністерствами та регіональними органами влади. Ці контракти є новою формою міжурядового управління, що займає місце між централізованим плануванням і традиційним регіональним плануванням. Така форма мобілізує місцеві можливості і зберігає до деякої міри централізований міжвідомчий контроль.

На рівні центральної влади в межах реформи у Франції здійснено такі заходи:

- запроваджено центри відповідальності з метою подолання роздрібненого фінансового планування;
- впроваджено сучасні методи бухгалтерського обліку;
- зменшено регулювання і нагляд з боку вищих за ієрархією відомств й апарату прем'єр-міністра;
- вжито заходів для поліпшення якості державної служби;
- запроваджено посаду уповноваженого з прав людини;
- докладено більших зусиль для розвитку структур і методів

оцінки рішень на міністерському рівні;

- започатковано кілька міжміністерських проектів;
- в межах дій з приватизації створено кілька державних підприємств, в яких держава є основним акціонером;
- в межах структурної реформи поширено діяльність незалежних адміністративних органів, які здійснюють регулювання в різних галузях державної політики й переведено з метою поліпшення якості обслуговування більшість персоналу з центральних відомств у Парижі до місцевих відділень.

За висновками спостерігачів, жодний з цих заходів не був таким важливим як ті, що пов'язані з децентралізацією.

Більшість фахівців з питань адміністративної реформи у країнах Східної Європи, які обрали шлях побудови демократичного суспільства, зауважують, що необхідність у реформуванні адміністративної системи значною мірою пов'язана й з вимогами розвитку сучасної системи регіонального управління та місцевого самоврядування. Для попереднього радянського устрою цих країн була характерна висока централізація управління, контроль по ієрархії влади над її нижчими рівнями, а також відсутність самостійних сфер місцевого самоврядування. Централізація поєднувалася з концентрацією або злиттям законодавчих і виконавчих органів державної влади. Необхідно було не тільки розмежувати партійну бюрократію і державне управління, але й встановити чіткі повноваження законодавчих та виконавчих органів влади, послабити контроль над регіональними адміністративними утвореннями, створити ефективну систему місцевого самоврядування й запровадити дієвий контроль за адміністративною діяльністю.

Саме децентралізація була основним лейтмотивом адміністративних реформ у Східній Європі, зокрема в Угорщині та Польщі. Ці країни подолали труднощі покращення координації дій між центральними й місцевими органами влади, а також позбавлення дублювання їх функцій. Англійський вчений Г. Вірхайн зазначив основні напрями реформ у цих країнах, що наведені на рис. 5.1.

Східної та Центральної Європи відбулися радикальні зміни. Забюрократизовані структури централізованого планування відійшли в минуле, цінове регулювання в багатьох сферах було ліквідовано, а міністерства були реформовані на засадах широкого застосування функціонального управління. Органи державної влади розширюють та підвищують якість надання послуг.

Відбувається реформування державної служби з урахуванням досвіду передових західноєвропейських країн, зокрема, реформування системи підготовки кадрів державних службовців. Поступово, хоча й дуже повільно, змінюється ставлення народу до ефективності діяльності бюрократичного апарату.

## Основні напрями реформ в Угорщині та Польщі

⇒ Визначення оптимальної кількості самоврядних одиниць



Слід відзначити, що за час демократичних перетворень в країнах

З огляду на темпи змін і складність мети, що особливо стосується країн з перехідною економікою, якими є пострадянські суспільства, англійський вчений Л. Меткалф зазначає, що у багатьох сферах державної політики, зокрема, в економіці, охороні довкілля, освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні, транспорті та містоплануванні, проблеми перевищують можливості організацій, що їх вирішують. Об'єднуючою основою цих ситуацій є потреба пошуку нових можливостей підтримання структурних змін та проведення реформ на між організаційному рівні. Але мистецтво реформування на цьому рівні є дефіцитом. Часто, коли спільні дії організацій є життєво необхідними, кризові ситуації підбивають взаємну довіру, від якої залежить узгодженість цих дій. Саме тому адміністративні реформи вимагають нової концепції впровадження змін, яку повинні напрацювати сучасні науковці й практики.

В умовах трансформації функцій уряду державні управління мають не тільки ефективно керувати роботою своїх організацій, але й брати участь у процесі широкомасштабних структурних перетворень в роботі

організаційних мереж (асоціацій, об'єднань, громадських організацій) шляхом розробки загальної державної політики і програм.

Поняття «мистецтва реформування» підкреслює важливість застосування нових методів і знань для прийняття відповідних управлінських рішень на всіх рівнях державного управління, в першу чергу на урядовому. Мистецтво реформування передбачає узгоджені та взаємозалежні дії численних організацій на відміну від традиційного прийняття рішень в межах однієї організації. На думку Р. Агранофа, основні цінності попередніх реформ - економія, економічність та ефективність, що означають викорінення марнотратства, встановлення чітких управлінських процедур і конкретизацію поставлених завдань, - на сьогодні вже є недостатніми.

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 та законодавчо 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 адміністративних реформ, особливо за умови значного зростання обсягів та складності управлінської праці під час їх здійснення.

Високі вимоги до професіоналізму управлінських кадрів пов'язуються з необхідністю використання під час проведення реформ сучасних підходів і методів управління. Одним з таких підходів є так зване "нове державне управління", в якому робиться акцент на результат.

Основними ознаками «нового державного управління», 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 приватній власності, контрахтуванню і конкурентності в наданні громадських послуг;
- копіювання певних управлінських методів приватного сектору, 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 праці, що залежить від результатів роботи, розвиток управлінських

інформаційних систем і більша турбота про підтримання репутації організації;

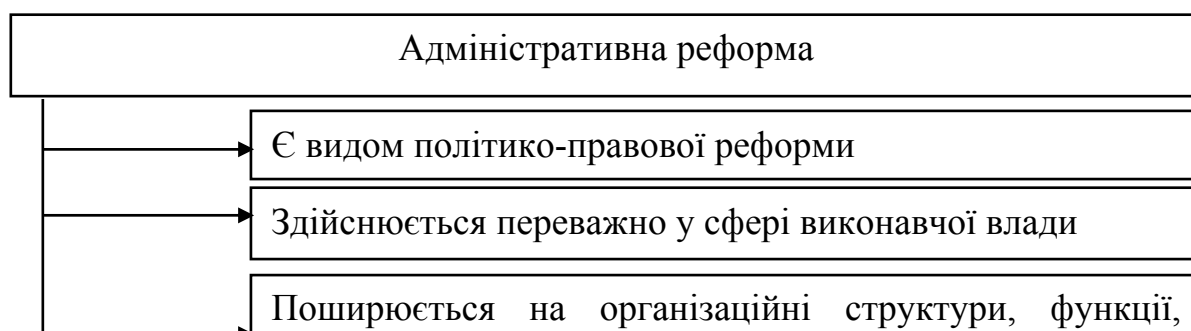
- перевага матеріальних стимулів;
- наголос на скороченні витрат, управлінського штату та підвищенні ефективності роботи.

Безумовно, адміністративні реформи мають виходити з найбільш важливих, актуальних проблем країни та здійснюватися з урахуванням її історичних і культурних традицій, економічних можливостей, ментальності населення. В той же час, далеко не завжди вдається дотримуватися цієї доктрини. Оцінюючи основні причини невдач у проведенні адміністративних реформ, відомий американський фахівець Г. Пітерс зазначав, що відсутність чіткого уявлення та інтегрованої (комплексної) стратегії реформ може частково пояснити, чому результати реформ здебільшого розчаровували їх прихильників. Очевидно, уряди часто відкидали певні реформи на підставі одних припущень (традиційних чи ситуаційних) та обирали інші реформи на підставі зовсім інших, навіть протилежних, припущень. Здійснюючи свій вибір, політики й адміністратори вважали, що заплановані зміни проходять злагожено. Тож не дивно, що на практиці ці реформи не тільки не приносили очікуваних наслідків, але й подекуди взаємна дія реформаторських заходів уряду приносила негативні результати. Серед причин невдач також називається копіювання чужих реформ без внесення елементів новаторства.

### **5.3. Концептуальні засади проведення адміністративної реформи в Україні**

В основу реформування системи державного управління в Україні були покладені положення Концепції адміністративної реформи, схваленої Указом Президента України № 822 від 22 липня 1998 року. Основні аспекти її проведення наведені на рис. 5.2.

Адміністративна реформа є складовою частиною системного реформування економіки, суспільства та держави в Україні. Її проведення здійснювалося в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачало плідну співпрацю Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Для управління процесом адміністративної реформи у 1998 році Указом Президента України була утворена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи на чолі з Л.М. Кравчуком.



У травні 2001 року для подальшого поліпшення організації та прискорення проведення реформи, координації заходів, здійснюваних відповідними органами державної влади, забезпечення оперативної підготовки пропозицій щодо уточнення концептуальних засад цієї реформи та шляхів їх реалізації була тимчасово введена посада Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи.

Тісна координація діяльності основних гілок влади передусім стосується синхронізації адміністративної реформи з реформою адміністративно-територіального устрою України, реформою місцевих органів влади та судово-правовою реформою, реформуванням бюджетних та майнових стосунків, створенням та розвитком елементів громадянського суспільства, які б забезпечували публічний контроль діяльності держави, її органів і посадових осіб.

Адміністративна реформа була розрахована на відносно тривалий період її реалізації та передбачала три етапи.

В межах першого (підготовчого) етапу реформи була розроблена та схвалена Концепція адміністративної реформи в Україні, розв'язані першочергові питання, пов'язані з удосконаленням елементів існуючої системи державного управління. Зокрема, внесені суттєві зміни у структуру та схему прийняття рішень Кабінету Міністрів України (урядові комітети, новий регламент, посада державного секретаря), міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (зменшено їх кількість та змінено склад, запроваджено принцип функціонального управління, наведено більший порядок у їх підпорядкуванні, здійснено поділ посад на політичні та адміністративні, введені посади державних секретарів тощо).

На другому етапі адміністративної реформи очікувалося запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління.

На третьому етапі адміністративної реформи передбачено

поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління.

Доцільність і спрямованість проведення адміністративної реформи, її корисність для України була обумовлена станом державної адміністративної системи, що залишилась Україні після розпаду СРСР. У такій системі фактично було відсутнє реальне місцеве самоврядування, вона була громіздкою, забюрократизованою, нездідною динамічно та адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в державі, у суспільстві, в економіці.

Майже не приділялася увага стратегічним питанням, зокрема, розробці політики зростання на національному та регіональному рівнях, інтеграції у європейські структури, інтеграції в світову економіку, створення умов для розвитку місцевого самоврядування.

Чинна на той час адміністративна система поєднувала як інститути, які дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України, була внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою та відірваною від людей. Внаслідок чого й державне управління, що здійснювалося нею, стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. У свою чергу, громіздкість та невизначеність управлінських процедур призводила до невизначеності управління, що викликало недовіру суспільства до влади.

Значною мірою ефективність державної влади визначається організацією та дієвістю її виконавчої гілки. Саме тут виникли суттєві проблеми. Урядові структури не змогли виробити й реалізувати ефективну державну політику, забезпечити умови виходу економіки з тіні, запобігти погіршенню стандартів у сфері охорони здоров'я та освіти, створити умови для рівномірного розвитку регіонів та запобігти зубожінню значної частини населення. Не були створені правові, кадрові, економічні умови для ефективного функціонування державної служби.

Влада занадто сконцентрована в центрі, в той час як сучасний світовий досвід свідчить, що державне управління має бути динамічним, гнучким, таким, яке швидко пристосовується до нових економічних, соціальних, політичних умов. Цього можна досягти лише за децентралізації владних повноважень, функцій та ресурсів. Влада на місцях є найбільш чутливою до змін, що відбуваються на місцевому рівні, тому її слід наділити відповідними повноваженнями та відповідальністю. Така, базована на розподілі повноважень, архітектура влади створює можливості для росту економіки. Спираючись саме на таку архітектуру влади, можна проводити ефективну державну економічну політику, що традиційно має розроблятися на центральному рівні.

Однією із головних причин неефективної влади є недовіра суспільства до неї. Держава все ще є монополістом на державні послуги, що поки негативно відображається на їх якості. У новій адміністративній системі громадянин, як споживач, має вибирати, у кого отримувати певні

послуги - у держави чи приватної організації. Держава має надавати послуги лише в тому випадку, коли вона це зможе зробити більш ефективно. У новій адміністративній системі має бути ефективний контроль з боку громадськості за витрачанням коштів, отриманих з податків. Громадяни можуть знати, за що вони платять податки й бути впевненими, що ці кошти підуть на виконання цілей розвитку держави, підвищення добробуту населення.

Головною метою (місією) адміністративної реформи в Україні є ґрунтовна зміна у функціонуванні органів державної влади, щоб вони відповідали умовам ринкової економіки та громадянського суспільства, могли плідно співпрацювати з відповідними інституціями. Вся діяльність органів державної влади має бути переглянута на предмет того, до якої міри вона відповідає механізмам ринкової економіки, принципам демократичної політичної системи та чи формує вона сприятливе середовище для становлення громадянського суспільства

Результатом адміністративної реформи має бути створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам.

Система державного управління має бути адекватною фінансово-економічному стану держави, підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах, ефективною та формуватися на наступних принципах:

- мінімізації втручання центральних органів виконавчої влади та паралелізму функцій, повноважень і ресурсів з регіональними та місцевими органами влади;
- консолідації стратегічних функцій і функцій вироблення політики в Кабінеті Міністрів України та в міністерствах;
- чіткого розподілу повноважень і відповідальності між усіма рівнями системи державного управління та органами виконавчої влади;
- прозорості та застосування чітких процедур прийняття рішень, впровадження погоджених рішень на усіх рівнях державного управління;
- відпрацьованості схеми підзвітності для кожної високої посадової особи, яка включатиме особисту відповідальність на кожному відповідному рівні системи державного управління країни;
- виваженого розподілу 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;
- впровадження критерію якості державних послуг як основного при оцінці діяльності державних установ, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- надання прав будь-якій особі (юридичної чи фізичної) апелювати проти окремих рішень, прийнятих державними службовцями чи посадовими особами місцевого самоврядування, чи проти вжитих ними дій;

- встановлення партнерських стосунків з громадянами в процесах розробки програм і конкретних рішень, а також при оцінці досягнень реалізації державної політики.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення передбачене розв'язання низки наступних завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

- формування сучасної системи місцевого самоврядування;

- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

- запровадження раціонального адміністративно-територіального строю.

Визначено кілька основних інструментів та механізмів досягнення цілей адміністративної реформи в Україні, а саме:

- створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;

- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;

- кадрове забезпечення нової системи державного управління;

- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;

- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Суттєве місце у процесі адміністративної реформи відводиться дерегуляції та поліпшенню державних послуг. Цьому мають сприяти зміни у нормативно-правовій базі, підвищення рівня стандартів на державні послуги населенню, розширення форм участі громадськості в публічній оцінці й контролі за їх впровадженням.

В основу формування ефективної організації виконавчої влади в Україні покладено низку принципів, серед яких ключове значення мають такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади;

- незалежність здійснення функцій і повноважень виконавчої влади

від органів законодавчої та судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;

- 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 і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;

- принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

Серед основних заходів адміністративної реформи у напрямку реформування центральних органів виконавчої влади були визначені наступні:

- проаналізувати функції та повноваження центральних органів виконавчої влади і на цій основі визначити їх оптимальну структуру;

- передбачити надання центральним органам функцій стратегічного планування та розроблення політики у відповідних сферах діяльності, програм дій щодо задоволення суспільно важливих потреб;

- визначити організаційні та матеріально-фінансові шляхи та засоби забезпечення прогнозування, планування, регулювання, моніторингу, аналізу і контролю в нових суспільних умовах, зокрема за умов формування ринкової економіки;

- розробити механізми та засоби підвищення ефективності прийняття управлінських рішень на вищому, територіальному і місцевих рівнях.

Важливу роль також відіграє реформування місцевих органів виконавчої влади. При цьому в їх діяльності необхідно забезпечити виконання таких завдань:

- підвищити ефективність здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;

- спрямувати їх діяльність на: забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості;

- гармонійно поєднати загальнодержавні та місцеві інтереси з урахуванням особливостей територіального розвитку;

- сприяти становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Започатковано реформування інституту державної служби у напрямку подальшого становлення професійної, високоефективної, стабільної та



авторитетної державної служби. Передбачається, що компоненти нової системи державної служби поступово розроблятимуться зверху до низу, враховуючи поетапну зміну статусу державних службовців.

Напрями та завдання реформи державної служби витікають з її основних цілей і завдань як найважливішого інституту системи державного управління, а саме:

- охорони конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини та громадянина;

- забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

Для успішної реалізації визначених цілей і завдань державна служба будується на базових принципах: верховенства Конституції і законів України; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; патріотизму; професіоналізму і компетентності; оптимального поєднання повноважень та відповідальності; політичної і релігійної нейтральності; відкритості та і прозорості.

Зазначені цілі, завдання та принципи обумовлюють головні функції державної служби, зокрема:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;

- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;

- побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;

- професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;

- здійснення ефективного та якісного управління державною службою;

- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Виходячи з головних функцій державної служби основними заходами у напрямку її реформування визначені наступні:

- обґрунтування доцільності і механізмів чіткого розмежування статусу та функцій політичних діячів (політиків) і державних службовців;

- перегляд нормативно-правової бази щодо вдосконалення матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців (оплати праці, пенсій, пільг тощо);

- розроблення заходів щодо упередження корупційних дій та їх профілактики у сфері державної служби;

- забезпечення підвищення адміністративної культури державних службовців та ефективного контролю за їх діяльністю з метою посилення суспільної довіри до них;

- оптимізація структури управління державною службою;

- зосередження уваги на підготовці та підвищенні кваліфікації управлінських кадрів, вивченні і адаптації світового досвіду у сферах державного управління, місцевого самоврядування та підготовки кадрів державної служби;

- передбачення проведення роботи із залучення на державну службу на умовах конкурсу, об'єктивності й гласності здібних, перспективних фахівців, молоді та створення умов для їх утримання, професійного зростання та просування по службі.

В процесі реформування державної служби загальнонаціональна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців дістане суттєвого вдосконалення. Це, зокрема, вимагає:

- визначення рівнів і напрямів підготовки за спеціальностями та спеціалізаціями (як у межах освітньої галузі «державне управління», так і в інших галузях із фаховим спрямуванням на державну службу), встановлення термінів та обсягів навчання, а також проведення акредитації закладів освіти та ліцензування навчальних програм для забезпечення державних стандартів якості підготовки у цій сфері;

- приділення у процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги їх підготовці до управлінської діяльності, прийняття рішень, розроблення та аналізу політики, стратегічного менеджменту, сприйняття управлінських інновацій тощо;

- запровадження нормативів відбору на навчання залежно від рівня освіти, напряму (спеціальності, спеціалізації) підготовки, а у системі підвищення кваліфікації кадрів - від категорії та професійно-кваліфікаційної характеристики посади;

- чіткого розмежування завдань і повноважень національних, галузевих, регіональних та місцевих закладів навчання персоналу державної служби з урахуванням специфіки здійснення ними підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, передусім керівників і спеціалістів;

- встановлення гарантій працевлаштування випускників навчальних закладів, що готують кадри для державної служби, з метою ефективного використання набутого освітньо-професійного потенціалу;

- посиленого стимулювання навчання державних службовців із залученням механізму планування їх професійної кар'єри та відповідальності керівників державних органів за ефективне використання спеціально підготовлених кадрів;

- запровадження розгорнутої, упорядкованої та обов'язкової системи підвищення кваліфікації державних службовців з використанням різних форм навчання;

- розширення мережі підготовки кадрів вищої кваліфікації через аспірантуру та докторантуру для підвищення наукового рівня діяльності органів державного управління;

- з метою заохочення та стимулювання державних органів у систематичній професійній підготовці їх працівників визначення в

кошторисах на утримання цих органів окремої статті видатків на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців у розмірі не менш як 3% від фонду оплати праці;

- зміцнення матеріально-технічної бази закладів підготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби, насамперед тих, що навчають керівні кадри.

При формуванні сучасної системи місцевого самоврядування за основу покладено дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням.

Подальша розбудова такої інтегрованої системи управління базується на наступних принципах:

- поєднання вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному та місцевому рівнях з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних і громадських послуг, а також з іншими політичними, правовими та соціально-економічними перетвореннями - 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 і повноважень (делегованих і самоврядних) у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України;

- законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;

- законодавчого 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.

Для побудови цілісної системи самоврядування надзвичайно важливо врахувати наступні правила:

- державні функції мають виконуватися тими органами влади, які є найближчими до потреб громадян і можуть це зробити краще за інші (принцип субсидіарності);

- 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 їхньої 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 можливість контролю над джерелами власних грошових надходжень і визначати обсяги власних видатків, які, у свою чергу, мають забезпечуватися чіткою та прозорою системою збирання і підзвітності;

– система грошових переказів між центральними, регіональними та місцевими бюджетами має ґрунтуватися на об'єктивних, прозорих і визначених правилах.

Адміністративно-територіальний аспект проведення адміністративної реформи пов'язаний з визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування. В ході адміністративних перетворень система адміністративно-територіального устрою має бути реформована з урахуванням потреб нової організації управління на регіональному і місцевому рівні.

В першу чергу, передбачається трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання, на основі чинних положень Конституції України, 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 у різних регіонах України.

Пізніше трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної трьох ланкової структури.

Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до двох-або чотирьох ланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Серед завдань у напрямку територіальної організації державного управління та місцевого самоврядування можна зазначити наступні:

– визначити засади здійснення адміністративно-територіальної та

муніципальної реформ;

- запропонувати механізм становлення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування, реформування бюджетної системи України у напрямку розширення фінансової автономії територіальних громад та органів місцевого самоврядування;

- передбачити модель розподілу управлінських функцій між центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, розвиток служби в органах місцевого самоврядування;

- накреслити заходи щодо здійснення політики інтеграції територіальних громад.

Проведення адміністративної реформи має супроводжуватися цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері державного управління. У зв'язку з цим, основними завданнями інформатизації державного управління є такі:

- створення інформаційної системи державного управління;
- визначення потреб органів влади в нових інформаційних технологіях і базах даних;

- розробка типових проектів і стандартів інформатизації державного управління;

- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій в сфері державного управління;

- організація міжнародного співробітництва у галузі обміну інформацією щодо державного управління;

- здійснення безпаперового документообігу;

- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади.

Інформатизація державного управління має здійснюватися на єдиній методологічній і програмній основі державної інформаційно-аналітичної системи "Адміністративна система України", основним завданням якої має стати моніторинг результативності та ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, створення та підтримка банку даних про ці органи, доступ до міжнародних інформаційних мереж.

У напрямку законодавчого та нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи заплановано комплекс заходів, спрямованих на:

- вдосконалення законодавства, що регулює завдання, функції, організацію, діяльність органів виконавчої влади на різних рівнях та у різних сферах і галузях державного управління;

- оновлення правової бази, що регламентує державну службу, механізми її функціонування та кадрового забезпечення;

- нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності у сфері державного управління, упорядкування системи контрольних органів;

- запровадження реальних механізмів юридичних гарантій прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

- розроблення правових засад інформаційного забезпечення системи органів виконавчої влади;
- визначення шляхів і засобів систематизації адміністративного законодавства.

У зв'язку з фактичним завершенням виконання більшості основних задач першого етапу адміністративної реформи в Україні постало питання актуалізації завдань реформи на наступний період. Відповідь на це питання міститься у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки».

У розділі цього послання "Новий етап адміністративної реформи. Конституційна та судова реформи" у комплексі основних завдань, від реалізації яких залежить підвищення дієвості держави, важливе значення приділяється завершенню адміністративної реформи. Вона розглядається як один з визначальних чинників забезпечення інституційної спроможності інтегрування України в ЄС. Поки що структурна незавершеність цієї реформи, яка на першому етапі концентрувалася на забезпеченні демонтажу тоталітарної системи управління та утвердженні нової системи державного регулювання, стала чи не найголовнішим гальмом у поглибленні соціально-економічних і політичних перетворень.

Особливість нового етапу адміністративної реформи полягає в тому, що вона має здійснюватися в контексті радикального оновлення влади та з врахуванням європейського вибору України. Як зазначено у Посланні, основна мета нового етапу адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Система державного управління має бути прозорою, забезпечувати верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади.

У широкому плані йдеться про підпорядкування логіки адміністративних перетворень основним цілям утвердження в Україні громадянського суспільства. Саме з таких позицій і мають оцінюватися кожен крок і кожен етап проведення адміністративної реформи.

Серед основних завдань наступного періоду реформ в Україні 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. Основою конституційної реформи має стати імплементація результатів Всеукраїнського референдуму (2000 р.). Суттєвим кроком у проведенні такої реформи є внесення змін до Конституції України у 2004 році, внаслідок чого фактично було змінено форму правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську.

Все ще на часі реалізація судової реформи. Вона має не лише

зводиться до вдосконалення діяльності судів і суддів, а, в широкому розумінні, сприяти створенню умов для посилення захисту прав і свобод людини та громадянина, стати реальним і авторитетним борцем з корупцією в країні. Для цього потрібні системний взаємозв'язок і взаємодія між судовою, законодавчою та виконавчою гілками державної влади, заснований на сучасних принципах демократичного суспільства та добросовісного врядування.

В межах адміністративної реформи також мають бути здійснені нові кроки у формуванні ефективної системи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях. Головна мета полягає в утвердженні таких механізмів, які б забезпечували результативність управлінських рішень, розмежування та збалансування повноважень і відповідальності різних рівнів влади та місцевого самоврядування, підвищення кількості та якості у сфері надання державних і громадських послуг.

Важливий напрям нового етапу адміністративної реформи – делегування управлінських функцій згори донизу та всебічний розвиток місцевого самоврядування. Це має органічно узгоджуватися та поєднуватися з проведенням адміністративно-територіальної реформи.

Масштаби та складність зазначених завдань потребують прискореного формування та оновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації.

Необхідно продовжувати реформувати систему державної служби з вдосконаленням практики відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, їх кар'єрного зростання, посилення соціальної й політичної захищеності державного службовця, підвищення суспільного престижу державної служби.

Створення системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, зокрема, формування ефективної системи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях, можливе внаслідок реалізації низки таких завдань:

- підвищення стратегічної ролі Кабінету Міністрів України як центру формування та реалізації державної політики у сфері виконавчої влади, стратегічної ролі міністрів;

- запровадження нової системи центральних органів виконавчої влади, нової ролі та функцій органів виконавчої влади на регіональному і місцевому рівнях;

- розроблення більш ефективних та результативних методів управлінської діяльності; створення ефективної системи планування, звітності та аудиту у секторі державного управління та місцевого самоврядування; впровадження ефективних форм організації надання державних послуг;

- формування та підсилення кадрового потенціалу з метою

забезпечення ефективного функціонування державної влади.

Розробка більш ефективних та результативних методів управлінської діяльності пов'язується з персоніфікацією процедур та максимальним впровадження стандартів прийняття рішень, які б ґрунтувались на принципах корисності та прозорості. Йдеться, в першу чергу, про розробку принципів і критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади, а також методів оцінки соціально-економічних наслідків прийняття та виконання управлінських рішень. Передбачається формування механізмів організаційного забезпечення проведення такої оцінки на рівні уряду та центральних органів виконавчої влади.

Серед найактуальніших завдань адміністративної реформи можна впевнено зазначити впровадження ефективних форм організації надання державних послуг. У цій сфері зусилля зосереджено на виконанні таких завдань:

- розроблення систем типу «електронного уряду» на різних рівнях державного і муніципального управління та можливості безперешкодного звернення до неї будь-якого громадянина;

- запровадити стандарти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створити інституційну основу для поширення суспільного контролю за впровадженням та дотриманням стандартів виконання роботи;

- застосувати методи оцінки ефективності діяльності усіх державних органів; встановити механізми підзвітності з метою дотримання стандартів роботи державних службовців;

- розробити критерії та стандарти якості послуг, що надаються громадянам з боку органів державної влади, та ввести їх у дію;

- визначити чіткі критерії віднесення державних послуг до категорії платних та безоплатних; забезпечити надання платних послуг державними органами тільки після визначення та прийняття відповідних критеріїв і процедур, а також після забезпечення цих органів необхідними ресурсами;

- розробити та запровадити стандартну систему «єдиного вікна» для споживачів державних і муніципальних послуг;

- запровадити правовий та організаційний захист прав юридичних та фізичних осіб на оскарження адміністративних рішень.

В процесі проведення адміністративної реформи в Україні можливе виникнення й інших проблем, що потребують невідкладного вирішення.

#### **5.4. Сучасний етап проведення адміністративної реформи в Україні**

Указом Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління відбулися такі зміни.



Запроваджено наступний склад та схему взаємодії центральних органів виконавчої влади.

#### I. Міністерства:

Міністерство аграрної політики та продовольства України.  
Міністерство внутрішніх справ України.  
Міністерство екології та природних ресурсів України.  
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.  
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України.  
Міністерство закордонних справ України.  
Міністерство інфраструктури України.  
Міністерство культури України.  
Міністерство надзвичайних ситуацій України.  
Міністерство оборони України.  
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.  
Міністерство охорони здоров'я України.  
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.  
Міністерство соціальної політики України.  
Міністерство фінансів України.  
Міністерство юстиції України.

#### II. Центральні органи виконавчої влади:

Державна авіаційна служба України.  
Державна автотранспортна служба України.  
Державна архівна служба України.  
Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України.  
Державна виконавча служба України.  
Державна казначейська служба України.  
Державна митна служба України.  
Державна міграційна служба України.  
Державна пенітенціарна служба України.  
Державна податкова служба України.  
Державна пробірна служба України.  
Державна реєстраційна служба України.  
Державна санітарно-епідеміологічна служба України.  
Державна служба автомобільних доріг України.  
Державна служба геології та надр України.  
Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України.  
Державна служба експортного контролю України.  
Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України.  
Державна служба зв'язку України.  
Державна служба інтелектуальної власності України.  
Державна служба молоді та спорту України.  
Державна служба морського та річкового транспорту України.  
Державна служба статистики України.  
Державна служба технічного регулювання України.

Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками.  
Державна служба України з питань захисту персональних даних.  
Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.  
Державна служба фінансового моніторингу України.  
Державне агентство водних ресурсів України.  
Державне агентство екологічних інвестицій України.  
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України.  
Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України.  
Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України.  
Державне агентство земельних ресурсів України.  
Державне агентство лісових ресурсів України.  
Державне агентство резерву України.  
Державне агентство рибного господарства України.  
Державне агентство України з питань кіно.  
Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та Майном.  
Державне агентство України з управління зоною відчуження.  
Державне космічне агентство України.  
Державна архітектурно-будівельна інспекція України.  
Державна екологічна інспекція України.  
Державна інспекція сільського господарства України.  
Державна інспекція техногенної безпеки України.  
Державна інспекція України з питань праці.  
Державна інспекція ядерного регулювання України.  
Державна фінансова інспекція України.  
Адміністрація Державної прикордонної служби України.  
Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.  
Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України.  
Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів.  
Пенсійний фонд України.

III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:  
Антимонопольний комітет України.  
Державний комітет телебачення і радіомовлення України.  
Фонд державного майна України.

IV. Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України:

1) *через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України:*

Державна служба експортного контролю України.  
Державна служба статистики України.  
Державна служба технічного регулювання України.  
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України.  
Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України.  
Державне агентство резерву України.  
Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном.

2) *через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України:*

Державна авіаційна служба України.  
Державна автотранспортна служба України.  
Державна служба автомобільних доріг України.  
Державна служба зв'язку України.  
Державна служба морського та річкового транспорту України.  
Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів.

3) *через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:*  
Державна архітектурно-будівельна інспекція України.

4) *через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України:*  
Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України.  
Державна інспекція України з питань праці.  
Пенсійний фонд України.

5) *через Міністра аграрної політики та продовольства України:*  
Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України.  
Державне агентство земельних ресурсів України.  
Державне агентство лісових ресурсів України.  
Державне агентство рибного господарства України.  
Державна інспекція сільського господарства України.

6) *через Міністра внутрішніх справ України:*  
Державна міграційна служба України.

7) *через Міністра культури України:*  
Державне агентство України з питань кіно.

8) *через Міністра надзвичайних ситуацій України:*  
Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України.  
Державне агентство України з управління зоною відчуження.  
Державна інспекція техногенної безпеки України.

9) *через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України:*  
Державна служба інтелектуальної власності України.  
Державна служба молоді та спорту України.  
Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України.

10) *через Міністра охорони здоров'я України:*

Державна санітарно-епідеміологічна служба України.

Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками.

Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

11) *через Міністра екології та природних ресурсів України:*

Державна служба геології та надр України.

Державне агентство водних ресурсів України.

Державне агентство екологічних інвестицій України.

Державна екологічна інспекція України.

12) *через Міністра фінансів України:*

Державна казначейська служба України.

Державна митна служба України.

Державна податкова служба України.

Державна пробірна служба України.

Державна служба фінансового моніторингу України.

Державна фінансова інспекція України.

13) *через Міністра юстиції України:*

Державна архівна служба України.

Державна виконавча служба України.

Державна пенітенціарна служба України.

Державна реєстраційна служба України.

Державна служба України з питань захисту персональних даних.

Встановлено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються.

Центральні органи виконавчої влади, на які цим Указом покладені функції з реалізації державної політики у відповідній сфері, виконують повноваження у визначених сферах компетенції відповідних органів, що ліквіднуються згідно з цим Указом.

### ***Контрольні запитання до розділу 5.***

1. Розкрийте сутність поняття «адміністративна реформа».
2. Поясніть сутність адміністративно-територіальної реформи та її співвідношення з адміністративною реформою.
3. Назвіть пріоритетні напрями реформування територіальної організації влади в Україні.
4. Розкрийте сутність поняття «муніципальна реформа».
5. Що Ви розумієте під правовою, адміністративно-правовою та судово-правовою реформами?
6. Що вкладається у зміст політичної реформи?
7. Назвіть напрями, що є спільними для проведення адміністративної

реформи в країнах Західної Європи.

8. Поясніть, у чому полягала адміністративна реформа у Франції?

9. Охарактеризуйте основні напрями реформ в Угорщині та Польщі.

10. Назвіть риси, що були притаманні структурам державного управління пострадянських суспільств та викликали необхідність проведення адміністративних реформ.

11. Розкрийте сутність поняття «мистецтво реформування».

12. Наведіть ознаки «нового державного управління».

13. Назвіть головну мету та очікувані результати адміністративної реформи в Україні.

14. Назвіть основні етапи адміністративної реформи в Україні та відповідні завдання.

15. Які принципи покладені в основу адміністративного реформування системи державного управління в Україні?

16. Визначте основні інструменти, механізми та завдання досягнення цілей адміністративної реформи в Україні.

17. Розкрийте основні принципи та завдання формування нової системи центральних органів виконавчої влади.

18. В чому особливість нового етапу адміністративної реформи, його основні завдання?

19. Назвіть найактуальніші завдання продовження адміністративної реформи.

## **РОЗДІЛ 6.**

### **ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

#### **6.1. Завдання науки державного управління виходячи з тенденцій і чинників суспільних трансформацій**

У сучасних вітчизняних наукових публікаціях велика увага приділяється впливу суспільних трансформацій на розвиток науки державного управління. На нашу думку, саме управління в умовах таких трансформацій є не тільки актуальною науковою але й практичною проблемою.

Кожна країна має свою модель державного управління, що історично склалася та враховує національні особливості. В той же час є моделі державного управління, які стали еталонами з теоретичної і практичної точок зору. На пострадянському просторі найбільш відомими з них є американська та європейська моделі державного управління. В основу першої покладено "людину економічну" й акцент зроблено на створенні максимальних умов для отримання прибутку внаслідок її діяльності, а в основу другої покладено "людину адміністративну" й зроблено акцент на максимально можливе правове врегулювання будь-яких суспільних відносин і чітке дотримання такою людиною в процесі діяльності встановлених норм права.

Вибір Україною шляху європейської інтеграції природно призводить до необхідності орієнтації на впровадження європейської моделі державного управління. У зв'язку з цим виникає необхідність в осмисленні моделі управління, властивої країнам Європейського Союзу, і пристосуванні до неї національної моделі державного управління. Одним з серйозних виявів прагнення України до європейської інтеграції є політична й конституційна реформа, що проводиться в ній, зокрема зміна форми державного управління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, характерну для багатьох країн Європейського Союзу. Таким чином, відбувається не тільки зовнішня, але і внутрішня зміна моделі державного управління. Це дозволяє розглядати виділення та передбачення можливих шляхів трансформації вітчизняної моделі державного управління як важливе завдання науки державного управління.

Відповідно до закону необхідного різноманіття (закон У.Ешбі) для створення системи державного управління, здатної управляти певними суспільними сферами, галузями, видами діяльності необхідно, щоб ця система мала не менше різноманіття ніж ці сфери, галузі, види діяльності. Відомі три основні підходи до вирішення цього питання. За першим підходом необхідно зменшити різноманіття системи державного управління щодо певних суспільних сфер, галузей, видів діяльності, зокрема методами деконцентрації, тобто розподілу функцій та

повноважень по рівнях управління. За другим підходом слід підвищити рівень різноманіття об'єкта управління, зокрема методами децентралізації, тобто передачі частки функцій і повноважень самому об'єкту управління, наприклад місцевому самоврядуванню. За третім підходом необхідно підвищувати рівень різноманіття шляхом підвищення ефективності суб'єктів управління, зокрема завдяки добору та професійного розвитку управлінських кадрів, вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на фоні безперервного ефективного наукового супроводу процесів державного розвитку (прогнозування, планування, моделювання, експеримент, аналітика, оцінювання тощо).

Маємо дуже непрості для реалізації вимоги до створення політично і економічно конкурентоздатної в умовах Європейського Союзу (з достатнім рівнем різноманіття) української системи державного управління, оскільки вона має бути здатною відповідати європейському законодавству, спрямовувати суспільство на дотримання європейських цінностей, забезпечити реальну рівність України в співдружності європейських країн. Визначення та обґрунтування необхідного та достатнього рівня різноманіття системи державного управління як в цілому, так і для її складових елементів з урахуванням процесів розвитку країни є також важливим завданням науки державного управління.

Одним з основних наукових принципів є забезпечення випереджаючого характеру наукових досліджень, тобто орієнтація досліджень на майбутнє. Саме реалізація цього принципу перетворює науку в необхідну умову ефективної практики. В контексті даної роботи це означає, що необхідно передбачувати та обґрунтовувати не тільки розвиток процесів державотворення, але й процеси управління ними. Оскільки розвиток суспільства, а відтак й управління ним має динамічний і ситуаційний характер, а процеси в суспільстві мають тенденцію до прискорення, то для системи державного управління як суб'єкта управління цими процесами постійно існує необхідність у випереджаючому рівні управління. Забезпечення такого рівня управління, постановка цілей, формування засад державної політики, механізмів її реалізації в усіх напрямках суспільної діяльності, передбачення відповідних напрямів, завдань, технологій та необхідних ресурсів є одним з важливих завдань науки державного управління.

Виникнення необхідності в державно-управлінських впливах завжди пов'язується з виникненням проблемної ситуації у суспільстві або певній його сфері, галузі, окремому виді діяльності. В той же час, якщо немає проблеми, то немає потреби й в її вирішенні. В цьому один з проявів об'єктивності управління. На думку Г.Атаманчука, проблемна ситуація в соціальних системах породжується діалектикою життя і виникає тоді, коли стає явною необхідність зміни заданих цілей і параметрів діяльності.

Проблема розвитку та проблема кризи є найбільш загальними

проявами невідповідностей між цілями та станом держави. Такі невідповідності в цілому виникають при реалізації суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних відносин. Перші з них безпосередньо пов'язані з управлінськими впливами на різноманітні види суспільної діяльності, другі – з управлінськими впливами, спрямованими на вдосконалення самої системи державного управління, а треті – з впливами суспільних відносин та суб'єктів громадянського суспільства на розвиток системи державного управління. В залежності від масштабу, проблеми державного управління можуть мати характер світових, міждержавних, національних, міжрегіональних, регіональних, територіальних, а від напрямів прикладення управлінських впливів – зовнішніми або внутрішніми. Отже, ще одним важливим завданням науки державного управління є розвиток методології виявлення та діагностування проблемних ситуацій у процесах державотворення, формування та реалізації державної політики.

За нормального режиму управління, як показує сучасна світова практика, процеси управління в суспільних системах, зокрема процес державного управління, здебільшого набувають характеру стратегічного управління, а при кризовому управлінні вони, як відмічав В.Цветков, забезпечуються в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень синергетики, з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи і руйнівні процеси переважають, а, з іншого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, інтенсивного включення процесу самоорганізації.

Виникнення в Україні умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, постановку обґрунтованих цілей її розвитку, пошук нових загальнонаціональних ідей, навколо яких має згуртуватися суспільство. Однією з безумовно найбільш вдалих з таких ідей є орієнтація на європейські цінності, вибір курсу на забезпечення відповідних рівня життя і стандартів демократизації суспільства. Визначення та обґрунтування стратегій розвитку держави, регіонів, територій, окремих сфер, галузей, видів суспільної діяльності з орієнтацією та використанням досвіду передових країн світу є важливим завданням науки державного управління.

Існує низка чинників впливу суспільних трансформацій на ефективність і результативність державного управління. Серед основних з таких чинників за пріоритетністю впливу маємо: ціннісний, політичний, інноваційний, функціональний, мотиваційний, інформаційний.

Ціннісний чинник безпосередньо пов'язаний з культурою організації, він є найбільш істотним її рівнем. За виразом відомого вченого Е.Шайна, «культура організації - це результат відповідної реакції на дві головні проблеми, якими опікується кожна організація, а саме: на потребу



адаптації і виживання в певному оточенні та на потребу у внутрішній інтеграції». Оскільки можна розглядати європейський вибір України як реакцію держави на потребу адаптації і виживання в сучасному світі та на потребу у внутрішній інтеграції, то внаслідок такого вибору слід чекати зближення національної культури з європейською. Найбільш істотним рівнем такої культури безумовно є європейські цінності. У той же час, вплив ціннісних орієнтацій, які переважають в культурі більшої спільноти, може набути форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність меншої організації. Дослідження впливу ціннісного чинника на процеси державного управління, визначення шляхів та умов приведення останнього до європейського рівня демократії та суспільної культури є також важливим для України завданням науки державного управління.

Політичний чинник пов'язаний, з одного боку, з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а, з іншого боку, з розробкою і реалізацією державної політики. Чинники політичної і 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. Це пов'язано з певними політичною, економічною і соціальною платформами тих сил, які прийшли до влади. Безумовно, що управлінське рішення, яке не відповідає програмам і ціннісним настановам таких сил, підтримуватися ними не буде. Аналіз та врахування впливу політичного чинника на процес державного управління, формування та розвиток наукового напрямку аналізу державної політики є важливим і актуальним завданням науки державного управління.

Інноваційний чинник характеризується двома складовими: здатністю системи державного управління приймати принципово нові, нетрадиційні управлінські рішення з позиції функціонально-технологічного підходу, а також здатністю 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 сучасних європейських норм і цінностей, а й відповідних наукових, освітніх, технологічних і економічних інновацій. Розроблення нових сучасних методів і технологій суспільного управління, соціоінженерна підтримка широкого впровадження інновацій в усі сфери, галузі, види суспільної діяльності є важливим завданням науки державного управління.

Функціональний чинник завжди пов'язаний з технологіями управління. Однією з найбільш поширених з них є раціональна модель прийняття рішень, що передбачає: виявлення і діагностування проблеми, формулювання обмежень і критеріїв для прийняття рішень, виявлення альтернатив, оцінку альтернатив, вибір найкращої з альтернатив. Відомі спроби синтезу й інших моделей прийняття рішень, зокрема правової (акцент на процесі прийняття рішень, їх відповідальності, правовому

аспекті), політичної (акцент на політичних чинниках впливу на прийняття рішень), соціально-психологічної (акцент на особистісних і групових чинниках впливу, поведінці). Жодна з цих моделей не забезпечує повноту опису процесу прийняття рішень, тому вважається доцільним їх або комплексне, або ситуативне застосування спільно з моделлю раціонального прийняття рішення. Важливим завданням науки державного управління є подальше удосконалення технологій управління, зокрема, прийняття управлінських рішень та підвищення їх ефективності й результативності.

Мотиваційний чинник пов'язують з теоріями мотивації, які базуються на аналізі потреб і процесу. Ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі і індивідуальні потреби. Задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль. Особливої уваги заслуговує теорія, запропонована К.Алдерфером, оскільки підтверджується практикою. Вона передбачає три рівні потреб, однаково важливих для людини, а саме: Ж - життєві потреби (фізіологічні і безпека); В - потреби міжособистісних відносин; З - потреби в підвищенні поваги і самореалізації. Завданням науки державного управління є пошук найбільш ефективних підходів та засобів мотивації управлінської праці, зокрема на рівні політико-адміністративного управління та в системах державної служби й служби в органах місцевого самоврядування.

Інформаційний чинник пов'язаний із забезпеченням управлінської праці необхідною та достатньою інформацією. Порушення цієї умови може привести до невдалих або, навіть, неправильних управлінських рішень. У практиці державного управління широко використовуються програмні комплекси та комп'ютерні системи, які накопичують й надають управлінцям та службовцям оперативну інформацію про законодавчі та інші нормативно-правові акти, дають можливість отримувати прогностичні модельні оцінки з макроекономічних питань, спростити проектування та інше. На сьогодні мова йде про прискорення інформатизації та комп'ютеризації державного управління в аспекті створення його електронної системи на всіх рівнях - від парламенту і уряду до органів місцевого управління та місцевого самоврядування. Це сприятиме формуванню інформаційних та технологічних умов для подальшої демократизації держави, прозорості діяльності управлінських інституцій, розвитку самоврядування. В умовах переходу до інформаційного суспільства наукове забезпечення та супровід подальшого розвитку інформатизації системи та окремих складових державного управління безумовно є важливим завданням науки державного управління.

Врахування закономірності стабілізаційного взаємозв'язку ціннісного, політичного, економічного, соціального та духовного рівнів суспільного управління гарантує стабільність в суспільстві, так необхідну для розвитку будь-якої держави. На державному рівні стабілізаційний чинник ціннісного рівня виявляється у наявності національної ідеї, історичних коренів, традицій, міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної терпимості,

суспільної світоглядної ідентичності. За таких умов будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень в суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин і спонук для цього, немає підтримки у населення збурюючих політичних сил. Останні переключаються на змагання за право влади шляхом пропозиції кращих шляхів економічного розвитку країни.

У свою чергу, стабілізаційний чинник політичного рівня виявляється у зважених, прозорих діях влади, які базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій і громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації. За таких умов будь-які процеси на економічному рівні не зможуть привести до економічної кризи, оскільки всі політичні сили або переважна і впливова більшість з них налаштовані на досягнення стабільного економічного розвитку країни, попередження економічних збурень.

Стабілізаційний чинник економічного рівня виявляється у встановленні в країні стабільної економічної системи, здатної не тільки до подолання можливих економічних криз, але і такої, що починає упереджувати ці кризи вже на стадії появи їх ознак. За таких умов будь-які процеси на соціальному рівні не зможуть призвести до серйозної і тривалої соціальної або соціально-економічної кризи, оскільки економічні механізми держави достатні для попередження соціальних збурень.

Стабілізаційний чинник соціального рівня виявляється через високий середній прожитковий рівень населення, його задоволення наданими соціальними послугами, можливість вільного розвитку особистості в умовах наявності доступних робочих місць різної кваліфікації, можливості отримання освіти та відпочинку. За таких умов створюється реальна можливість досягнення високого духовного рівня населення і професійного рівня організацій.

Стабілізаційний чинник духовного рівня, у свою чергу, виявляється в досягненні в країні досить високого культурного рівня населення для позитивного сприйняття найбільш прогресивних світових ідей розвитку, розуміння і належної поваги до історичного шляху не тільки свого, але й інших країн і народів, формування національної ідеї, врахування історичного коріння, традицій, переваг, забезпечення міжнародної, міжрелігійної, міжмовної терпимості. За таких умов забезпечується стабільність на ціннісному (світоглядному) рівні.

Описане коло взаємозв'язків рівнів суспільного управління комутується в єдину стабілізаційну систему, процеси в якій динамічно повторюються, є істотними, стійкими і необхідними, що дозволяє говорити про наявність в такому взаємозв'язку ознак закономірності. Формування умов та механізмів забезпечення суспільної стабільності, зокрема, шляхом відповідного державного управління є надважливим та найактуальнішим для сучасної України завданням науки державного

управління.

У спрощеному розумінні європейська модель державного управління характеризується розгалуженою і дуже розвиненою системою права, коли кваліфікований управлінець, насамперед, повинен мати хорошу юридичну підготовку. Пристосування національного законодавства до дуже розвиненого європейського законодавства, безумовно, внесе певні й істотні корективи в підходи до формування управлінського персоналу. Насамперед мова йде про необхідність значного підвищення його правової і загальної управлінської культури. По-друге, процес європейської інтеграції безумовно буде супроводжуватися збільшенням обсягів управлінської роботи, підвищенням її інтенсивності, а відповідно й необхідністю залучення додаткових та підвищення кваліфікації вже працюючих кадрів. В умовах спочатку трансформації, а у найближчій перспективі і застосування європейського законодавства різко буде зростати попит на фахівців з юридичною освітою, причому не взагалі, а саме таких, які підготовлені до цієї роботи. Не останню роль в цьому процесі буде грати знання іноземних мов, насамперед англійської й тих країн, які будуть допомагати Україні прискорити шлях в Європейський Союз. До цього слід додати необхідність працювати з сучасними стандартами якості, досконало володіти управлінськими та інформаційними технологіями. Відтак, розроблення нових підходів до управління персоналом, формування, розвиток, обґрунтування сучасної державної кадрової політики, зокрема перспектив та можливих реалій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в умовах суспільних трансформацій є важливим завданням науки державного управління.

## **6.2. Визначення напрямів удосконалення державного управління на підставі аналізу особливостей управлінської діяльності**

В управлінні соціальними системами, основними властивостями яких є складність, відкритість, динамізм, імовірнісний характер процесів, здатність до самоорганізації, існують чимало труднощів і, так званих, «управлінських патологій». Саме вони й складають ті особливості управлінської діяльності, що можна взяти за основу при визначенні напрямів удосконалення управлінських рішень. Для цього необхідно виявити труднощі та найбільш поширені негативні явища, які слід подолати. Нижче виділені найбільш відомі на сьогодні труднощі, що стосуються управлінської діяльності в соціальних системах та окремих її аспектів.

На сьогодні прийняття та реалізація стратегічних рішень ще не систематизовані належним чином, а керівники та фахівці недостатньо озброєні методологією та технологією управління. Важливу роль для подолання цих недоліків відіграє упорядкування процедури цілепокладання. Існуючі тут труднощі пов'язані з низкою об'єктивних і суб'єктивних обмежень на здійснення призначення соціальних систем,

особливо держави. Серед них невизначеність майбутнього або поверхове чи взагалі неправильне його уявлення; наявність унікальних проблем; здебільшого неможливість чіткої структуризації проблем і визначення цілей у кількісному вимірі; обмеженість ресурсів і невизначеність перспективи їх відновлення; невизначеність або протилежність підходів до вирішення проблем з боку різних впливових сил; як наслідок цього маємо пошук компромісів, а не рішучі дії; неврахування чиннику взаємовпливу окремих соціальних підсистем; неможливість або складність отримання достатньої інформації, пов'язані з цим ризик та невизначеність; відсутність ефективних науково обґрунтованих методів, придатних для практики цілепокладання в широкому спектрі проблем тощо.

Усі ці чинники проявляються через сприйняття певних людей, що приймають або безпосередньо впливають на прийняття рішення. Звідси обмеженість застосування раціональної моделі прийняття рішень і, переважно, вибір такого рішення, що відповідає ситуації, але не покращує її. Цим пояснюються, наприклад, тенденція будувати не оптимізаційні, а імітаційні моделі соціально-економічних систем та отримувати з їх допомогою можливі сценарії розвитку, особлива важливість людського чинника, необхідність поєднання в особі управлінця досвіду, інтуїції, знання та розуміння постійної необхідності їх поповнення, дискусії щодо необхідного рівня та спрямування підготовки та підвищення кваліфікації управлінців, особливо на державному рівні.

Проблеми цілепокладання стосуються двох основних процесів - розвитку, коли зміна властивостей, складу та структури системи супроводжується зміною складу основних її елементів і кількості зв'язків між ними, та функціонування, коли властивості, склад і структура системи змінюються без зміни складу основних елементів та кількості зв'язків між ними.

Можна впевнено стверджувати, що й на сьогодні вирішення проблем цілепокладання в управлінській діяльності залишається одним з найскладніших. Цьому сприяють також чинники неоднорідності: управлінської діяльності, що проявляється у численних її типах, видах та формах; просторових умов управлінської діяльності та її здійснення за допомогою різних засобів реалізації; суб'єкта управлінської діяльності, тобто його реальне втілення в часі не тільки різними особами, а й різними засобами та зовнішніми формами.

Цілепокладання є складовим елементом, етапом управлінської функції планування (в широкому розумінні вона включає й прогнозування). Здебільшого на державному рівні використовується середньо- та короткострокове планування. Це визначення щорічних програм соціально-економічного розвитку, програм дії уряду, державного бюджету тощо. Таке планування крім безпосереднього управлінського впливу на систему державного управління має і певне політичне підґрунтя, а саме, є спробою швидко отримати позитивні соціально-економічні результати та, тим самим, заручитися підтримкою населення у проведенні державної політики. Помилки або прорахунки при виборі цілей

проявляються, як правило, не відразу. Американський вчений, Нобелівський лауреат Д. Форестер стверджував, що управління складними системами, виходячи лише з короткострокових цілей та орієнтування на найближче майбутнє, неминуче призводить до того, що діяльність тієї чи іншої соціальної системи з часом буде погіршуватися.

Водночас існують певні труднощі в плануванні. Хоча складним проблемам найбільшою мірою відповідає системне планування, сьогодні воно ще не знаходить широкого впровадження у повному обсязі. Взагалі планування ефективно та доцільне тільки у поєднанні з ефективним контролем. Фактично, державні установи не контролюють свою діяльність у повній мірі, що пов'язується з наслідками виборчої політики, змінами в уряді, недостатнім забезпеченням ресурсами, нечисленністю колективів, що здійснюють планування, небажанням оприлюднення оцінок основних показників і виникнення конфліктних ситуацій тощо. Внаслідок цього можна погодитися з твердженням Г. Райта, що планування є важливою, але знехтуваною функцією державних керівників.

Планування та оцінювання є основними компонентами сучасної методології управління - аналізу політики та визначають ефективність його застосування. У зв'язку з цим викликає занепокоєння зміщення цільових настанов при оцінюванні програмно-цільових рішень, яке проявляється в переключенні уваги з результатів на ресурси та величину коштів, витрачених на реалізацію тієї або іншої програми. На думку спеціалістів, це може привести до зниження ефективності програмно-цільового управління. Таке зміщення цільових настанов, частково, пов'язане з впровадженням стратегії ресурсозбереження на всіх рівнях управління, яка є однією з провідних настанов сучасного державного управління.

В управлінні величезна увага приділяється розвитку та удосконаленню функції комунікації, її засобам і технологіям. Це пояснюється тим, що за оцінками фахівців, на обмін, перетворення та обробку інформації в управлінських процесах втрачається від 50% до 90% часу. Фактично інформаційні процеси складають основу управлінських процесів і значно впливають на їх ефективність.

Для розуміння їх ролі запропоновані моделі організаційних структур, в яких відображені вузли управління та виконавчі органи, що поєднані лініями інформаційного зв'язку. У вузлах управління відбувається перетворення зібраної первинної (повідомляючої) інформації в управлінську (управлінські рішення) за допомогою перетворювальної інформації (опис методів, алгоритмів, правил, прийомів, принципів). Таким чином, від розгляду ієрархії цілей та завдань можна перейти до розгляду та аналізу організаційних структур з ієрархією вузлів управління та алгоритмів.

Серед основних проблем інформаційного забезпечення управлінських процесів в соціальних системах можна виділити: складність отримання необхідної релевантної інформації і, як результат, здійснення управління в умовах її нестачі; обмеженість інформаційних моделей опису процесів управління внаслідок їх суб'єктивності та неможливості побудови повної

ієрархії цілей; невизначеність одних та складність отримання кількісних оцінок інших параметрів управлінських процесів; неоднорідність та зміна параметрів у процесі розвитку; наявність як зайвих, так і малоінформативних вузлів управління та ланок зв'язку; існування інформаційних протиріч між вузлами управління; недосконалість алгоритмів перетворення інформації; складність та інформаційна перенасиченість окремих вузлів управління; відставання з впровадженням сучасних комп'ютерних та інформаційних технологій; неоперативність отримання інформації; суб'єктивність сприйняття інформації (фільтрація, вибірковість тощо); низький рівень аналітичної роботи у вузлах управління, невідповідність до неї управлінців; незадовільна організація діловодства, насамперед, його електронізації; низький рівень контролю.

Останнім часом все більшого розуміння отримує необхідність урахування в управлінській діяльності чиннику ризику як імовірності отримання бажаного результату. Чим менше ризик, тим легше здійснювати управління та забезпечити його ефективність. Завдання управлінців - знаходити в умовах невизначеності та ризику ефективні рішення. Цей принцип змушує виявляти та прогнозувати суттєві чинники можливого впливу як негативного, так і позитивного, а також кількісно оцінювати їх імовірність.

Серед таких найбільш відомих чинників у соціальних системах є: неврахування цілей, інтересів та поведінки основних політичних сил та соціальних груп; нестабільність економічної та соціальної ситуації; невизначеність політичної ситуації; зміна влади; нестабільність законодавства; незадовільний стан відносин з впливовими країнами та міжнародними організаціями; неповнота або неточність інформації; екологічна небезпека; стихійні лиха тощо.

Незважаючи на численні результати досліджень, ще спостерігається неадекватне ставлення багатьох управлінців до чинника ризику, що проявляється в нехтуванні ним, орієнтації на найкращі показники та власний практичний досвід, недооцінюванні експертних методів, упередженості щодо використання математичних засобів та ін. Навіть оцінюючи ризик при виборі альтернатив, люди, як правило, зважають тільки на дві змінні: суб'єктивну ймовірність програшу та розмір програшу, тоді, як імовірність виграшу зовсім не справляє вплив на оцінку ризику.

В деяких умовах отримання оцінок чинників впливу неможливе внаслідок недостатності інформації. В цьому разі, йдеться про управління в умовах невизначеності. Найбільше воно характерне для соціальних, політичних та наукових систем. В умовах складності таких систем для прогнозування їх поведінки при наявності дії численних чинників в останні роки робиться спроба застосовувати методи моделювання з використанням сучасних інформаційних технологій. Оскільки на практиці не завжди вдається повністю вирішити завдання на кожному етапі управління, то доцільно відслідковувати накопичення відхилень від поставлених цілей з метою корегування дій у вузлах управління.

До поширених помилок у процесі прийняття рішень, що безпосе-

редньо пов'язані з людським фактором, можна віднести такі: управлінська короткозорість, припущення, що майбутнє повторюватиме минуле, надмірне спрощення, покладання на чужий досвід, упереджене ставлення, небажання експериментувати та приймати рішення.

До найважливіших напрямів удосконалення прийняття та реалізації управлінських рішень належать такі:

- подальший розвиток теорії та методології реалізації управлінських функцій;
- розроблення сучасних технологій прийняття рішень;
- використання методології наукового управління при прийнятті рішень;
- підвищення професійного рівня управлінців, зокрема, вдосконалення системи добору, підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів;
- розроблення та впровадження чіткої системи професійних та службових обов'язків державних службовців;
- створення та постійна актуалізація інформаційно-методичного ресурсу щодо механізмів реалізації управлінських функцій, зокрема, прийняття та реалізації управлінських рішень, які включають сучасні теоретичні та практичні розробки у цих сферах;
- використання сучасних систем підтримки прийняття рішень;
- обов'язкове врахування можливих екологічних наслідків рішень.

Крім об'єктивних чинників впливу на управлінські рішення, пов'язаних з певними труднощами забезпечення їх ефективності, існують так звані управлінські патології. Цей термін використано російським вченим А.Пригожиним для позначення певного класу феноменів, що стійко відтворюються та проявляються в різних поколіннях керівників. Наведемо такі феномени, які є найбільш поширеними або суттєвими за впливом і негативними наслідками. Серед них наступні:

- зростання без розвитку як наслідок нездатності до змін, неприйняття очікуваних нововведень або невміння їх здійснювати;
- панування структури над функціями, що, наприклад, проявляється при вирішенні організаційних проблем у створенні нових структур замість відповідних механізмів, хоча функції первинні щодо структури;
- 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;
- прийняття 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;

- низька здійсненність управлінських рішень внаслідок як невисокої виконавчої дисципліни, так і недоліків самих рішень;

- концентрація уваги в роботі керівників з підлеглими на оцінці недоліків, а не досягнень;

- фактор емоційного впливу на рішення, небажання визнавати власні помилки.

В умовах кризи у процесі прийняття рішень проявляються такі управлінські патології:

- звужуються можливості тих, хто відповідає за прийняття рішень, зокрема, з питань аналізу ситуації, уявлень наслідків рішень, творчого мислення, повноти оцінки проблем;

- комісії або інші органи з управління ліквідацією криз не завжди ефективні, оскільки однорідні за складом, очолюються, як правило, не незалежним керівником, проявляють, переважно, однобічне бачення ситуації тощо;

- відповідні організаційні структури є недостатньо гнучкими для здійснення спеціальних оперативних заходів;

- інформація, що необхідна для поглибленого вивчення ситуації, здебільшого, неповна та недостатньо повно враховує всі життєво важливі факти.

Аналіз управлінських патологій показує, що значна їх кількість пов'язана з проблемами моралі адміністративної поведінки, усунення яких, передусім пов'язане з розвитком управлінської культури. Подолання управлінських патологій слід розглядати як суттєвий резерв удосконалення управлінської діяльності та ефективного досягнення поставлених цілей.

### 6.3. Аналітичне забезпечення державного управління

Аналітичне забезпечення державного управління - це найважливіший інструмент забезпечення його ефективності. Відповідна аналітична робота передбачає дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладу на більш прості складові елементи, виявлення взаємозв'язків і взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей та принципів, в силу яких міркування щодо вибору рішень приймають доказовий характер. Розуміння важливості та необхідності проведення великих обсягів такої роботи призвело до створення в вищих та центральних органах державної влади спеціальних структурних підрозділів - аналітичних та інформаційно-аналітичних служб, відділів тощо.

Аналітична робота в апараті органів державної влади набула характеру обов'язкової процедури. Вона потребує максимального концентрування на певному завданні, досконалого знання предметної області, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів й прийомів аналізу, певного часу тощо. Водночас, для апаратної роботи характерні численні та різноманітні завдання, що виконуються одночасно незначною кількістю працівників, а також стислі строки підготовки рішень, тобто обмеження у часі. Якщо до цього ще додати чинник значної плинності працівників апарату внаслідок його скорочення та постійного оновлення, що в останні роки часто спостерігається в Україні, то отримуємо досить повне уявлення основних причин, за яких відбувається суттєве зниження якості аналітичної роботи на фоні загального збільшення її обсягу.

Одним з найбільш реальних шляхів 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 компаній, соціологічних опитувань населення тощо. Основними недоліками такого підходу є втрата оперативності та керованості цим процесом.

В науковій літературі найбільш часто аналіз розглядається як прийом наукового мислення, зокрема, загально відомими є такі його види: формально-логічний, математичний, системний, функціональний тощо. В останній час також можна зустріти розгляд окремих видів аналізу як наукових напрямів і комплексних методів досліджень, наприклад, у вигляді аналізу політики. При прийнятті управлінських рішень (програмно-цільових, нормативно-правових, організаційно-розпорядчих та ін.) найбільш широко застосовуються системний аналіз, який спирається на системний підхід, загальну теорію систем і низку дисциплін, зокрема математичних, а також аналіз політики, який трактується як її вивчення та

осмислення та базується на численних сучасних методах управління.

Виходячи з системного аналізу, будь-яка складна проблема має розглядатися як система у взаємодії всіх її компонентів. Для управління цією системою необхідно визначити мету, окремі цілі підсистем, що входять до складу, критерії ефективності та найбільш прийнятні способи управління, а також альтернативи досягнення вибраних цілей. Важливою особливістю системного аналізу є комплексний підхід до використання формалізованих і неформалізованих методів та засобів досліджень. Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі, що відображає взаємозв'язки реальної ситуації. Технічну базу системного аналізу складають комп'ютерні інформаційні системи та технології.

Для сучасної концепції аналізу проблем державного рівня характерний багато етапний комплексний аналіз, який базується на поєднанні системного, процесного (функціонального), ситуаційного та синергетичного підходів, що забезпечує більш ефективне вирішення проблем, оскільки при цьому вибір методів аналізу здійснюється залежно від конкретних ситуацій. На першому його етапі, як правило, здійснюється структурно-функціональний, а на останньому - функціонально-вартісний аналіз, який використовується для перевірки здійсненності рішень.

Серед поширених методів аналізу можна зазначити наступні:

- 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 (критеріями);
- редукція, тобто зведення яких-небудь даних, структури, об'єкта до більш простих;
- оцінювання як систематичне застосування методів дослідження для оцінки елементів об'єкта аналізу;
- формалізація, тобто відображення результатів мислення в точних поняттях або твердженнях;
- моделювання, тобто дослідження проблем, процесів або систем шляхом побудови та вивчення їх моделей, зокрема, структурних моделей, що відображають взаємозв'язки між елементами об'єкта аналізу, функціональних моделей, які відображають комплекс функцій об'єкта аналізу та його елементів, та інформаційних моделей, що відображають вузли управління та інформаційні потоки між ними;
- 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 (першого, другого і далі), а також "дерева рішень", яке являє собою

схематичне зображення складного процесу прийняття рішень щодо якого-небудь завдання;

- експертиза, тобто мотивовані висновки або оцінки фахівця-експерта (або фахівців) щодо певного питання, проблеми;

- визначення та розподіл пріоритетів, тобто першочерговості вирішення проблем і реалізації цілей щодо термінів або ресурсного забезпечення;

- кореляційний аналіз, тобто виявлення взаємного зв'язку, взаємозалежності, співвідношення елементів аналізу; їх імовірнісної або статистичної залежності;

- інтерполяція, тобто знаходження проміжних значень параметрів по ряду логічних або статистичних даних;

- застосування методу екстраполяції, тобто розповсюдження висновків щодо певних аспектів на проблему (процес) в цілому та на майбутній її розвиток;

- евристика, тобто спеціальні неформальні методи рішення задач 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 представницькості цілого (системи, процесу, проблеми) за його частинами. Існують три критерії репрезентативності: статистичний (розрахунок обсягу вибіркової сукупності), ресурсно-економічний (оцінка кадрового забезпечення, вартості досліджень, необхідного часу, методів, що застосовуються, тощо) та аналітичний (обмеження на обсяг та деталізацію вибірки з погляду отримання надійних результатів);

- урахування чинників невизначеності та ризику, тобто імовірності отримання певних результатів за умов наявності численних джерел і параметрів впливу на об'єкт аналізу;

- умовивід, тобто розумова дія, що пов'язує думки різного змісту в низку посилок і наслідків, як правило, з застосуванням 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);

- урахування людського чиннику.

Серед сучасних засобів, що забезпечують здійснення аналізу, широко застосовуються:

- 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;
- деякі фундаментальні знання щодо певної проблемної сфери, які передбачають можливість формування логічних висновків та відіграють роль електронних консультантів для осіб, що приймають рішення;
- експерименти, за допомогою яких у визначених та контрольованих умовах досліджуються процеси управління, що безпосередньо впливають на вирішення проблеми.

Ефективність аналітичної роботи значною мірою залежить від досвіду, здібностей та знань її виконавців, що необхідно обов'язково враховувати у процесі добору та атестації працівників аналітичних служб.

Нижче наведений базовий перелік видів діяльності, які потребують аналітичного забезпечення на різних етапах існування організації у системі державного управління (наприклад, центрального органу виконавчої влади).

На етапі становлення або реформування це:

- Визначення місця та ролі організації (підрозділу) в інфраструктурі управління.
- Розроблення та узгодження положення про організацію (підрозділ).
- Розроблення структури організації, штатного розпису, правил внутрішнього розпорядку, системи документообігу.
- Розроблення та узгодження посадових інструкцій працівників.
- Визначення стратегії, розроблення та узгодження концепції діяльності та політики організації (структурних підрозділів) на певний період.
- Розроблення основних процедур діяльності організації (структурних підрозділів).
- Організація колективної системи отримання, первинної обробки та передачі інформації, розроблення відповідних положень, інструкцій.

На етапі виконання місії це:

- Підготовка проектів 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).
- Відпрацьовування сучасних науково обґрунтованих механізмів забезпечення реалізації стратегії економічного та соціального розвитку країни у сфері своєї діяльності, розроблення заходів щодо їх реалізації.
- Виявлення можливих загроз національним інтересам і визначення шляхів їх відвернення.

- Розробка нормативної документації (нормативів, стандартів, положень, інструкцій тощо) у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації.
- Контроль виконання управлінських рішень у межах 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 і прогнозів розвитку подій, суспільних процесів з напрямів діяльності даної організації (структурного підрозділу).
- Підготовка експертних висновків, оцінок з широкого кола питань у сфері діяльності даної організації (структурного підрозділу).
- Визначення та ефективне використання у роботі можливостей і форм міждержавного та міжвідомчого спілкування.
- Підготовка міжнародних договорів та угод у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації.
- Методичне керівництво у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації.
- Акредитація, ліцензування певних видів діяльності у межах компетенції даної організації.
- Постановка завдань досліджень, що координуються даною організацією (підрозділом).
- Організація та систематичне планування роботи, звітування щодо її виконання та внесення необхідних корекцій.
- Висвітлення напрямів і результатів роботи у засобах масової інформації (прес-конференції, інтерв'ю, публікації, тематичні передачі тощо).
- Періодичне розроблення або оновлення концепції та процедур діяльності організації (підрозділів).
- Підготовка пропозицій щодо вдосконалення роботи організації (структурних підрозділів) з усіх питань її діяльності.
- Розробка методичного забезпечення діяльності даної організації (структурного підрозділу).
- Консультативна допомога органам державного управління з проблем у сфері діяльності даної організації (структурного підрозділу).
- Ведення колективного (або індивідуального) моніторингу з проблем у сфері діяльності даної організації, структурного підрозділу, експертів з використанням альтернативних джерел інформації.

- Щоденний аналіз суттєвих подій, відслідковування та оцінка змін у ситуації, що відбуваються в сфері діяльності даної організації (структурного підрозділу).

- Створення та систематична актуалізація інформаційно-методичного ресурсу (правова база, методичні матеріали, інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали, освітні програми, реєстри, стандарти, нові технології тощо) у безпосередній сфері своєї діяльності.

На етапі ліквідації це:

- Упорядкування, підготовка та передача основної і супровідної документації щодо діяльності організації (структурного підрозділу) до відповідних організацій.

Такий перелік може бути використано при прийомі на роботу та проведенні атестації, зокрема покладено в основу відповідної тестової системи.

Ефективний аналіз передбачає: глибоке знання проблеми та правового поля, в якому вона вирішуватиметься; врахування інтересів всіх зацікавлених впливових сил та реальної ваги останніх; уявлення цілісної картини ситуації, на фоні якої вирішується проблема; зосередження уваги безпосередньо на розв'язанні конкретної проблеми; формулювання вибору у вигляді політики, що враховуватиме широкі інтереси; вибір контрольованих засобів досягнення цілей; колективна експертиза, до якої залучатимуться експерти з альтернативними поглядами на проблему; здоровий глузд.

В процесі проведення аналізу конкретної проблеми державного рівня можливі різноманітні дії та результати, зокрема:

- вироблення нових знань щодо об'єкта аналізу та чинників впливу на нього;

- виявлення нових питань і проблем, що потребують вирішення;

- синтез моделей об'єкта аналізу (теоретичних, інформаційних, тощо) та прогнозування за їх допомогою розвитку процесів у ньому;

- 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; е) розроблення мотиваційних заходів для забезпечення ефективного вирішення даної проблеми;

- створення або вдосконалення системи комунікації, зокрема, моніторингу та інформаційно-методичного ресурсу, що відповідають завданням вирішення даної проблеми;

- оцінювання стану вирішення проблеми та забезпечення з цією метою ефективною системою контролю на всіх етапах вирішення проблеми;

- корегування планів, зокрема, заходів (зміна завдань, припинення виконання тощо), що втратили свою актуальність або не забезпечують

досягнення поставлених цілей;

- підготовка та вибір альтернативних 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.

Особливості аналітичної роботи дають змогу сформулювати ще одну вимогу до претендентів на посади політичні та державних службовців - це вміння системно мислити, зокрема, структурувати управлінські проблеми.

В управлінській діяльності значний обсяг аналітичної роботи перепадає на планування. На особливу важливість такої роботи вказував видатний вчений П. Друкер, який запропонував інвестувати час у планування, щоб скоротити час, необхідний для контролю. В плануванні можна виділити такі основні етапи (стадії) як прогнозування, власне планування (програмування) та проектування. Професіонально проведене прогнозування дає змогу визначити перспективи та виділити найважливіші напрями і 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 фахова експертиза.

Власне планування дає змогу визначити комплекс завдань для реалізації головної та основних цілей. Це досягається структуруванням проблеми на основі визначення пріоритетних видів і напрямів діяльності, робіт, завдань або, інакше кажучи, побудовою "дерева цілей" до рівня завдань. При визначенні останніх доцільно максимально застосовувати їх типізацію, що дає змогу спростити подальше проектування шляхом уніфікації проектів та технологій, необхідних для їх реалізації.

Структурування проблеми спочатку здійснюється відносно основної діяльності, а його результатом є визначення основних завдань. Після цього необхідно здійснити суперпозицію управлінської та забезпечувальної діяльності на основну діяльність та виділити допоміжні завдання, які разом утворюють механізм реалізації проблеми. Саме на цій стадії при вирішенні проблем державного рівня йдеться про перелік програмно-цілевих завдань (програм, проектів), планування нормотворчості, визначення пріоритетних наукових досліджень, підготовку бюджетних пропозицій тощо. Основним засобом аналітичної роботи на цій стадії є індивідуальна та колективна фахові 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. При виборі проектів, як правило, застосовується конкурсна система. Основними



засобами аналітичної роботи на цій стадії є структурно-функціональний та функціонально-вартісний аналіз, індивідуальна та колективна фахові експертизи.

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; електронні інформаційні мережі; спеціальні соціологічні опитування (на замовлення), професійні консультації та експертизи. Серед популярних засобів доставки інформації маємо: електронні глобальні та локальні мережі з відповідними засобами програмної підтримки, зокрема Internet; лазерні та магнітооптичні диски; флеш-пам'ять та ін.

Виділення релевантної інформації з величезного загального її потоку складає етап первинної обробки, є досить складним завданням і, як правило, здійснюється за допомогою спеціальних програм шляхом відсортювання (фільтрації) інформації за певними ознаками, здебільшого, за ключовими словами, характерними для певної сфери, наприклад, виду діяльності, проблеми, процесу. Таким чином, багатоманітність інформаційного забезпечення набуває конкретності при аналізі певних проблем.

Для обґрунтованого формулювання певних висновків необхідно також забезпечити процес систематичного довгострокового відслідковування інформації з альтернативних джерел. З цією метою можна запропонувати просту, але досить ефективну форму індивідуального моніторингу найбільш суттєвих подій та процесів. Кожна позиція такого моніторингу фактично є певною аналітичним завданням. Суть її у тому, що за заданих вихідних умов (виникла проблема) необхідно за допомогою певного методу (оцінювання та прогноз) знайти її вирішення (можливі заходи). Спроба вирішення таких завдань може призвести до необхідності формування конкретних управлінських рішень. Виділення низки таких завдань, що стосуються певної проблеми, дає змогу відслідковувати у часі розвиток ситуації навколо неї, визначити основні чинники впливу, а також запропонувати підходи та заходи щодо її вирішення.

В процесі аналітичної роботи виникає необхідність у різноманітній інформації. Сучасним підходом до вирішення цієї проблеми є створення та ведення проблемно-орієнтованого інформаційно-методичного ресурсу. Останній є впорядкованою множиною документів або даних, до яких є індивідуальний доступ, і має бути зорієнтованим на забезпечення певної сфери діяльності всією необхідною інформацією та складатися з таких основних розділів:

- нормативно-правового, що містить постійно обновлювану правову базу;
- науково-методичного, який містить інформацію щодо пріоритетних

напрямів та результатів наукових досліджень у відповідній сфері діяльності, їх методичного забезпечення, матеріали наукових конференцій, симпозиумів, семінарів;

- навчально-методичного, що містить освітньо-професійні та професійні програми, програми функціональної спеціалізації, кваліфікаційні тести і анкети для оцінки та контролю рівня професійних знань і навичок фахівців у даній сфері діяльності, базові підручники та навчальні посібники;

- реєстрового, що містить державні реєстри центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, матеріали статистичної звітності;

- зведеного каталогу бібліотечних фондів за напрямами у даній сфері діяльності;

- довідкового, що містить різноманітні довідники, інформаційні матеріали щодо відповідної діяльності в різних країнах, інформаційно-довідкові системи, бази даних локального та віддаленого доступу.

Для аналізу численних проблем державного управління, зокрема, таких, що пов'язані з геополітикою, різноаспектними сферами впливу та їх поширенням, доцільно використовувати електронну картографію, тобто візуалізацію інформації шляхом надання графічної форми статистичним та іншим даним. Візуальне відображення розміщення об'єктів дослідження у просторі дає нову інформацію для аналізу та дає змогу поглибити їх розуміння. Для цього використовуються спеціальні інформаційні технології (геоінформаційні системи), засновані на поєднанні графічного аналізу з проектуванням просторових баз даних. Відомими прикладами застосування електронної картографії є відображення геополітичних інтересів окремих країн та їх блоків, результатів виборів, політичних уподобань населення по регіонах тощо. Накопичення та систематизація послідовності таких відображень для певних процесів дає змогу відслідковувати та прогнозувати розвиток останніх, а також виявляти найбільш суттєві фактори впливу.

#### **6.4. Консультування в державному управлінні**

Консультування в державному управлінні – це інтелектуальна діяльність з аналізу та рекомендацій щодо здійснення та розвитку державного управління на засадах використання наукових та організаційних новацій як в ньому самому, так й в різних сферах і галузях суспільної діяльності як об'єктах державного управління. В такій якості воно виступає як метод удосконалення науки і практики державного управління, підвищення ефективності управлінської та суспільної діяльності.

Консультуванню в державному управлінні притаманна низка характерних рис, зокрема, воно:

- є професійною допомогою органам державної влади та посадовим особам на засадах науково-обґрунтованого управління;

- не спирається на владні повноваження, внаслідок чого має рекомендаційний характер і застосовується у вигляді порад;
- виходить з об'єктивної та професійної оцінки управлінських ситуацій;
- є доступним й доцільним на будь-якому етапі управлінського процесу; під час застосування збільшує управлінський потенціал замовника без збільшення його штатного розпису.

Органи державної влади можуть виступати як суб'єктами, так і об'єктами консультування.

До основних принципів консультування можна віднести: урахування системних змін; науковість; ефективність; гнучкість; орієнтацію на кінцевий результат; рекомендаційний та випереджаючий характер висновків і пропозицій; постійне ведення та оновлення експертної бази; використання інновацій, нової інформації та нових інформаційних технологій тощо.

Прийнято виділяти два основні види консультаційної діяльності – предметну та методологічну. За предметною класифікацією можна виділити такі її види: управлінський та проблемно-орієнтований. Прикладами останнього є, зокрема, політичний, економічний, соціальний, гуманітарний, екологічний. У свою чергу, вони можуть бути деталізовані у консультаційну діяльність з проблем: правових (юридичний консалтинг), зв'язків з громадськістю (PR-консалтинг), управління персоналом (HR-консалтинг), менеджменту, маркетингу, якості, інжинірингу, застосування інформаційних технологій (IT-консалтинг) тощо.

За методологічною класифікацією таку діяльність можна поділити на: експертну, процесну та навчальну. Експертне консультування, яке часто застосовується органами державної влади, здійснюється одноосібно або колективом фахівців (комітети, комісії, експертні та робочі групи, «круглі столи») у ситуаціях, коли виникає нова або складна проблема. Процесна консультація заснована на супроводженні всього або певних етапів процесу вирішення певної проблеми й передбачає діагностування проблемної ситуації, методичне забезпечення її розв'язання, спільно вироблені рекомендації з замовником. Навчальне консультування має на меті тісну співпрацю консультантів і спеціалістів організації, що замовляє консультування, навчання її працівників теорії, методології проведення, упровадження результатів певного виду діяльності. У сучасному управлінні часто відбувається поєднання процесного та навчального консультування.

На сьогодні консультування якості у предметній класифікації є одним з основних видів консультування в державному управлінні. Його виходу на передові позиції сприяє впровадження міжнародних та вітчизняних стандартів якості в державному управлінні України. Розробка систем якості здійснюється відповідно до вимог стандартів ISO (міжнародної організації зі стандартизації) серії 2000. Головною метою урядової програми запровадження системи управління якістю в органах

виконавчої влади є опис методик основних процесів; розробка технологій цих процесів; раціональна легітимація документів; конкретизація функціональних обов'язків та посадових інструкцій.

Соціологічне опитування державних службовців, працівників центральних, місцевих органів державного управління, місцевого самоврядування, проведене українською дослідницею А. Краснейчук, засвідчило, що перевага щодо залучення зовнішніх чи внутрішніх консультантів надається першим з них (72%), однак перспективним вважається поєднання їх спільних умінь (53%). Опитані респонденти на перше місце ставлять проблеми організації управління, зокрема, оптимізацію структури та функцій; удосконалення системи управління. Розглядаючи державний орган як надавача послуг, 68% респондентів віддають перевагу проблемі якості послуг. На запитання “Чи потрібна консультаційна діяльність у державному управлінні?” 95% респондентів дали позитивну відповідь. Це свідчить про необхідність впровадження консультаційної діяльності в роботу органів державної влади та управління з метою підвищення її результативності й ефективності.

#### **6.5. Формування комплексних і професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування**

Становлення та розвиток державного управління та місцевого самоврядування в Україні супроводжується роботою з добору та підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Одним з важливих напрямів цієї роботи є формування комплексних та професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Здебільшого, така робота здійснюється, виходячи з розгляду державного управління та місцевого самоврядування як комплексних міждисциплінарних галузей, що предметно охоплюють знання з політології, економіки, права, соціології, менеджменту, філософії, психології, інформатики та ін. При цьому враховується досвід практичної діяльності в цих сферах. На стадії становлення нових галузей фактично спостерігається перевага емпіричного підходу до формування вищезазначених програм над предметним.

Відповідно до сучасного доробку методології формування професійних програм, у загальних частинах професійних програм містяться загальноосвітні модулі, у модулях функціональних частин відображаються базові складові предметної сфери на даний момент часу, загальні для обраної спеціальності, а у спеціальних частинах – спеціальні складові даної предметної сфери відповідно до обраної спеціалізації.

Завжди існує проблема, як найкраще сформуванати комплексну або професійну програму, виходячи з реальних суспільних потреб, зменшивши при цьому вплив суб'єктивних факторів. Як і при формуванні будь-якого проекту, здебільшого, ця проблема вирішується підбором команди

професіоналів й після розробки проекту програми - застосуванням до нього методу колективної експертизи. У подальшому програма поступово й систематично удосконалюється, вбираючи в себе новий суспільний досвід у даній сфері діяльності. Як приклад можна навести розробку й систематичне оновлення професійної програми підготовки магістрів державного управління за освітньою спеціальністю «Державне управління».

В контексті формування комплексних і професійних програм заслуговують на увагу інноваційні підходи. До таких підходів з повним правом можна віднести парадигмальний підхід, сутність якого – у використанні з зазначеною метою системної, діяльнісної, предметно-орієнтованої та інших парадигм. Такий підхід дозволяє сформулювати заходи комплексних програм та організувати навчальний процес за професійними програмами, спираючись на достовірні, перевірені часом системи знань, що набули характеру парадигм.

Сутність системної парадигми в тому, що за неї будь-які явища, об'єкти та процеси суспільного життя розглядаються як системи та для їх аналізу застосовується системний підхід. Останній передбачає розклад системи, що досліджується, на складові елементи та вивчення властивостей і характеристик цих елементів, а також взаємозв'язків між ними. Процес розкладу системи називається структуризацією й дуже часто застосовується для проблем, що виникають у будь-якій діяльності. Це дозволяє спростити такі проблеми до рівня, коли вони піддаються сучасним засобам аналізу. Однією з найбільш поширених є описана російським вченим Р. Фатхутдіновим технологія діагностування та структуризації проблем шляхом постановки й отримання відповідей на запитання. Серед найбільш поширених з них на першому рівні структуризації є такі: Що робити? Де робити? Кому робити? Як робити (за якою технологією)? У які терміни? З якими витратами? У якій кількості? Що це дасть (економічний, соціальний, екологічний, технологічний ефект)? Аналогічно можливо продовжити структуризацію проблеми на інших рівнях. За такої технології отримують конкретні відповіді на всі поставлені запитання та здійснюють їх ув'язку у просторі, часі, по ресурсах та виконавцях.

Приклад застосування подібної технології до формування комплексної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців показано на рис. 6.1.

Кожне з наведених запитань фактично визначає напрям реалізації комплексної програми, наприклад, запитання «Чому вчити?» визначає напрям «Розроблення кваліфікаційних вимог та забезпечення програмами» тощо. У свою чергу, кожний напрям далі конкретизується у заходах програми, які визначаються за схемою «виявлення проблем → постановка цілей → визначення критеріїв → формування конкретних завдань».

Сутність діяльнісної парадигми в тому, що за неї всі явища, об'єкти та процеси суспільного життя розглядаються через призму класичної

загальної моделі діяльності, основними складовими якої є мета (цілі), засоби (ресурси), власне сам процес та результат. На підставі такого відображення можна синтезувати модель діяльності за схемою: «мета (цілі) → засоби → процес → результат → мета (цілі)», в якій враховано системний та циклічний характер процесу діяльності.



Рис. 6.1. Формування комплексної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців

Основні блоки такої моделі мають наступний зміст. Мета (цілі) діяльності - це передбачення її результатів у певній перспективі, а у перекладі на мову систем - це очікуваний її стан, який характеризується певним набором (вектором, матрицею) її основних параметрів (показників, критеріїв). Під засобами розуміємо сукупність ресурсів, інструментів, механізмів, методів, технологій, шляхом використання яких змінюється або перетворюється навколишній світ. Процес - це сукупність послідовних дій для досягнення певних результатів, внаслідок яких відбувається зміна або перетворення навколишнього світу. Результат - це певний досягнутий внаслідок здійснення даної діяльності стан навколишнього світу, якому притаманний конкретний вектор її основних параметрів. Конкретизація такої моделі досягається визначенням певної головної мети та цілей, а також урахуванням можливих засобів їх досягнення.

Безумовно, для досягнення запланованих результатів цілі діяльності мають бути реальними, тобто враховувати об'єктивний стан та перспективи розвитку суспільства, виходити з реальних можливостей на визначену перспективу, передусім з ресурсних.

Для повноти слід характеризувати діяльність, як і будь-яку іншу систему, з різних боків, зокрема, як процеси, функціональні структури, організованість матеріалу та морфологію, на якій склалася та існує ця система. Організованість управлінської діяльності доцільно оцінювати за ієрархією цілей. Тоді неорганізованість, що проявляється у відхиленні від заданих цілей, може бути використана в системах зворотного зв'язку як підстава для коригування вихідних цілей, стратегії, політик.

Для обґрунтованої побудови загальної моделі діяльності розглянемо її у прив'язці до реально необхідних видів і способів організації діяльності, серед яких методологія, тобто відповідь на запитання «Як організувати та побудувати (систематизувати) діяльність та забезпечити її методами і засобами?»; дослідження, тобто відповідь на запитання «Як виробити (створити) нові знання, що сприятимуть удосконаленню діяльності?»; навчання, тобто відповідь на запитання «Які знання, вміння та навички необхідно мати та як їх донести до людей?»; комунікація, тобто відповідь на запитання «Як отримувати, передавати, накопичувати, зберігати та обробляти дані?»; технологія, тобто відповідь на запитання «Як цілеспрямовано, системно (використовуючи сукупність методів обробки; виготовлення; зміни стану, властивостей, форми тощо) використати знання для досягнення практичних цілей?»; культура, тобто відповідь на запитання «Як відобразити в діяльності досягнуті знання, вміння, навички, рівень інтелекту, моральний та етичний розвиток, світогляд, ефективні способи та форми спілкування людей у їх взаємодії?».

З урахуванням вищенаведеного, застосування загальної моделі діяльності до державного управління, дозволяє виділити в ньому такі основні системні складові: цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика); засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна

культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси); процес (зміна стану держави, її розвиток, дослідження у цьому напрямі, управління, комунікація на державному рівні); результати (новий стан держави).

Наведений підхід дозволяє комплексно, і, що дуже важливо з погляду практичного застосування, уніфіковано підійти до формування професійних програм, зокрема у сфері державного управління, виходячи з певного базового набору навчальних модулів й покладення в їх основу вивчення виділених системних складових предметної сфери.

Нижче наведено приклади гіпотетичних типових структур комплексної та професійної програм, побудованих за запропонованим підходом.

*Приклад 1. Гіпотетична типова структура комплексної програми з підготовки фахівців з державного управління:*

1. Концепція програми (підстава для розробки, актуальність, характеристика вихідного стану, основні принципи та ідеї побудови, етапи реалізації, прогнозування результатів реалізації).

2. Основна частина, яка містить заходи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у даній сфері діяльності, а саме щодо: розвитку відповідної практики та впровадження технологій здійснення такої діяльності.

3. Допоміжна частина, яка містить заходи з науково-методичного забезпечення організації та проведення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у даній сфері діяльності, а саме щодо: наукових і методологічних розробок, підвищення рівня професійної культури.

4. Обґрунтування ефективності заходів (техніко-економічне).

5. Механізми реалізації програми, які передбачають заходи стосовно таких видів забезпечення: організаційного (управління розробленням і реалізацією програми); правового; фінансового; матеріально-технічного; кадрового; інформаційного; способів, завдань та технологічної схеми контролю.

*Приклад 2. Гіпотетична типова структура професійної програми з підготовки фахівців з державного управління:*

1. Загальна частина, що забезпечує теоретичну та практичну підготовку, необхідну для вивчення даного курсу.

2. Функціональна та спеціальна частини, що забезпечують сучасний рівень знань та навичок відповідно з даної спеціальності та конкретної спеціалізації, зокрема: концептуальне бачення предмета (актуальність, історичний та інші аспекти розвитку даної предметної сфери, зв'язок з іншими предметами, підходи до вивчення тощо); стан теорії; перспективні досліджень; методологічні напрацювання; стан практики; технології; комунікації; рівень культури; перспективні напрями розвитку даної сфери діяльності в системному взаємозв'язку теорії та практики; механізми забезпечення даного виду діяльності: управління у даній сфері діяльності



(планування, організація, мотивація, контроль, прийняття рішень, комунікація); нормативно-правове, інформаційне, кадрове (управління персоналом), фінансове, матеріально-технічне та документальне забезпечення; фактор часу.

3. Тестові та контрольні завдання для перевірки засвоєння матеріалу.

4. Рекомендована навчальна та навчально-методична література.

5. Тезаурус з даної сфери діяльності.

Сутність предметно-орієнтованої парадигми – це визначення та окреслення меж відповідної діяльності, тобто фактично у виділенні її предметного та проблемного поля. Найчастіше це робиться емпірично на підставі досвіду фахівців й з часом уточнюється. Серед інших підходів слід зазначити соціологічний, заснований на опитуванні відомих фахівців-експертів, та статистичний, що базується на практичному досвіді застосування різновидів даної діяльності за певний термін, зокрема, статистико-проблемний і статистико-термінологічний підходи, що виходять з інтенсивності застосування відповідно у певних видах суспільної діяльності та щодо специфічних категорій і понять у фаховій науковій та технічній літературі.

Ефективну спробу виділити предметно-орієнтовану парадигму у сфері державного управління шляхом застосування статистичного підходу зроблено в роботі американських вчених З.Лана та К.Андерс. Останніми були узагальнені напрями, методи та результати досліджень у сфері державного управління в США за певні десять років, що передували оприлюдненню зазначеної роботи. Було проаналізовано дев'ять найбільш впливових та авторитетних наукових журналів (за рейтингом, визначеним на підставі опитів відомих фахівців США). На підставі такого аналізу було виділено трирівневу матрицю предметно-орієнтованої парадигми, що відображає основні рівні досліджень у сфері державного управління (рис. 6.2).

Перший, найвищий рівень – це опис особливостей та властивостей державного управління, другий, середній рівень – рівень пізнавальних підходів та третій, нижчий рівень – рівень основних областей (об'єктів) прикладення результатів, їх концентрування.

Перший рівень передбачає припущення, визначення елементів аналізу та основних проблем.

На другому рівні виділені найбільш поширені підходи до досліджень, а саме – організаційний (менеджерський), політичний, правовий, етичний, історико-пізнавальний, інтегрований.

Третій рівень містить основні області зосередження дослідницьких зусиль, а саме: організаційний менеджмент, управління людськими ресурсами, політичні й правові інститути та процеси, фінанси й бюджет, адміністративну теорію, розробку стратегії та аналізу, соціально-економічні питання, удосконалення методів, технології використання та менеджмент.

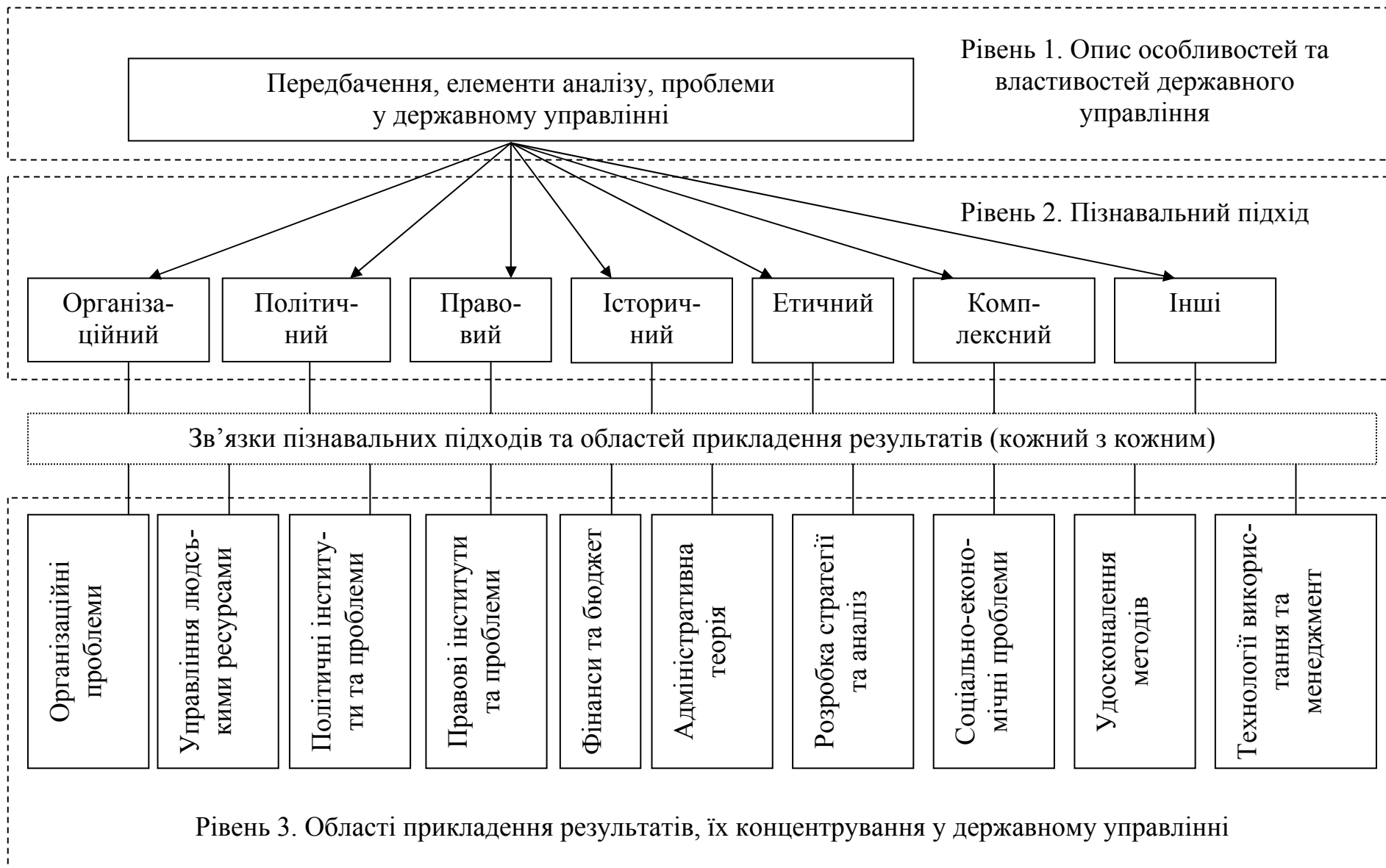


Рис. 6.2. Матриця предметно-орієнтованої парадигми державного управління

Цікавими для формування комплексних і професійних програм є й результати, отримані З.Лан та К.Андерс при аналізі досліджень у сфері державного управління США, щодо:

- інтенсивності спрямування досліджень на розробку теорій (32,5%), практичних проблем (49,4%) та інформаційного забезпечення (18,1%);

- інтенсивності досліджень управлінських проблем - загальних (39,7%) та за гілками влади (39,2%), зокрема, виконавчої (35,5%), законодавчої (2,8%) та судової (0,9%);

- інтенсивності досліджень за основними областями прикладення результатів, а саме: організаційних проблем (30,9%), розвитку та управління людськими ресурсами (16,0%), політичних та правових інституцій і проблем (11,4%), фінансів та бюджету (10,2%), адміністративної теорії (8,8%), розробки стратегії та аналізу (7,4%), соціально-економічних питань (4,2%), удосконалення методів (3,7%);

- співвідношення використання якісних (58,6%), кількісних (40,8%) та інших (0,6%) методів;

- співвідношення використання пізнавальних підходів, зокрема організаційного (52%), політичного (17,6%), правового (6%), історичного (4,2%), етичного (1,6%), комплексного (15,5%), інших (3,1%).

Таке дослідження підказує достатньо ефективний підхід до формування функціональних і спеціальних частин професійних програм, а саме: шляхом визначення складу навчальних модулів та їх змісту, виходячи з сучасної парадигми державного управління та інтенсивності використання певних понять у відповідності до її основних рівнів, підрівнів, підходів, областей концентрації та поширених питань досліджень. При цьому слід враховувати, що розроблення її предмета є суттєвою проблемою становлення нової галузі науки. Цей складний процес має певні особливості для науки державного управління, орієнтованої на вивчення переважно системних об'єктів різноманітних сфер суспільної діяльності та відповідних комплексних проблем, актуалізованих як соціальне замовлення. Уявляється, що, на відміну від традиційних дисциплін, для науки державного управління формування предмету має базуватися передусім на систематизації проблематики, обумовленої практикою державного управління. Принциповим для такої систематизації є застосування не стільки аспектного (дисциплінарного) підходу, скільки міждисциплінарного, методологічна база якого ґрунтується на принципі системності, що передбачає як структурування, ранжирування проблем, так і визначення якісних взаємозв'язків між ними.

Наступним етапом розроблення предмета є наукова формалізація отриманого системно упорядкованого емпірично-проблемного поля. Під такого роду формалізацією слід розуміти формування відповідної системи наукових проблем, які, за визначенням американського вченого К.Поппера, складають дослідницьку програму наукового напрямку. Навколо цього ядра нарощується методологічна оболонка, інструментарні засоби, відбувається становлення дослідницької традиції, що в цілому дає підстави виокремити теоретико-

методологічну парадигму даного наукового напрямку, яка, безумовно, становить інтерес для науковців й може бути покладена в основу навчальних програм їх підготовки.

### **6.6. Формування енциклопедичних та словникових видань з державного управління**

В Україні спостерігається посилення уваги до проблем державного управління, усвідомлення його як окремого виду діяльності та виділення в самостійну галузь науки. З урахуванням її міждисциплінарного характеру, цей процес багато в чому спирається на ідеї, принципи, концепції, закони, теорії, відкриті та розроблені, насамперед, теорією соціального управління, а також такими традиційними науковими галузями як політологія, право, філософія, соціологія, економіка, психологія. Як наслідок, багато теоретичних та методологічних здобутків цих галузей наук широко використовуються шляхом їх творчої переробки та застосування при виділенні закономірностей, формуванні положень, принципів, моделей і методів науки державного управління.

Не вдаючись детально до аналізу інтегративного характеру галузі науки державного управління та проблем міждисциплінарної методології, зупинимося на загальному для розвитку наукового знання методологічному засобі - понятійному апараті, який використовується для відображення змістовного блоку, отриманого в процесі наукових досліджень, та його найбільш упорядкованій в семантичному та функціональному сенсі мовної структури - термінологічній системі.

Має бути професійна мова, яку розуміють й на якій спілкуються фахівці. Інтенсивний розвиток науки та практики державного управління в Україні примусив прискорити процес формування його мови.

У галузі науки державного управління зроблені певні суттєві кроки у цьому напрямі. Формування наукової терміносистеми йде у взаємозв'язку з розробкою дослідницької програми галузі науки, її предмету, методології. Певний «зріз» цього процесу зафіксовано при укладанні словників-довідників з державного управління (2002 р.) та методології державного управління (2004), формуванні енциклопедичного словника (2010 р.) та енциклопедії (2011 р.) з державного управління, які здійснені в Національній академії державного управління при Президентіві України за безпосередньої активної участі автора.

Для традиційної дисциплінарної науки діяльність щодо упорядкування терміносистем є досить розвиненою та методологічно обґрунтованою. Ця діяльність спирається на наукове термінознавство, яке в Україні має своєрідну історію та представлене відомими фахівцями від І. Верхратського та Я. Гординського до О. Білодіда, Т. Панько, О. Тараненко. Роботи термінологів з дослідження та оформлення сучасних галузевих терміносистем, як правило, завершуються виданням відповідних термінологічних словників. Крім укладання термінологічних словників в останнє десятиріччя в Україні спостерігається й інша форма цієї діяльності, пов'язана з унормуванням наукової термінології, що загалом відповідає світовим тенденціям.

У липні 1992 року спільним наказом Міносвіти України та Держстандарту України створено Технічний комітет стандартизації науково-технічної термінології (ТК СНТТ). До складу Комітету увійшли Львівський політехнічний інститут, Національний технічний університет «Київський політехнічний інститут», Інститут української мови НАН України та Український науково-дослідний інститут стандартизації, сертифікації та інформатики. ТК СНТТ розробив настановний документ «Основні положення щодо розроблення державних термінологічних стандартів», який узгоджено з міжнародним стандартом ISO «Принципи і методи термінології». Зрозуміло, що уніфіковані процедури термінотворчої праці не можуть бути безпосередньо застосовані при розробці терміносистем нових галузей науки, але окремі методичні напрацювання можуть бути корисними для визначення напрямів дослідження. Зокрема, доцільно розглянути алгоритм роботи над термінологічним стандартом:

- систематизація понять певної галузі науки;
- поділ їх на категорії (предмети, процеси, якості, величини тощо);
- розмежування родових та видових понять;
- виділення усіх термінів галузі (із словників різних років видання, підручників, наукової періодики, рукописів, інших джерел);
- співставлення поняття групи віднайдених термінів;
- вибирання з групи термінів-синонімів нормативного терміна (інші терміни подаються окремо);
- формулювання визначення поняття-терміну;
- підбір еквівалентів англійською, німецькою, французькою, російською мовами з відповідних міжнародних стандартів;
- фахове та лінгвістичне рецензування.

Уявляється, що найбільш актуальним для формування понятійного апарату та, відповідно, терміносистеми нової галузі науки є три перші етапи з деяким уточненням щодо принципів систематизації понять. Такі принципи мають бути, в першу чергу, визначені з урахуванням системних уявлень щодо емпірико-проблемного та науково-проблемного поля галузі.

Виходячи з цього, доцільно ще раз звернутися до сучасної парадигми державного управління, виділеної американськими вченими З. Ланом та К. Андерс. В межах цієї роботи була визначена частота згадування проблем, до яких зверталися дослідники, у науковій літературі. Серед найбільш поширених питань (частота звертання до них від 10 до 20 разів), наприклад, такі: державна політика, адміністративна відповідальність, адміністративна реформа, бюджетна реформа, реформування 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.

Таке дослідження підказує достатньо ефективний підхід до формування словника-довідника або енциклопедичного словника, а саме шляхом

визначення його структури й переліку статей, виходячи з сучасної парадигми державного управління, проведення дослідження частоти використання термінів у відповідності до її основних рівнів, підрівнів, підходів, областей концентрації та поширених питань досліджень.

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

На основі аналізу державного управління як сфери діяльності та галузі науки можна розробити концептуальні моделі формування словника-довідника, енциклопедичного словника або енциклопедії шляхом виділення відповідних системних складових. В основу визначення складу понятійного апарату можна покласти загальну морфологічну (структурну) модель державного управління, що наведена на рис. 6.3.



Рис. 6.3. Загальна морфологічна модель системи державного управління

Наступним етапом є визначення системних складових наведених компонентів загальної моделі державного управління. Цей етап має здійснюватися з урахуванням досліджень з теорії державного управління, менеджменту, політичних, філософських, соціологічних, економічних та юридичних наук. Його результатом є розроблення адаптованих до завдань формування словника-довідника моделей таких компонентів:

- наука державного управління (термінологічна модель А);
- система державної влади (термінологічна модель В);
- державно-владні повноваження (термінологічна модель С);
- процес державного управління (термінологічна модель D);
- державотворення (термінологічна модель F);
- забезпечення життєдіяльності й розвитку держави (термінологічна модель G).

Сукупність загальної моделі та моделей (А - G) відображає багаторівневу структуру словника-довідника. Включення кожного з елементів таких моделей обґрунтовано логікою системної побудови структури та процесів державного управління. У свою чергу, кожен з таких елементів безпосередньо пов'язаний з певним поняттям (терміном) державного управління.

При підготовці Енциклопедії державного управління був визначений інший перелік системних складових загальної моделі державного управління, а саме: «Теорія державного управління» (Том 1); «Методологія, методи та механізми державного управління» (Том 2); «Історія державного управління» (Том 3); «Державна політика та галузеве управління» (Том 4); «Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток» (Том 5); «Кадрова політика та державна служба» (Том 6); «Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції» (Том 7) та «Публічне врядування» (Том 8).

Після формування структури й термінологічного переліку здійснюється підготовка й наукове редагування текстів статей. Відомою і найбільш поширеною процедурою є залучення експертів, які здійснюють підготовку статей на основі власного наукового рівня та професіоналізму, досвіду роботи в певній галузі науки, а також наукових інтересів і уподобань. Як правило, утворюється редакційна рада (колегія тощо), яка визначає характер роботи, вимоги до формування статей та склад експертів. В процесі роботи експерти можуть вносити й певні свої пропозиції щодо включення статей з окремих додаткових термінів, але за погодженням з редакційною радою. Як варіанти такого підходу можна розглядати написання статей відомими, визнаними фахівцями та їх наступне наукове редагування одним чи кількома з них, або формування статей певною вузькою групою фахівців на підставі аналізу робіт відомих фахівців у даній предметній сфері та їх наступне наукове редагування одним чи кількома відомими фахівцями.

Підхід, який дозволяє разом із виділенням поняття показати науковий контекст як середовище, в якому за умов певної полісемії, формування нових термінологічних словосполучень на базі розширення системи зв'язків вже відомих понять і термінів «визріває» терміносистема даної галузі є найбільш адекватним щодо науки державного управління.

Відповідно до описаного теоретичного підходу та наведених моделей виділені та упорядковані уявлення про найбільш загальні та фундаментальні властивості, відношення та зв'язки у сфері діяльності та галузі науки державного управління, які напрацьовані як теорією державного управління, так і класичною наукою управління, політичними, філософськими, соціологічними, економічними та юридичними науками. Відповідно до цього сформовано перелік категорій та понять, поширених у літературі. З відібраних матеріалів проведено підготовку текстів статей. Здійснено наукове, а також мовно-лінгвістичне редагування текстів. Розроблено електронну версію енциклопедичного словника з державного управління з використанням гіпертекстових посилань на тексти статей з виділеного термінологічного переліку.

### ***Контрольні запитання до розділу 6.***

1. Назвіть основні напрями та завдання науки державного управління, виходячи з сучасних тенденцій і чинників суспільних трансформацій.
2. Яким чином аналіз особливостей управлінської діяльності може сприяти удосконаленню управлінських рішень?
3. Розкрийте сутність поняття «управлінські патології» та як долати такі патології? Наведіть приклади таких патологій в державному управлінні.
4. Яку роль в управлінні відіграє упорядкування процедури цілепокладання?
5. Чому планування та оцінювання є основними компонентами сучасної методології управління?
6. Як впливає інформаційне забезпечення на результати управлінської діяльності? Які проблеми існують в Україні у цій сфері?
7. Для чого потрібне аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень? Обґрунтуйте це на прикладі державного управління в Україні.
8. Назвіть поширені методи аналізу.
9. Які сучасні засоби, що забезпечують здійснення аналізу, широко застосовуються в державному управлінні?
10. Від чого залежить ефективність аналітичної роботи?
11. Зазначте можливі результати як наслідок аналізу конкретної проблеми державного рівня.
12. Наведіть приклади видів діяльності організації у системі державного управління, що потребують аналітичного забезпечення.
13. Наведіть приклади аналітичного забезпечення на різних етапах реалізації функції планування.
14. Що вкладається у поняття «консалтингу», «консультування в державному управлінні»?
15. Які риси притаманні консультуванню в державному управлінні?
16. Охарактеризуйте предметний та методологічний види консультаційної діяльності. Наведіть приклади їх застосування в державному управлінні.
17. Наведіть основні принципи та класифікацію консультаційної діяльності.
18. Поясніть сутність парадигмального підходу до формування комплексних



і професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

19. Проаналізуйте застосування системної парадигми на прикладі технології формування комплексної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

20. В який засіб діяльнісна парадигма може бути використана при формуванні програм як виробничих, так і навчальних?

21. Поясніть сутність предметно-орієнтованої парадигми на прикладі виділення парадигми досліджень проблем державного управління.

22. Охарактеризуйте методологічні підходи до формування словникових та енциклопедичних видань.

## СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

**Адміністративна реформа.** Вид державно-управлінської реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

**Аналітичне забезпечення державно-управлінської діяльності.** Засоби дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладу на більш прості складові, встановлення взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей і принципів, завдяки яким міркування щодо вибору управлінських методів і рішень стають доказовими.

**Базові цінності демократичного суспільства.** Серед найважливіших з них: державність, добробут населення, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії, людина, її права та свободи, утвердження демократичних засад розвитку суспільства, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства.

**Верховенство права.** Положення про необхідність дотримання верховенства закону, права, яке є однією з найважливіших характеристик правової держави поряд з розподілом влади та зв'язком держави й громадян взаємними правами та обов'язками.

**Відносини суспільні.** Різноманітні зв'язки, які виникають між суб'єктами та об'єктами суспільного управління й характеризують суспільство або спільноту як цілісність. Такі відносини у самому загальному вигляді можуть мати політичний, економічний, соціальний, гуманітарний, або інтегрований характер.

**Виконавча влада.** Одна з трьох гілок державної влади, яка покликана розробляти та втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя. Основні її суб'єкти - уряд і підлеглі йому органи. В Україні це: вищий орган виконавчої влади - Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади - міністерства, державні комітети, інші органи із спеціальним статусом; місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні адміністрації

**Владні повноваження.** Це здатність і можливість здійснювати вплив на діяльність і поведінку людей.

**Геополітика.** Це наукова концепція, що вбачає у політиці держави важливу роль географічних факторів, а саме просторового розташування, розміру території, наявності природних ресурсів, клімату, кількості та густоти населення та ін.

**Глобалізація.** Явище й процес посилення взаємозв'язку та взаємозалежності країн світу. Проявляється у прагненні низки країн світу до політичної та економічної інтеграції для вирішення проблем, що набувають глобального характеру та потребують світових зусиль.

**Громадська думка.** Тип масової суспільної свідомості, який виражається в сукупності уявлень й оціночних думок із загальнозначущих проблем.

**Громадський контроль.** Механізм участі громадян в управлінні державними

справами та контролю за діяльністю органів влади, важливий чинник забезпечення законності в сфері державного управління, без якого існування демократії неможливе.

**Громадянське суспільство.** Інтегроване позначення всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації.

**Демократизація управління.** Процес реалізації прав і свобод громадян у системі управління суспільством. Здійснюється на основі принципів: конкуренції, багатопартійності, плюралізму, свободи вибору, прозорості прийняття рішень, їх громадського контролю.

**Дерево базових елементів управління.** Ієрархічна модель, що містить такі рівні: проблеми, цілі, функції, структури, завдання, рішення, впливи та оцінки.

**Держава.** Основний інструмент політичної системи суспільства, що здійснює управління ним, охорону його економічної та соціальної структури, організацію та впорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки.

**Державна влада.** Інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковий атрибут. Її поділяють на три "гілки" - законодавчу, виконавчу та судову. Здійснюється за допомоги спеціального управлінського апарату.

**Державна політика.** Напрям дій або утримання від них, обраних органами державної влади для розв'язування певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем.

**Державна служба.** Державний правовий і соціальний інститут професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

**Державне управління.** Практичний, організуючий, регулюючий і контролюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу.

**Державний контроль.** Одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави.

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

**Державно-управлінська діяльність** – діяльність з реалізації державного управління.

**Державно-управлінський.** Термін, який використовується для підкреслення того, що предмет безпосередньо стосується державного управління та для надання йому значущості та масштабності.

**Державно-управлінські впливи.** Суспільна потреба, інтерес і мета в управлінні, які усвідомлені суб'єктом державного управління, юридично і

нормативно визначені та практично здійснюються в його рішеннях й діях.

**Державно-управлінські рішення.** Це рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня.

**Державотворення (державне будівництво).** Напрямок управління державою, діяльність за яким забезпечує визначення і правове закріплення: форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального (адміністративно-територіального) устрою; місії, 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 стратегії та функцій держави; корекції завдань і функцій органів державної влади

**Директива стандартів внутрішнього контролю.** Це один з найбільш відомих світових стандартів системи контролю, який розроблено Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (МОВАУ) у червні 1992 р., й пропонує типову модель контролю, придатну, зокрема, забезпечувати ефективне управління в організаціях державного управління.

**Ефективність державного управління.** Показник його досконалості, що визначається шляхом зіставлення результатів державного управління та ресурсів, витрачених на їх досягнення.

**Загальні функції управління.** Серед цих функцій: планування, організація, мотивація, контроль, прийняття управлінських рішень та комунікація. Вони характеризуються тим, що здійснюються на всіх рівнях систем управління, розрізняються за обсягом і межами своєї реалізації відповідно до місця в управлінській ієрархії.

**Закон необхідного різноманіття.** Для створення системи державного управління, здатної управляти певними суспільними сферами, галузями, видами діяльності необхідно, щоб ця система мала не менше різноманіття ніж ці сфери, галузі, види діяльності. Закон запропонований У. Ешбі.

**Законодавча влада.** Гілка державної влади, основними функціями якої є представництво інтересів громадян (виборців) та прийняття законів. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України.

**Зв'язки з громадськістю (PR).** Особлива функція управління, яка сприяє встановленню та підтримці спілкування, взаєморозуміння і співробітництва органів влади та управління з громадськістю.

**Зовнішній контроль у системі державного управління.** Надвідомчий контроль з боку виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно непередбачених їм об'єктах, який в основному стосується одного з аспектів їх діяльності.

**Інноваційний розвиток.** Розвиток країни на основі усвідомленої, цілеспрямованої та систематично відтворюваної інноваційної діяльності.

**Інноваційні технології.** Набори методів і засобів, підтримуючих етапи реалізації нововведення.

**Інноваційний фільтр.** Різновид інформаційного фільтра, що відмежовує потік загальної інформації, виокремлюючи лише ту інформацію, яка має ознаки інноваційності

**Інститут президентства.** Система управлінських відносин у системі державної влади, обумовлених наявністю одноосібного глави держави - президента, що отримує свої повноваження шляхом виборів.

**Інституціоналізація.** Перетворення якогось суспільного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організовану систему чи установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів та ін.

**Інтеграція світова.** Сукупність політичних процесів, спрямованих на консолідацію, злиття суспільних, політичних, військових, економічних структур або етносів у рамках однієї держави або кількох держав з метою протидії деструктивним внутрішнім і зовнішнім чинникам.

**Консультування в державному управлінні.** Інтелектуальна діяльність з аналізу та рекомендацій щодо здійснення та розвитку державного управління на засадах використання наукових та організаційних новацій як в ньому самому, так й в різних сферах і галузях суспільної діяльності як об'єктах державного управління.

**Інтереси державні.** Концептуально виражені та чітко сформульовані положення щодо сукупних потреб держави, пов'язані з проблемами її безпеки й умовами подальшого розвитку.

**Інформатизація суспільства.** Глобальний, загально цивілізаційний процес активного формування і широкомасштабного використання інформаційних ресурсів.

**Інформаційне суспільство.** Концепція постіндустріального суспільства, нова історична фаза розвитку цивілізації, в якій головними продуктами виробництва є інформація та знання.

**Контроль менеджменту.** Це різновид контролю, який охоплює всі плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінцям для досягнення завдань організації.

**Контроль у сфері державного управління.** Важлива функція державної влади та управління, яка дозволяє не тільки виявити, але й запобігти помилкам та недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості.

**Контроль як функція управління.** Діяльність, змістом якої є досягнення організацією або особою своїх цілей шляхом співставлення отриманих (у певний термін) та очікуваних (запланованих) результатів діяльності й корегування останньої у разі їх суттєвої розбіжності.

**Концепція.** Основні положення, певний спосіб розуміння, трактування процесів, явищ, прийняття рішень, вирішення конкретних завдань, система поглядів.

**Менеджмент.** Вид управлінської діяльності в організаціях та підприємствах, сутністю якої є реалізація загальних управлінських функцій планування, організації, координації, контролю, мотивації, прийняття рішень та комунікації, спрямованих на оптимальне використання ресурсів з метою досягнення

запланованих результатів, забезпечення їх постійного розвитку.

**Методи державного управління.** Способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Серед таких методів прийнято виділяти морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні.

**Механізми державного управління.** Практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей.

**Місьцеве самоврядування.** Спосіб організації влади та форми організаційної діяльності громадян, що спільно проживають на певній території (громади), для самостійного та під свою відповідальність розв'язання проблем і питань місцевого значення, керуючи справами місцевого господарства згідно з правом, гарантованим державою.

**Моделі у державному управлінні.** Засіб досліджень явищ і процесів в 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. Найбільш поширеними є морфологічні (структурні), функціональні та інформаційні моделі.

**Надання управлінню науково-обґрунтованого характеру.** Широке використання наукових досягнень на всіх рівнях і ланках будь-якої системи управління; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем управління; підвищення рівня забезпеченості управлінців системами підтримки прийняття рішень на базі сучасної управлінської методології, засобів інформатизації та комп'ютеризації.

**Наука державного управління.** Самостійний напрям науки управління, об'єктом дослідження якого є державне управління як певний вид діяльності, зокрема, його специфічні моделі, схеми, класифікація, типологія, систематика, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування та ін.

**Об'єкт науки державного управління.** Сукупність процесів, структур, механізмів, внутрішніх та зовнішніх чинників, що забезпечують діяльність та взаємодію органів державної влади або впливають на них.

**Організаційні відносини.** Відносини координації та субординації в організаційних структурах.

**Організаційні (адміністративні) державно-управлінські рішення.** Розпорядження, доручення, положення, інструкції та інші організаційні та організаційно-координаційні рішення та заходи вищих і центральних органів державної влади. Організаційні рішення пов'язані з організаційним проектуванням і полягають у визначенні структури, розподілі функцій між підрозділами та посадовими особами, встановленні підпорядкованості та схеми взаємовідносин, закріпленні останніх у системі правил і процедур.

**Парадигма державного управління.** Концептуальна схема, модель

постановки проблем та їх вирішення, методів дослідження у сфері державного управління, пануюча протягом певного історичного періоду. Науковий термін «парадигма» найчастіше використовується у значенні «теорія», «концепція», «доктрина», «модель», «уявлення», «система поглядів».

**Політичні державно-управлінські рішення.** Доктрини, концепції, стратегії, державні програми та проекти, державний бюджет, інші державно-управлінські рішення, спрямовані на формування та реалізацію державної політики у різних сферах суспільної життєдіяльності.

**Правове регулювання.** Приведення суспільних відносин у сфері організації та діяльності органів державної влади у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права.

**Правові державно-управлінські рішення.** Конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; розпорядження уряду; накази керівників центральних органів виконавчої влади; положення про органи державної влади та управління; державні та галузеві стандарти тощо.

**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.

**Президентський контроль.** Контрольні повноваження глави держави - Президента України у системі контролю у сфері державного управління.

**Прийняття рішень у державному управлінні.** Дії суб'єктів державного управління, спрямовані на вирішення певних проблем державного рівня, що містять виявлення проблемних ситуацій, їх аналіз (діагностування), формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування та оцінку альтернативних варіантів рішень, а також вибір одного з них.

**Принципи державного управління.** Прояви закономірностей, фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління. Серед найбільш відомих такі принципи державного управління: об'єктивності, універсальності, випереджаючого управління, демократизму, поділу влади, законності, оптимізації управління, а також структурні принципи.

**Проблемна ситуація у державному управлінні.** Ситуація, яка, з позиції системної філософії, виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану системи державного управління.

**Процес державного управління.** Свідома та цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, зокрема, при проведенні державної стратегії та політики, внаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій та явищ.

**Процес управління.** Неперервний циклічний процес, що складається з стандартного набору певних загальних функцій управління, а саме: планування, організації, мотивації і контролю, які завжди виконуються у зазначеній послідовності, а також двох процесів (функцій), що їх пов'язують, а саме:

комунікації та прийняття рішень.

**Реалізація державної політики.** Здійснення функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному періоді її розвитку.

**Регламент органу державного управління.** Документ, який встановлює порядок організації та регулює організаційно-процедурні питання діяльності певного органу державного управління.

**Синергетика.** Фундаментальна наука, міждисциплінарний напрям наукових досліджень, завданням якого полягає у пізнання принципів самоорганізації різних систем.

**Система державного управління.** Система, що складається з: суб'єктів державного управління, тобто органів державної влади та управління; об'єктів державного управління, тобто сфер і галузей суспільного життя; державно-управлінська діяльність, тобто суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами державного управління.

**Судова влада.** Гілка влади, покликана самостійно та незалежно здійснювати правосуддя. Її стан, відношення до неї в суспільстві дуже важливі для демократії та законності.

**Судовий контроль.** Заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій.

**Суспільні проблеми.** Проблеми, які набули значущості для великих груп населення та потребують свого вирішення. На основі з'ясування пріоритетності розв'язання суспільних проблем відбувається визначення цілей і пріоритетів державної політики.

**Сфери та галузі суспільного життя.** Історико-конкретні та ситуативні групи потреб та інтересів суспільства синтезуються у сфери, а проблемні та локальні «стики» між ними - в галузі суспільної життєдіяльності людей. Суспільні сфери - економічна, політична, духовна, культурна та міжетнічна. Галузі суспільного життя - природокористування, екологія, технологія, торгівля, інфраструктура, право, фінанси, наука, освіта, інформатика, міжнародно-зовнішнє середовище та ін.

**Теорія державного управління.** Система наукових знань, що, з одного боку, дозволяє пояснити виникнення і функціонування, а також передбачити розвиток об'єктів, процесів і явищ дійсності, а, з другого, є засобом пізнання державного управління.

**Ухвалення рішення.** Поняття, тотожне прийняттю рішення. Поширене в окремих українськомовних виданнях.

**Функції державного управління.** Реальні, владні, цілеспрямовані, організуючі, регулюючі та контролюючі впливи органів державної влади та управління на певне явище, відношення чи стан суспільства. Сфери і функції діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери і функції державного управління. У структурі держави функція державного управління отримує певну диференціацію, розподіл і розосередження в управлінських



функціях різних державних органів, їх ланок і підсистем.

**Функція і структура управління.** Дві нерозривно взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони системи управління, що виступають відповідно як її зміст та форма. Взаємообумовленість функцій і структури управління передбачає первинність функцій та вторинність структури управління. Для соціальних систем вона витікає з принципу первинності стратегії перед структурою, сформульованого американським вченим А. Чандлером.

**Функція контролю.** Загальна управлінська функція, змістом якої є досягнення цілей організації шляхом порівняння отриманих результатів діяльності з запланованими й, у разі їх суттєвої розбіжності, коригування подальших дій. Контроль завжди слід розглядати як обов'язкову функцію управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку.

**Функція мотивації.** Загальна управлінська функція, змістом якої є спонукання працівників до діяльності, спрямованої на досягнення цілей відповідної організації. цикл управління.

**Функція організації.** Загальна управлінська функція, що охоплює проблеми створення організаційних структур, налагодження раціональних організаційних відносин, зокрема субординацію та координацію дій ланок управління, а також управління персоналом.

**Функція планування.** Загальна управлінська функція, змістом якої є постановка цілей і завдань певної діяльності, а також визначення шляхів досягнення цілей, необхідних для цього ресурсів та розроблення відповідних планів діяльності.

**Функція прийняття рішень.** Загальна управлінська функція, змістом якої є вибір однієї з кількох альтернатив, що здійснюється відповідальними особами в процесі планування, організації, мотивації, контролю та комунікації.

**Цілепокладання у державному управлінні.** Процес визначення цілей держави як основи всієї її діяльності, окреслення перспективи розвитку на певний період. Визначення цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності.

**Цінності.** Комплекс уподобань, упереджень, поглядів, бажань, внутрішніх схильностей, раціональних та ірраціональних суджень, асоціативних моделей, що визначають світогляд людини.

**Цикл управління.** Класична модель взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, внаслідок якої утворюється процес управління.

**Чинники вибору в управлінні** — чинники, що враховуються у процесі управління у зв'язку з проблемою вибору подальших рішень та дій.

**Чинники впливу на ефективність і результативність державного управління.** Серед основних з них за важливістю впливу маємо: ціннісний, політичний, інноваційний, функціональний, мотиваційний, інформаційний.

**Якість державного управління.** Ознака ефективності та результативності державного управління будь-якою сферою суспільної діяльності, що на практиці означає пошук оптимальних варіантів досягнення суспільно корисних цілей.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика : Монографія / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін. // Ред. В. Б. Авер'янов. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
2. Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф // - К.: Вид-во ПСП, 2001. - 11 с.
3. Адміністративна реформа : Досвід Польщі для України : Проект "Суспільство відкритих реформ" / Авт. та редкол. : Л. Токар, Я. Гонціж, Д. Новаківська та ін. // – К.: Вид-во ТОВ "Генеза", 2000. – 52 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування : [монографія] / [В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин та ін.]. – К. :, 2007. – 366 с.
5. Алексеев Н. С. Теория управления "эпохи без закономерностей" / Н. Алексеев // Менеджмент в России и за рубежом. - 2000. - № 3. - С. 19-28.
6. Андрійко О. Правове забезпечення процедур державного контролю у сфері виконавчої влади / О. Андрійко // Збірник наукових праць УАДУ : в 2 ч. // за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – Вип.. 2. – Ч. 2. – С. 297-302.
7. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : Учебное пособие / Г. В. Атаманчук // - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : Курс лекций / Г. В. Атаманчук // - М. : Юрид. лит., 1997. - 400 с.
9. Бакуменко В. Д. Державне управління : Курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
10. Бакуменко В. Д. Державне управління : основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи // За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
11. Бакуменко В. Д. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : Монографія / В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, Ю. Г. Кальниш та ін. // За заг.ред. В. Бакуменка, В. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 172 с.
12. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління : проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Д. Бакуменко, В. М. Князев, Ю. П. Сурмін // Вісник НАДУ. - 2003. - № 2. - С.11 - 27.
13. Бакуменко В. Д. Методологія системних досліджень в державному управлінні : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 116 с.
14. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМ.У, 2010.- 276 с.
15. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. - К. : ВПЦ АМ.У, 2010.- 296 с.

16. Бакуменко В. Д. Проблемний аналіз державного управління / В. Д. Бакуменко, С.О. Кравченко // Акт. пробл. держ. управ. : Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентіві України: Одеський регіон. ін-т держав. упр.- 2006.
17. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 394 с.
18. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
19. Виконавча влада і адміністративне право // За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
20. Волкова В. Н. Теория систем и методы анализа в управлении и святи / В. Н. Волкова, В. А. Воронков, А. А. Денисов // - М. : Радио и связь, 1983. - 248 с.
21. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронов. – М.: Наука, 1986. – 190 с.
22. Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани // – Изд. 3-е, перераб. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 332 с.
23. Гонцяж Я. Адміністративна реформа : нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
24. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне // Пер. з франц. В.Шовкуна. - К. : Основи, 1993. - 165 с.
25. Державне управління : Словник-довідник / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар та ін. // За заг. ред. Князева В. М., Бакуменка В. Д. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
26. Державне управління і менеджмент : Навч. посібник у таблицях і схемах // За заг. ред. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. - 492 с.
27. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні : актуальні проблеми реформування // заг. ред. В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 49 с.
28. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер // Пер. с англ. - М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. - 288 с.
29. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. // за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
30. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад.. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред.колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 748 с.
31. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад.. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред.колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.

32. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред.колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 788 с.
33. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред.колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 764 с.
34. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд, кур'єр. - 04.06.2002 - № 100.
35. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29.
36. Кальниш Ю. Г Політична аналітика в державному управлінні : теоретико-методологічні засади : Монографія / Ю. Г. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
37. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений : Учеб. пособие /Н. Л. Карданская. - М. : Рус. Деловая Лит-ра, 1998. - 288 с.
38. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД). Держ. класифікатор України. ДК 009:2005. - К.: Держстандарт України, 2005. - 249 с.
39. Кнорринг В. И. Искусство управления : Учеб. / В. И. Кнорринг. - М. : Изд-во БЕК, 1997. - 288 с.
40. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [моногр.] / І. Б. Коліушко// – К. : Факт, 2002. – 260 с.
41. Конституція України [Електроний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%E2%96%96%E2%96%96>
42. Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / Упоряд. М. І. Хавронюк. – К. : Літера ЛТД, 2007. – 112 с.
43. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПП Міннауки України, 1998. – 62 с.
44. Кохановский В. П. Философия и методология науки : Учебник для высших учебных заведений / В. П. Кохановский. – Ростов н/Д. : "Феникс", 1999. – 576 с.
45. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : [монографія] / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
46. Кравчук Л. М. Адміністративна реформа в Україні : стан і перспективи / Л. М. Кравчук // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 1. - С. 13 - 23.
47. Краснейчук А. О. Становлення та розвиток консультаційної діяльності в державному управлінні України. Автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02

- [Електроний ресурс] / А. О. Краснейчук // Академія муніципального управління. - К., 2008. - 20 с.
48. Кун Т. Структура научных революций / Т. Кун // Пер. с англ. И. З. Наметова // Общ. ред. и послесловие С. Р. Микулинского и Л. А. Марковой. 2-е изд. - М. : "Прогресс", 1977. - 300 с.
49. Кунц Г. Управление : системный ситуационный анализ управленческих функций / Кунц Г., О'Доннел / Пер. с англ., общ. ред. Д. М. Гвишиани. - М. : Прогресс, 1981. - Т. 2. - 512 с.
50. Лемак В. В. Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах пост-соціалістичної модернізації й поділу федерації / В. В. Лемак. – Ужгород : Ліра, 2002. – 248 с.
51. Литвак Б. Г. Управленческие решения / Б. Г. Литвак. - М. : Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 248 с.
52. Луговий В. І. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень / В. І. Луговий, В. М. Князев // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 9-12.
53. Луговий В. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні / В. Луговий, В. Князев, В. Куценк, Г. Литвинов // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 4. - С. 5-19.
54. Малиновський В. Я. Державне управління : Навчальний посібник / В. Я. Малиновський // 3-тє вид., переробл. та допов. – К. : Атака, 2009. – 608 с.
55. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна // за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
56. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури // Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
57. Методологія державного управління : Словник-довідник / Уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. // заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 196 с.
58. Нижник Н. Р. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 56-61.
59. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н. Р., Машков О. А. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
60. Оболенський О. Ю. Державна служба : Підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
61. Одинцова Г. С. Державне управління і менеджмент : Навч. посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. // За заг. ред. Г. С. Одинцової. – Х.: ХарРІ НАДУ, 2002. – 492 с.
62. Одинцова Г. С. Теорія та історія державного управління : Навчальний посібник / Г. С. Одинцова, Г. С. Дзюндзюк, В. Б. Мельтюхова та ін. // – К. : «Видавничий дім «Професіонал», 2008. – 288 с.
63. Організаційна поведінка / Д. Гелрігел, Дж. В. Слокум-молодший, Р. В. Вудмен, Н. С. Тренінг // Пер. з англ. І. Тарасюк, М. Зарицка, Н. Гайдукевич. – К. : Вид-во «Основи», 2001. – 726 с.

64. Полінець О. Контроль в державному управлінні : сутність, види та форми його здійснення / О. Полінець // Вісник УАДУ, 2000. № 2. – С.71-76.
65. Пригожин А. И. Организационные управленческие патологии / А. И. Пригожин // Общественные науки и современность. - 1998. - № 3. - С. 16-23.
66. Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 20 лист. 1998 р. № 1284/98 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
67. Райт Г. Державне управління / Г. Райт // Пер. з англ. - К. : Основи, 1994. - 191 с.
68. Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів / [упоряд. : І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук]. – К. : Центр політико-правових реформ, 2005. – 192 с.
69. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт. ; наук. керів. В. В. Цветков - К. : Оріяни, 1998. - 364 с.
70. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем / Т. Саати, К. Кернс // Пер. с англ. - М. : Радио и связь, 1991. - 224 с.
71. Саймон Г. Адміністративна поведінка : Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. Саймон // Пер. з англ. вид. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
72. Стратегія проведення в Україні адміністративної реформи (проект) // Лист Адмін. Презид. України від 26 лист. 2001 р. №25-5/1. – 13 с.
73. Указ Президента України "Про Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції" від 26 лютого 2003 р. № 169/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9.
74. Указ Президента України "Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки" від 13 грудня 2003 року №1433/2003.
75. Указ Президента України від 13 грудня 2003 року №1433/2003 "Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки".
76. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. - М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. - 272 с.
77. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
78. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления : Учебник для вузов / Феликс Шамхатов. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. – 518 с.
79. Эшби, У. Росс. Введение в кибернетику / У. Росс Эшби. - М. : Изд-во иностранной литературы, 1959.- 432 с.
80. Drucker P. The Practice of Management. - 15th pr. - Pan Books in association with William Heinemann, 1982. - 480 p.
81. Lan Z. A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test / Lan Z., Anders K. // Administration & society. - 2000. - May. - Vol. 32. - № 2. - P. 138-165.

Навчальне видання

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник

**Бакуменко Валерій Данилович  
Усаченко Лариса Михайлівна  
Червякова Ольга Володимирівна**

Підписано до друку 21.01. 2013  
Формат 60X84/16. Ум. друк. арк. - 10,23. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 2301

Видавець: ТОВ «НВП «Інтерсервіс»  
м. Київ, вул. Бориспільська, 9,  
Свідоцтво серія ДК № 3534 від 24.07.2009 р.

Виготовлювач: СПД «Андрієвська Л.В.»  
м. Київ, вул. Бориспільська, 9,  
Свідоцтво серія ВОЗ № 919546 від 19.09.2004 р.