

та активізація широкої участі громадян під час прийняття рішень на всіх рівнях;

3) удосконалення правової та громадянської освіти як посадовців (зміна стереотипів зневажливого ставлення до проявів громадської активності), так і населення в цілому [7, с. 298].

Список використаних джерел

1. *Войтович Р. В.* Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : навч. посіб. / Р. В. Войтович. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 72 с.
2. *Грачев Г. В.* Информационно-психологическая безопасность личности: состояние и возможности психологической защиты / Г. В. Грачев. - М. : Изд-во РАГС, 1998. - 125 с.
3. *Каландаров К. Х.* Управление общественным сознанием. Роль коммуникативных процессов / К. Х. Каландаров. - М. : Гуманитар. центр "Монолит", 1998. - 80 с.
4. *Кара-Мурза С.* Манипуляция сознанием / С. Кара-Мурза. - М. : Эксмо, 2006. - 436 с. // <http://www.kara-murza.ru/books/manipul/manipul145.htm>
5. *Крутий О.* Діалогові форми державного управління в зарубіжних країнах / О. Крутий // Актуальні проблеми державного управління. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - Вип. 1 (27) - С. 24-32.
6. Управління суспільним розвитком. Вступ до спеціальності : навч. посіб. / [А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко, С. О. Борисевич]. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 84 с.
7. Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки - 2005 / за ред. О. С. Власюка. - К. : Знання України, 2005. - 608 с.

Юрій Древаль,

кандидат історичних наук, доцент,

докторант кафедри публічного адміністрування

й кадрової політики ХРІДУ НАДУ

Поняття в науці державного управління

Підтверджено й додатково обґрунтовано положення про те, що вдосконалення понятійного апарату науки державного управління є важливою науковою проблемою. Наголос зроблено на необхідності дотримання мінімальних стандартів у відповідній сфері дослідницької роботи.

Ключові слова: державне управління, ієрархія, об'єкт державного управління, суб'єкт державного управління, поняття, публічне управління.

The provision that the improvement of conceptual apparatus of public administration science makes important scientific problem has been confirmed and motivated additionally. The necessity of keeping minimal standards in the corresponding sphere of scientific research has been emphasized.

Key words: public administration (state administration), hierarchy, objects of state administration, subject of state administration, concept, public management.

Постановка проблеми. Важко переоцінити ту роль, яку поняття та категорії відіграють у будь-якій галузі наукових знань, у тому числі і в науці державного управління. Тематичне та функціональне значення понять та категорій полягає не лише в тому, що вони виконують роль своєрідної "зовнішньої оболонки" осмислення явищ та процесів. Адже вони водночас і слугують відправним моментом дослідження, і упорядковують дослідницьку роботу, надаючи їй стрункості та чіткості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для науки державного управління непересічне значення має термін "державне управління", а також споріднені з ним терміни "політико-управлінські відносини", "публічний менеджмент", "публічне адміністрування", "публічна політика", "публічне управління" та "управлінська діяльність".

З'ясування наведених термінів першочергово залежить від розуміння суті державного управління як системного явища, що складає основу для відпрацювання похідних від нього визначень та понять. У цьому сенсі заслуговують на увагу напрацювання В.Авер'янова, В.Горбатенка, В.Кременя, В.Мартиненка, П.Надолішнього, Н.Нижник, В.Рибкала, С.Рябова, О.Ющика, В.Цветкова та інших українських учених, яким властиве системне бачення управління, здійснюваного державою. Наприклад, за оцінкою В.Цветкова, соціальне управління завжди передбачає наявність суб'єктів й об'єктів, а "державне управління - це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності держави, яка забезпечує узгодженість спільної праці й побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань" [1, с. 102, 130].

Не залишилося осторонь і питання понятійного апарату науки державного управління, передусім щодо його важливості в дослідницькій роботі та системних ознак (див., наприклад, напрацювання В.Бакуменка, О.Дем'янчука, О.Кілієвича, В.Кривошеїна, Ю.Сурміна та В.Тертички).

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Сучасним напрацюванням на теми державного управління властиве системне бачення державного управління (державна влада як система, виконавча гілка влади чи всі гілки влади - як структури чи суб'єкти управлінської діяльності). Проте, що з огляду на наведені обставини може вважатися парадоксальним, у середовищі дослідників поки що немає однастайності стосовно більшості наведених у попередній рубриці термінів. Більше того, з часом дискусія набирає все нових обертів. Предмет гострих наукових дискусій становлять і терміни "публічна політика" та "публічне управління", що виходить із неусталених підходів до розуміння англійських слів "politics" та "policy", і споріднених з ними словосполучень "political analysis" та "policy analysis". Гострі наукові дискусії викликають і поняття "суб'єкт державного управління" та "об'єкт державного управління", а також "суб'єкт-об'єктні відносини" та тісно пов'язана з ними "ієрархія". Прихильники та послідовники "нового держав-

ного управління" разом із відомим російським дослідником Л.Сморгуновим, наприклад, пропонують взагалі відмовитися від "ієрархічного адміністрування" [2, с. 26-27], що загострює питання стосовно сутності всього наведеного понятійного ряду.

На перший погляд, такий стан досліджень має характеризуватись позитивно, адже лише в суперечці народжується істина, тим більше - у відкритому й публічному дискурсі. До того ж на рівні поверхового сприйняття доволі привабливими чи навіть "революційними" виглядають заяви на кшталт "зникнення ієрархії". Проте, очевидно, гострі дискусії з відповідної проблематики зі слабким проектуванням на кінцевий результат свідчать передусім не про наукову творчість та перспективність розвідок, а про наявність серйозних і нерозв'язаних проблем. Вони, зокрема, вказують на неузгодженість (якщо не сказати, розірваність) між наукою державного управління та викладанням відповідного курсу у вищій школі, яке вимагає певного набору загально визнаних правил, в остаточному підсумку - між теорією та практикою. Відтак проблема формування понятійного апарату в науці державного управління є важливою, але водночас складною і недостатньо опрацьованою.

Метою статті, з урахуванням наведеного стану досліджень, визначено уточнення підходів до формування понятійного апарату науки державного управління. Для цього, зокрема, вимагається виконання наступних операційних завдань: (1) систематизації основних факторів та впливів, що спричинили кризовий, за нашою оцінкою, стан справ у відповідній частині наукових знань; (2) аналізу суб'єктно-об'єктних відносин як важливих компонентів понять і визначень у науці державного управління; (3) формулювання авторських пропозицій щодо вдосконалення роботи над понятійним апаратом науки державного управління.

Виклад основного матеріалу. У спрощеному вигляді місце понять та категорій у дослідницькій роботі полягає в тому, що результати наукової праці зіставляються з акумульованими в термінах "зразками", і на цій основі формуються висновки щодо явищ та процесів, які аналізуються. У більш складному (довершеному чи системному) вигляді проведене в такий спосіб дослідження обов'язково приводить до уточнення чи поглиблення сутності самих термінів, що вже стає основою для подальших досліджень з обраної проблематики.

Формування понять у науці державного управління має здійснюватись відповідно до загальної та універсальної процедури, властивої й іншим галузям наукового знання. Суть аналітичної роботи над понятійним апаратом науки державного управління полягає у формалізації знань у сфері політико-управлінських та адміністративно-управлінських відносин. До головних принципів такої діяльності належать: (1) абстрагування від несуттєвих і нетипових факторів; (2) виявлення закономірностей у здійсненні управлін-

ня, віднаходження його алгоритму та механізму реалізації; (3) з'ясування суттєвих і загальних (типових) ознак, властивих державному управлінню.

Робота над понятійним апаратом вимагає застосування різних прийомів: пошуку інформації, висування й опрацювання наукових ідей, формулювання наукових гіпотез, зіставлення їх із спорідненими поняттями, нарешті, застосування понять у процесі аналізу суспільно-політичних явищ. Звичайно, ефективність такої роботи неможлива без комплексного застосування загальних засобів пізнання (аналізу, синтезу, узагальнення, порівняння, абстрагування та ін.). Основою відповідних наукових пошуків має бути діалектичний метод наукового пізнання.

Певна розбалансованість зусиль учених у питанні опрацювання понять у науці державного управління пояснюється низкою об'єктивних факторів. Найперше слід виділити той факт, що на стан науки державного управління безпосередньо впливають труднощі та складнощі перехідного періоду. До цього слід додати й той достеменний факт, що необхідні для відповідної наукової галузі поняття широко вживаються не лише в контексті наукових дискусій, а й у політичній публіцистиці, ідеологічних дискусіях і навіть у буденних розмовах. З цих причин зміст окремих категорій викривляється (наприклад, "влада діє лише у своїх інтересах", "державна влада далека від запитів громадян", "парламентаризм - балаканина" тощо) чи навіть руйнується взагалі. Певну деструктивність у дослідницьку роботу вносить і різке протиставлення стосовно деяких споріднених понятійних пар (зокрема, "демократія-авторитаризм", "влада-управління", "державне управління-місцеве самоврядування"). Деякі ж відносно нові поняття досить важко стверджуються у політичному та науковому лексиконі. Зокрема, інколи "демократизацію" та її "четверту хвилю" називають "штучними поняттями", тобто такими, які не мають адекватного відображення в практичному житті.

Проте, звичайно, констатація наявних проблем не лише не може стояти на перешкоді наукових пошуків, а й має загострити увагу дослідників до з'ясування складних суспільних явищ, від яких безпосередньо залежить й опрацювання відповідного понятійного апарату.

Дослідників на цьому шляху чекає немало "підводних рифів". Насамперед слід підкреслити, що мова в цьому контексті має йти не про "гру в дефініції" (коли смисл поняття підміняється словами, за словами втрачається смисл і так далі). Поняття будь-якої науки мають відзначатися не абстрактним, а суто конкретним та операційним характером, стаючи науковими категоріями.

Разом з тим не слід й абсолютизувати значення категоріального апарату, адже раз виникає спокуса концентрувати зусилля виключно на формулюваннях, за рахунок сутності предмета, "живої субстанції". У такому разі дослідник може стати, за висловом американського політолога Дж.Сарторі, "надсвідомим" (overconscious), тобто таким, який "відмовляється говорити

про температуру, не маючи термометра" [3, р. 1033]. А це, у свою чергу, підштовхує пошукувачів істини до "засліплення термінами", до спроб надати якимось концептам один раз і назавжди даного інструменту наукової роботи. Тут мова вже не йде про вдосконалення термінів, які виступають як "священні корови" чи своєрідні військові статuti. Дійсно, при підлаштуванні певного явища під наперед задані та незмінні характеристики зазнає суттєвої деформації й власне предмет дослідження, адже його смисл якщо не втрачається повністю, то змінюється до невпізнання. Недоліки "термінологічного ухилу" стають особливо відчутними під час аналізу відносно нових явищ чи процесів (наприклад перехідних суспільств), адже він деякою мірою заважає осмислити нові реалії, намагаючись втиснути їх у прокрустове ложе сталих схем чи положень.

Відтак, за нашою оцінкою, вдосконалення понятійного апарату науки державного управління першочергово має залежати від сприйняття науковою спільнотою певного набору мінімальних обов'язкових стандартів, на основі якого й провадитимуться подальші наукові розвідки. У цьому контексті доцільно звернути увагу й на категорію "дисциплінарний еталон", яка широко використовується західними науковцями й передбачає наявність певного загальноновизнаного набору цінностей чи правил, на основі яких і проводяться наукові пошуки.

Визнання непорушності певних "мінімальних" стандартів жодним чином не може свідчити про закостеніння якоїсь наукової галузі чи зашореності в наукових пошуках. Скоріше - навпаки. Західні науковці Р.Гудін і Х.-Д.Клінгеман, зокрема, підкреслюють, що "дисциплінарний еталон" дає для пошуків значні творчі можливості, адже створювані науковим співтовариством стандарти діяльності допомагають дослідникам концентрувати увагу на дослідницьких завданнях і полегшують співробітництво..." [4, с. 31-32]. Американський історик науки Т.Кун у цьому контексті використовує словосполучення "дисциплінарна матриця" [5, с. 281].

До наведеного "еталону" (чи "матриці", або "стандартів"), за нашою оцінкою, в першу чергу слід віднести суб'єкт та об'єкт управлінської діяльності, і вже на цій основі - особливості відносин між ними (що, як правило, вимірюють за допомогою "ієрархії"). Автор здійснив спробу уточнення суб'єктно-об'єктних відносин на прикладі організації роботи парламентів. Нами, зокрема, з'ясовано, що в цій гілці влади ієрархія нікуди не зникає, а лише стає "багатоаспектною, гнучкою і достатньо плинною" [6, с. 318].

Наведені "стандарти" допоможуть в процесі з'ясування "публічної політики" та "публічного управління". У даному відношенні на увагу заслуговує корінне слово "публічний" (лат. "publicus"), яке, за оцінкою відомого спеціаліста у сфері публічної політики В.Парсонса, є відправною точкою для обговорення публічної політики [7, с. 22]. У суспільствознавчих науках "публічний" у розумінні "суспільний", "відкритий" і "не приватний" загалом за-

стосовується відповідно до наведених тлумачень. Проте не все так зрозуміло з виведеними на цій основі словосполученнями. Деякі автори на сторінках одного й того самого видання, наприклад, то ототожнюють, то жорстко розділяють "державну" й "суспільну" політику [8, с. 17, 24], що безпосередньо впливає й на визначення кола суб'єктів, причетних до її здійснення.

Таких різночитань можна було б позбутися за допомогою прикметника "політичний", проте й стосовно нього виникають значні труднощі. В англійській літературі, зокрема, далеко не однаково тлумачиться політика як "policy" (політика, але водночас і програма чи концепція, і лінія поведінки, і правлячий курс, і реалізація політики) та політика як "politics" (політика, але водночас і політичне життя, і політичний процес, і політична діяльність). До речі, тут не обійтися простим звертанням до тлумачних та етимологічних словників, адже в них у різних співвідношеннях трапляються всі наведені вище визначення [9, с. 554-555; 10, р. 360]. Не випадково автори "Короткого оксфордського політичного словника" "politics" тлумачать як практику мистецтва (або науки) керування державами та іншими політичними утвореннями, але при цьому вважають за необхідне підкреслити, що "таке визначення політики украй, а, можливо, і за своєю суттю суперечливе" [11, с. 515].

У даному відношенні також доцільно скористатися "мінімальними стандартами" і взяти за основу, наприклад, запропоноване американським дослідником Д.Хелдом визначенням політики як "боротьби за організацію людських можливостей" [12, р. 3]. Таке формулювання охоплює як опрацювання та прийняття важливих для соціуму рішень, так і їх реалізацію. Крім того, враховуючи, що різночитання "policy" та "politics" властиві передусім англійській літературі, доцільно в цьому випадку не захоплюватися "вестернізацією", а принаймні на сьогодні при опрацюванні понятійного апарату науки державного управління наведені різночитання виносити за дужки.

Вивільнення від несуттєвих і нетипових факторів допоможе й у процесі аналізу "державної" та "публічної" політики. О.Клієвич, наприклад, вважає, що компромісним між "державним" та "публічним" щодо політики могло б стати словосполучення "суспільна політика" - що підкреслювало б ту обставину, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства [13, с. 57].

Наведені підходи допоможуть і при тлумаченні "адміністрування" та "менеджменту". Буквально, як підмічає В.Мартиненко, публічне управління - це не "public administration", а "public management" [14, с. 42]. В останні десятиліття в країнах Європейського Союзу набув поширення термін "новий публічний менеджмент" ("new public management"), який, на відміну від традиційного державного управління, спроектований на внутрішньодержавні (внутрішньоорганізаційні) управлінські процеси. За образним визначенням російського дослідника В. Тамбовцева, це "державне управління держави" ("regulation inside government") [15]. Ще точніше, за нашою оцінкою, говорити тут про "державне управління державою". Дійсно, держава -

це організація, в якій координація здійснюється засобом механізму управління, на відміну від "чистого ринку", де координація досягається засобом механізму вільного ціноутворення.

Висновки. У статті підтверджено й додатково обґрунтовано положення про те, що вдосконалення понятійного апарату науки державного управління є важливою науковою проблемою. Більше того, від ефективної роботи у цьому питанні певною мірою залежить і ефективність державного владарювання, адже поняття та категорії не лише акумулюють його певні закономірності, а й слугують своєрідним дороговказом державно-політичного розвитку. Наведена проблематика доволі жваво обговорюється на сторінках наукової літератури. Проте, очевидно, у цій сфері досліджень проблем набагато більше, ніж позитивних зрушень.

Одним із шляхів посилення ефективності роботи над понятійним апаратом має бути уточнення й популяризація певного мінімального набору стандартних правил ("дисциплінарного еталону") як основи для подальшої роботи у цьому напрямі. За нашою оцінкою, стосовно науки державного управління до такого набору першочергово слід віднести уточнене розуміння об'єкта та суб'єкта управління, а також відносин між ними.

Перспективи подальших досліджень. Спрямованість статті і логіка викладення матеріалу (з акцентом на невирішених проблемах, підходах, закономірностях та перспективах щодо термінологічного забезпечення науки державного управління) вимагають продовження роботи у даному напрямі. Очевидно, найбільш важливим і перспективним завданням має бути порівняння суті та принципів публічного та державного управління, а також особливості здійснення державного управління різними гілками влади та органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. - К. : ТОВ "Вид-во "Юрид. думка", 2007. - 336 с.
2. *Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова.* - М. : Изд-во РАГС, 2004. - 496 с.
3. *Sartori G.* Concept Misformation in Comparative Politics / G. Sartori // *American Political Science Review.* - 1970. - Vol. 64. - № 4. - P. 1033-1054.
4. *Гудин Р. И.* Политическая наука как дисциплина / Р. И. Гудин, Х.-Д. Клингеман // *Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М. И. Гурвица, А. Л. Демчука, Т. В. Якушевой.* - М., 1999. - С. 29-68.
5. *Кун Т.* Структура научных революций / Т. Кун ; пер. с англ. И. З. Налетова ; общ. ред. и послесл. С. Р. Микулинского и Л. А. Марковой. - М. : Прогресс, 1979. - 300 с.
6. *Древаль Ю.* Державне управління й організація роботи парламентів: становлення міждисциплінарної моделі / Ю. Древаль // *Вісн. НАДУ.* - 2008. - № 2. - С. 314-319.
7. *Парсонс В.* Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. П. Дем'янчук. - К. : Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2006. - 549 с.

8. Глазунова Н. И. Система государственного управления : учебник для вузов / Н. И. Глазунова. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 551 с.
9. Мюллер В. К. Новый англо-русский словарь. - 9-е изд. / В. К. Мюллер. - М. : Рус. яз., 2002. - 880 с.
10. The Concise Oxford Dictionary of English etymology / ed. by T. F. Hoad. - Oxford : Oxford Univ. Press, [1986]. - 552 p.
11. Короткий оксфордський політичний словник / пер. з англ. ; за ред. І. Макліна, А. Макмілана. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - 789 с.
12. Held D. Theory and the Modern State. Essays on State, Power and Democracy / D. Held. - Stanford (Cal.) : Univ. press, 1989. - 265 p.
13. Кілієвич О. Усталення термінології в галузі державної політики / О. Кілієвич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Дніпропетровськ, 2002. - Вип. 1. - С. 52-61.
14. Мартиненко В. М. Державне управління: від скептицизму до нової якості розвитку як галузі науки в Україні / В. М. Мартиненко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Х., 2007. - № 2. - С. 38-46.
15. Тамбовцев В. Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы (2004) / В. Л. Тамбовцев // Режим доступа : http://www.recepr.ru/files/documents/04_10_13_RegInGov_Ru.pdf

Ірина Кравчук,

кандидат наук з державного управління,

заступник керівника Служби Віце-прем'єр-міністра Г.М.Неміри

Порівняння понять: "контроль", "оцінювання", "моніторинг" та "адміністративний аудит"

У статті проаналізовано визначення понять "контроль", "оцінювання", "моніторинг" та "адміністративний аудит". Порівнюється об'єкт, суб'єкт та завдання "контролю", "оцінювання", "моніторингу" та "адміністративного аудиту".
Ключові слова: контроль, оцінювання, моніторинг, адміністративний аудит.

This article analyses definitions of control, evaluation, monitoring, evaluation and administrative audit. It compares objects, subjects and purposes of control, evaluation, monitoring and evaluation and administrative audit.

Key words: control, evaluation, monitoring, evaluation, administrative audit.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В Україні діє багато стратегічних та програмних документів. Їх виконання оцінюється переважно за тим, чи вчасно прийнятий необхідний нормативно-правовий акт або рішення. Проте недостатньо аналізуються причини успіху одних та провалу інших законів або програм.

Тому буває складно дати відповідь на питання: чи правильно були визначені цілі державної політики та обрані засоби для їх досягнення? Чи був