

УДК 35:32.001:321:327(4)

Л. Новак-Каляєва

РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У НОВІТНІХ КОНЦЕПЦІЯХ СОЦІО-ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Досліджено характерні для сучасної теорії державного управління істотні зміни методології в контексті посилення акцентів щодо дотримання, забезпечення та захисту прав людини. Доведено, що концепція прав людини та її вплив на теорію та практику державного управління обумовлюють зміну власної природи управління, принципів і методів, що є в основі управлінської діяльності.

Ключові слова: теорія державного управління, права людини, принципи державного управління, концепції державного управління, концепція європейського адміністративного простору.

У кожній країні сила або спроможність державних організацій покладається, зокрема, на демократичні політичні інститути, що реалізують верховенство закону; права людини, забезпечувані стабільністю, ефективністю та законністю уряду чи адміністрації; якість державної політики, особливо її економічної та соціальної складової, на оперативному рівні, відповідно до прийнятих стратегічних цілей. Тобто прогрес суспільства безпосередньо залежить від якості державного управління, що виробляє та реалізує закони і політики – державного управління, яке здатне бути ефективним в умовах збільшення запиту суспільства на кваліфіковану й відповідальну владу.

Для сучасної теорії державного управління характерна істотна зміна методології, якщо мати на увазі сукупність методів пізнання й перетворення дійсності в процесі управлінської діяльності з акцентом на дотримання, забезпечення та захист прав людини. Універсальність концепції прав людини та її вплив на теорію та практику державного управління обумовлює зміну власного типу управління, принципів і методів, що є в основі управлінської діяльності. Права людини пройшли шлях від шляхетних декларацій до акцептованих суспільством критеріїв та принципів діяльності владних інституцій, що втрачають на цьому фоні пріоритет монополії на владу на користь громадянського суспільства та конкретного індивіда, що усвідомлює свої права й вимагає від влади їх дотримання. Означені аспекти обумовлюють актуальність теми.

Концептуальні засади сучасного державного управління активно розробляються у науковій літературі на мультидисциплінарній основі. Для теоретико-методологічного осмислення взаємообумовленості інституційних і соціокультурних чинників у державному управлінні важливу роль відіграють класичні праці П. Бергера, Е. Гідденса, Е. Дюркгейма, Т. Лукмана, У. Мура, Т. Парсонса, А. Турена. Дослідженню сучасних механізмів політичних змін присвячені роботи Р. Алмонда, Р. Арона, Р. Даля, Д. Дойча, Д. Істона, Я. Кооїмана, С. Хантінгтона та інших. Процесам розвитку демократичних інститутів провідних країн світу присвячені праці західних дослідників: Л.-К. Брессер-Перейри, Р. Інглехарта, Т. Карла, Т. Карозерса, Х. Лінца, З. Ліпсета, В. Меркель, А. Пшеворського, Д. Растроу, Ф. Шмиттера.

Дослідженню теоретичних проблем державного управління присвячені роботи вітчизняних науковців, зокрема, В. Бакуменка, Ю. Кальниша, В. Князева, В. Козакова, В. Ребкала, П. Надолішнього, Н. Нижник, П. Петровського, В. Скуратівського, В. Тертички, В. Цветкова, Л. Шкляра та інші. Загальні питання проблематики державного управління досліджують З. Антонюк, О. Антонюк, Н. Городецький, Р. Калюжний, О. Кінаш, В. Грохольський, В. Медведєв, І. Петрухін, П. Рабінович, Б. Сташків, С. Сухомлинов, П. Шумський. Завдання державного управління у процесі формування правової держави в Україні досліджують Т. Андрусяк, В. Анісімов, О. Бандурка, В. Бойко, О. Бубенцова, М. Заїнчковський, М. Костицький, В. Лазюк, А. Мацко та інші. Аналіз світового досвіду застосування законодавства з проблематики прав людини здійснили В. Бігун, Т. Гірма-Сихай, А. Горелик, О. Мережко, В. Шишкін. Загальним проблемам формування громадянського суспільства присвячені дослідження М. Антоновича, О. Данільяна, К. Жоля, А. Колодій та інших. Особливості формування та засади функціонування європейського адміністративного простору розглянули, зокрема, В. Авер'янов, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, В. Дерезь, Л. Луць, В. Мармазов, А. Новак-Фарнцяз, О. Оржель, І. Родак, А. Санченко, А. Школик та інші.

Мета статті – дослідити якісні зміни, що відбуваються у методології державного управління внаслідок втілення концепції прав людини.

Основними концепціями сучасного соціо-політичного управління, за Я. Кооїманом, стали “Governing”, “Governance” та “Governability”, що разом становлять теорію, суть якої полягає у тому, щоб перманентно проводити реорганізацію, налагоджувати взаємодію між різними учасниками державно-суспільних відносин, встановлювати баланс соціальних сил і соціальних інтересів на основі взаємного довір'я і взаєморозуміння [1]. Вертикальне ієрархічне управління “Governing”, достатньо повне описане в літературі, зберігає своє значення в структурно-функціональному аспекті щодо взаємодії центру та влади на місцях. Горизонтальні структури управління, здійснюваного на засадах “Governance”, діють у межах наданих повноважень в інтересах суспільства, за його дієвої підтримки та під громадським контролем. Можливості продуктивного функціонування влади забезпечує “Governability”, тобто керованість усієї системи управління.

Отже, класичний підхід до державного управління та політичного управління, якщо розуміти його як здійснення керівних та спрямовуючих дій урядів щодо формування політичного курсу у різних сферах життя суспільства та його реалізацію за допомогою державного апарату, збагатився новими значеннями. Зокрема, значення терміна “управління” від “здійснення ієрархічного контролю” (government) розширилось до “нового способу управління” (governance), в якому беруть участь недержавні структури, створюючи змішані державно-приватні мережі, тією, чи іншою мірою задіяні в управлінських процесах. Обов'язковою умовою реалізації означених сучасних концепцій соціополітичного управління визначено “Governability”. Цей термін буквально можна перекласти як “керованість”, “простота управління”, що корелює з доцільністю.

Керованість у контексті державного управління означає достатньо високий рівень політичної та інституційної стабільності та ефективності прийняття рішень та управління на всіх рівнях. Це стосується як наступності правил й інститутів, так і темпів реагування на суспільний запит, послідовності та результативності управлінських рішень. У практичному застосуванні – це найкоротший шлях між запитом з боку суспільства і результатом управлінської діяльності уряду щодо відповіді на цей запит. У загальних

рисах – це потенціал для подальшої адаптації між нормативом і його реалізацією, між регулюванням і його результатами, між пропозицією і попитом на політику та адміністративні послуги. Керованість залежить від якісного рівня управління, тобто рівня зрілості організованого суспільства та його здатності покладатися на загальну відповідальність у виконанні рішень і в мистецтві відповідного управління.

Керованість в суспільстві обумовлена певними показниками, зокрема:

- інтенсивності існуючого попиту на державну політику, тобто наскільки співтовариство задоволене послугами та змінами норм регулювання;
- інтенсивності політичного конфлікту та можливості його вирішити пропорційними зусиллями й задовільнити попит;
- характеру перешкод щодо задоволення запитів суспільства, зокрема, чи є вони плодом хронічних проблем або застарілих структур;
- місткості інституційної системи, особливо політичної з її нормативно-правовим полем, щодо реагування на запит суспільства та доцільність розподілу компетенцій щодо його задоволення між різними гілками влади;
- міри автономії, корпоративізму та безпосереднього впливу на всіх рівнях управління;
- рівня управління в громадянському суспільстві назагал, та щодо можливості здійснювати громадський контроль за державними установами, зокрема;
- ступеня активності тієї ролі, яку громадянське суспільство відіграє в розробці правил та в діяльності на користь державних інтересів.

Забезпечення керованості в державному управлінні покладається на стратегічне ядро уряду, що повинне формуватися з професійних вищих державних службовців і на центральному рівні надавати послуги найвищої якості спільно з обраними політиками відповідно до прийнятих державних рішень. З іншого боку, кожен уряд має покладатися на розроблену ним самим децентралізовану інфраструктуру держави, кожний структурний елемент якої, – агентство, за Й. Кооїманом, несе відповідальність за результат, а не за здійснення процедури, з метою забезпечити ефективність соціального обслуговування на високому науковому рівні, що характерне для сучасних демократій [2].

Запровадження технологічних підходів у спілкування громадян із державними інституціями обумовило підвищення якості бюджетних послуг. Нові концепції державного управління, орієнтовані на високу якість обслуговування населення, враховують інформаційні імперативи. Інформаційна парадигма державного управління визначає тенденції ставлення до інформації як до стратегічного ресурсу. Належне інформаційне забезпечення управлінських процесів є необхідною базою ухвалення ефективних управлінських рішень. Основні ідеї, програма та заходи щодо застосування інформаційних і комунікаційних технологій в державному управлінні прийняті в країнах ЄС у формі *концепції електронного уряду*, стратегія впровадження якої спрямована на забезпечення можливості надання державних послуг переважно через Інтернет на всіх рівнях влади.

Інтеграційні процеси актуалізували проблеми багаторівневого та багатофокусного управління, що обумовило формування мультидисциплінарних концепцій, присвячених пошуку доцільного поєднання інтеграційних та національних прерогатив управління. На інтеграційному рівні задіяно міждержавний неофункціональний підхід, зокрема щодо політики інтеграції.

Кроком у розвитку концептуальних засад сучасного управлінського процесу стало формування *концепції політичних мереж (Political networks)* (Д. Марш, Р. Родес) та

концепції багаторівневого управління (*Multi-level governance*) (Г. Маркс, Т. Крістіансен, С. П'яттоні, Дж. Стейсі, Б. Ріттбергер, М. Кітлінг) як універсалізованих, зокрема, для європейського адміністративного простору [3, 4].

Концепція інтерактивного управління (Я. Кооїман) визначає багатоключові аспекти сучасного управління, зокрема актуалізує *метауправління* (*управління управлінням*) “*metagovernance*”, що розглядається як відповідь на недостатню координацію в умовах глобалізації та представляється як проект антикризового управління метаструктур – Світового Банку та Міжнародного Валютного Фонду. *Управління взаємодією у цьому контексті розглядається* як інструмент реалізації *метауправління* в умовах глобалізації, глокалізації та європеїзації управління [5].

Типи та способи соціальних зв'язків, що забезпечують сучасні взаємодії управління з чітко вираженим політичним аспектом, в теорії державного і політичного аналізу систем належать до конкуруючих моделей управління, таких як *Governmentality* (М. Фуко), що мають справу з історичним і політичним характером управління взаємодіями. Термін “*governmentality*” визначається як “*мистецтво управління*” з яскраво вираженим якісним аспектом. Йдеться про те, як здійснюються урядом та адміністрацією управлінські дії, як люди (посадові особи) керують або ведуть себе, а також як ці два процеси взаємопов'язані.

Концепція Governmentality обумовлює взаємозв'язок технології влади, технології ринку, технології самореалізації особи. Останні технології, наприклад, обертаються навколо можливостей окремих осіб контролювати і, отже, управляти собою та оточенням у різних масштабах. Керівною силою тут є не стільки верховенство закону, як інтерес особистої та громадської користі й особиста відповідальність, що реалізуються незалежно від уряду на засадах нормалізації, що в найпростішому сенсі означає життя відповідно до встановлених норм, здорового способу життя та самоповаги, що означає усвідомлення та використання власних можливостей на основі постійної самооцінки, особистої дисципліни й самовдосконалення.

Кожна з технологій, представлених в *концепції governmentality* можуть працювати разом або навіть перекривають час від часу одна одну, допомагаючи встановити межі ролі уряду, що діє в певному суспільстві. Показовим є акцент на плюралізм, особистісність та взаємовідповідальність, що відрізняє новітні підходи до політики й управління. Таке розуміння плюралізму вважається нормою політики, покликаної реагувати на безліч інтересів та ідентичностей сучасності в межах громадської різноманітності, складності й динаміки суспільства загалом, коли політика перетворюється на середовище та інструмент розширення можливостей людей і вдосконалення реалізації їх свободи [6].

Процес формування концепції багаторівневого управління ілюструє характерну для сьогодення тенденцію зближення теорії та практики управління, за якою теоретичні узагальнення здійснюються на основі практичних кроків, а не навпаки. Залучення нових комбінацій соціальної, економічної та політичної взаємодії, які можуть відрізнитися від громадянського суспільства, ринку і держави, викликає в сучасному суспільстві напруженість у межах інтерактивного управління, зокрема, коли на базі дорадчого або дискурсивного аналізу політики шляхом “*governmentality*” нова комунікативна політика допомагає людям у суспільстві заявити про свої проблеми і вимагати адекватної владної реакції [7]. *Self-organising network* – “*управління без уряду*” характерне для користувачів в мережі інтернет, радіо- та мобільним зв'язком.

Мережна концепція в рамках неоінституціоналізму аналізує різнопрофільні мережні структури, в межах яких також виробляються певні ресурси, зокрема інформація тощо за значної ролі особистих і неформальних контактів. Саме зв'язки трактуються як цінний ресурс у реальному світі, попри їх негативний вплив на ефективність ринків та управлінських процесів. Урядовці перебувають в оточенні конкретних людей та діють під їх різнорідними впливами, зокрема при ухваленні рішень та формуванні політики. Видача субсидій, грантів, проведення тендерів, навіть черговість у наданні послуг можуть бути умотивовані не тільки і не стільки державними інтересами, скільки особистими уподобаннями, політичними позиціями та дружніми відносинами, тобто здійснюються не без упередженості. Попри значну автономність від держави, мережі можуть бути керованими чиновниками чи політичними лідерами. Мережі здатні бути альтернативою ринковому механізму та державній ієрархії, зокрема уособлені, такі як еліти, діаспора, корпоративні, професійні групи тощо.

Зміна парадигми управління обумовлює трансформацію загальних принципів управління. Принцип як фіксація результатів наукового пізнання є специфічним поняттям, що ілюструє певні закономірності у взаємовідносинах та взаємозв'язках явищ, які аналізуються. У літературі визначається безліч принципів управління назагал та державного управління зокрема. Г. Емерсон, наприклад, визначив їх дванадцять, А. Файоль – чотирнадцять, Д. Карнегі – двадцять дев'ять тощо, хоча не всі вони насправді застосовуються в управлінні чи впливають на нього.

Принципи державного управління відображають найбільш суттєві, головні, об'єктивно-необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління; характеризують стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні; охоплюють переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не приватний характер; відображають специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління.

Існує декілька основних підходів щодо визначення основних принципів державного управління: правовий; політичний; управлінський. Згідно із *правовим* підходом, ключовими цінностями державного управління є цінності верховенства права, захисту прав громадян. Отже, органи державного управління у виконанні своїх службових обов'язків повинні керуватися лише вимогами правової держави і Конституції. Відповідно до *політичного* підходу, основним завданням державного управління є оптимальне втілення волі народу, тобто державні органи повинні бути політично відповідальними та підзвітними громадянам, забезпечувати реалізацію інтересів громадян та уникати дискримінації окремих осіб і груп.

Згідно із *управлінським* підходом, основними цінностями державного управління повинні бути ефективність, економічність та результативність, виражені у забезпеченні потрібного результату з якнайменшими витратами або максимального результату за заданих витрат. Зрозуміло, що всі три підходи є необхідними в комплексі. Загальною для всіх трьох підходів є проблема відповідності дій державних органів загальним принципам державного управління: принципу верховенства права; принципу демократії; принципу достатнього соціально-економічного результату. Крім цих, можна виділити основоположні, – класичні, – принципи державного управління у ширшому комплексі: об'єктивність, демократизм, правова впорядкованість, законність, поділ влади, публічність тощо.

Принцип об'єктивності державного управління є вихідним і зумовлює необхідність підпорядкованості всіх управлінських процесів вимогам об'єктивних природних і суспільно-історичних закономірностей та реальним можливостям громадських сил. Система державного управління залежить від багатьох факторів, зокрема від: а) характеру, рівня розвитку і закономірностей суспільства, насамперед тих його компонентів, які є керованими об'єктами; б) громадських цілей, поставлених і розв'язуваних в даний історичний період, в) готівкових коштів і ресурсів, що підлягають залученню в управління; г) внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку управління як певного системного суспільного явища. Відповідно принцип об'єктивності відображає широке коло закономірностей, відносин і взаємозв'язків організації, функціонування і розвитку державного управління, пов'язаних з інтерпретацією та реалізацією в ньому цілей, об'єктивних умов і суб'єктивного фактора суспільства. Порушення цього принципу внаслідок суб'єктивістських, волюнтаристських відхилень від природних і суспільних закономірностей, призводить до суттєвих втрат у житті суспільства, спрямовує його зусилля в необґрунтований чи негативний бік, гальмує розвиток, викликає несприйняття людьми державно-керуючих впливів.

Принцип демократизму втілює народовладдя в державному управлінні, що вимагає встановлення постійних взаємозалежностей між суспільством і державою, між усіма компонентами суспільства та компонентами системи державного управління.

Принцип правової впорядкованості означає необхідність законодавчого визначення основних аспектів цілей, функцій, структур, процесу, самих принципів державного управління на засадах справедливості, гуманності, співробітництва, забезпечення прав людини.

Принцип законності державного управління обумовлює функціонування і розвиток державного управління на правових підставах, що визначаються законом і складаються з його практичної реалізації. Принцип законності обумовлює актуальність своєчасного і правильного правового регулювання змін щодо змісту, організаційної структури, елементів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування й вимагає чіткого порядку їх нормативної дії на основі свідомої дисципліни державних службовців.

Принцип розподілу влади в державному управлінні забезпечує владу від узурпації та тиранії шляхом поділу діяльності в галузі державного управління між гілками влади.

Принцип публічності державного управління гарантує демократичну, правову державність і забезпечує зв'язок державного управління з суспільством, громадянами. Цей принцип означає доступність державного управління для громадян, відкритість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; громадський контроль, зокрема через засоби масової інформації; судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Новачі сучасного стану управління в умовах глобалізації, інтеграції управління обумовлюють для управлінських структур, як в центрі, так і на місцях, на наднаціональному та національних рівнях управління, необхідність діяти відповідно до зрозумілих для всіх і всіма акцептованих принципів, застосування яких робить процеси управління диверсифікованими.

Для реалізації *сучасних концепцій державного управління* науковці пропонують гнучкі, достатньо широкі в інтерпретації та практичні в реалізації принципи державного

управління, втілення яких здатне істотно вплинути на можливості управлінських структур у реалізації державних політик у всіх сферах життя суспільства. Значна гетерогенність процесів економічного та політичного розвитку країн вимагає від цих принципів простоти, послідовності та дієвості в умовах різних адміністративних інституцій та алгоритмів управлінських дій, адекватності щодо практичного втілення та затвердження їх на основі широкого громадського обговорення.

Принципи державного управління, які широко застосовуються на сьогодні, відповідно до концепції відповідного управління, включають зокрема згадувані прозорість і підзвітність, участь і плюралізм, субсидіарність, ефективність та результативність, а також справедливість і доступ до послуг. Втілення цих принципів у діяльність адміністрацій сприяє ліквідації істотної різниці між теорією та практикою в діяльності усієї системи адміністрації та публічного управління [8].

Розрізняють також принципи оперативні та структурні. Оперативними принципами називають принципи, що прагматично обумовлюють процес управлінської діяльності, вони достатньо гнучкі, щоб уможливити їх доцільну інтерпретацію, але й достатньо прості та зрозумілі щодо реалізації в управлінських процесах. У європейських країнах бюрократичні процедури здійснюються на основі *оперативних принципів*:

- своєчасності;
- визначення термінів надання послуги;
- доступності для всіх груп населення;
- прозорості процесу надання послуги; забезпечення прав споживачів;
- персонального підходу до обслуговування клієнтів;
- послідовності політики надання послуги;
- можливості без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації;
- надійності;
- передбачуваності та своєчасного інформування щодо змін;
- обґрунтованості ухвалюваних рішень; високої культури обслуговування.

Причини підвищеної уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки в прагненні враховувати інтереси населення, а й у більш повному використанні безпосереднього зв'язку між рівнем освіти, кваліфікацією, здоров'ям громадян і конкурентоспроможністю національних економік. Характерним є акцент на розвитку аналітичних, прогностичних, контрольних і оціночних функцій, підвищення якості підготовки та прийняття управлінських рішень.

Структурні принципи – це принципи, застосовувані за необхідності структурних змін в організації держави, зокрема щодо тих змін, які не обмежуються реформами організаційної структури, але пов'язані, наприклад, з питаннями власності установ, задіяних у наданні послуг населенню, фінансових проблем та з податковими ресурсами. Класичні структурні принципи включають, зокрема, *структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні принципи*, які характеризують основні закономірності, відносини, взаємозв'язки раціонального та ефективного ведення управлінської діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; конкретизують управлінську діяльність і особисту відповідальність за її результати; стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності.

Розрізняють також: загальні принципи, до яких відносять принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, додатковості, оптимальності, інформаційної достатності, еволюціонізму, імовірності, демократизму, гласності, змагальності, провідної ланки, стимулювання; приватні принципи, серед яких виділено принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи сферах суспільства, зокрема економічній, соціально-політичній, духовній; принципи, використовувані при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів; організаційно-технологічні, до переліку яких належать принципи єдиноначальності, поєднання центрального, регіонального та місцевого управління, конкретності, розподілу праці, склярний принцип, принципи ієрархії, єдності розпорядництва, одного начальника, делегування повноважень, діапазону управління.

У новітніх публікаціях виділяють принципи: загальносистемні методологічні; загальнометодологічні; принципи, що регулюють управління як соціально-політичний процес; організаційні, системно-функціональні тощо. Цей перелік можна продовжувати залежно від контексту, завдань та етапності аналізованих управлінських процесів.

З практикою управління, на думку Я. Кооїмана, пов'язані переважно два простих принципи [9]. По-перше, *стратегічного планування*, коли кожен відділ, і кожний структурний елемент в рамках державного апарату управління, або фінансований державою, повинні мати *стратегічний план* – визначення мети, її розшифровку в цілі та набір основних напрямків діяльності щодо їх досягнення. По-друге, *принцип відповідальності*, коли кожна установа, як державна, так і недержавна, повинна нести *відповідальність* за свої цілі та ефективність використання ресурсів для їх досягнення. Враховуючи децентралізованість горизонтального управління, державне управління втрачає велику частину своїх компетенцій і безпосереднє керівництво та переходить від аудиту процедури до аудиту результатів. По суті, підзвітність децентралізованих управлінських структур обумовлюють такі принципи:

- управління, орієнтоване на результат;
- керована конкуренція в наданні послуг;
- соціальні механізми підзвітності влади перед громадянами та громадянським суспільством, істотною складовою якого є громадські правозахисні організації [10].

Одним із недоліків цього підходу для державного управління є те, що максимізація прибутку і ефективності використання ресурсів є необхідною, але недостатньою для заохочення та захисту суспільних благ, таких, зокрема, як навколишнє середовище тощо, адже адміністрація не може бути універсальною за своєю ефективністю, оперативністю, якістю чи поведінкою службовців.

У світі, де технологічні і суспільні зміни відбуваються з великою швидкістю, управлінські структури, посадовці повинні бути більш *автономними* в прийнятті управлінських рішень, виборі з альтернативних варіантів планування та реалізації. Посилюється роль *відповідальності* органів державного управління перед суспільством, що досягається через комбінацію класичного механізму адміністративного нагляду і перевірки з новітніми методами *управління за результатами*, керованої конкуренції тощо, та громадських механізмів відповідальності. Запровадження *прозорості* обумовлює можливість підвищення ефективності *надання якісних державних послуг*. Автономність державних службовців на місцях сприятиме *вибору доцільних прийомів та засобів досягти виконання завдань на основі злагоди та з почуттям гордості* за

досягнуті результати. Отже, визначення принципів сучасного державного управління залежить від контексту.

Тендеційним прикладом взаємодії правових норм і суспільних інститутів країн учасниць Європейського Союзу в процесах політичної, економічної, юридичної і культурної діяльності Європейського Союзу став процес формування *концепції єдиного європейського адміністративного простору*. Міра єдності цього простору є мірою проникнення та впливу європейських правових норм на національному рівні, що залежить від того, наскільки ці норми сумісні з національними.

Державне управління завжди було внутрішньою справою для держав-членів ЄС, хоча національні державні адміністрації повинні виконувати директиви ЄС і рекомендації так, щоб європейські громадяни мали змогу користуватися правами, наданими їм відповідно до договорів ЄС, незалежно від країни, в якій вони живуть. ЄС зацікавлений в тому, щоб кожна національна адміністрація мала порівняння щодо якості та професіоналізму, а, отже, адміністративних можливостей держав-членів [11].

Оскільки законодавство ЄС має великий вплив на економічні та соціальні умови в державах-членах і, отже, на їх економічну конкурентоспроможність, національні державні адміністрації та судові органи повинні бути гарантами його реалізації у галузі державного управління в інтересах всіх держав-членів [12]. Ця зацікавленість в адміністративному потенціалі та спроможності судових органів значною мірою поширюються щодо майбутніх країн-членів.

Враховуючи цю стурбованість, Європейська комісія запровадила політику вирівнювання державного управління країн-членів ЄС та країн-кандидатів Центральної та Східної Європи з принципами та стандартами, які вже запроваджені в державному управлінні “старих” членів ЄС. Основна увага в оцінках систем управління на горизонтальних рівнях, а саме щодо політики та координації державної служби та адміністративного права, управління державними видатками, систем внутрішнього фінансового контролю, державних закупівель та зовнішнього аудиту, а також механізмів, які використовуються на захист цілісності суспільства.

Загальні базові мінімальні для горизонтальної системи управління критерії були розроблені в межах спільної ініціативи ОЕСР та Європейського Союзу Sigma (Support for improvement in Governance and Management – Підтримка вдосконалення урядування та управління), що фінансується переважно ЄС і здійснюється у співпраці з ЄС. Відповідно до цих базових критеріїв, процеси досягнення загальних стандартів ЄС та імплементації законодавства ЄС, починаючи з 1999 р., оцінювались Sigma з метою отримання оперативної інформації для регулярних звітів у Європейській комісії. Підставою для оцінки Сигма стали основні вимоги, яким країни-кандидати повинні були відповідати, перш ніж стати членом ЄС. Країни-кандидати були зобов’язані мати адміністративні системи, здатні до транспонування, здійснення та забезпечення обов’язкових результатів відповідно до Копенгагенських і Мадридських критеріїв членства в ЄС, та прогресувати на цьому шляху.

Горизонтальні системи управління в країнах-кандидатах повинні були відповідати певним вимогам, які мають вирішальне значення для надійної роботи всієї адміністрації, зокрема в галузі законодавства ЄС. Однак відсутність загального законодавства ЄС, застосовуваного в галузі державного управління та адміністрації, поряд із різними адміністративними заходами держав-членів, створювала проблеми, оскільки унікального зразка для наслідування не існувало, натомість постійно відбувалася творча робота щодо

удосконалення системи державного управління як на національному, так і на наднаціональному рівнях. Тим не менше, упродовж певного часу було досягнуто широкого консенсусу з ключових критеріїв, які на сьогодні можна розглядати як частину законодавства ЄС і які можуть бути згруповані в такі чотири категорії:

1. Верховенство закону, тобто правова визначеність та передбачуваність адміністративних дій та управлінських рішень, відповідно до принципів законності та поваги законних очікувань фізичних осіб.

2. Відкритість та прозорість, спрямовані на забезпечення раціонального контролю адміністративних процесів і результатів та їх відповідності заздалегідь встановленим правилам.

3. Відповідальність державного управління, адміністративної, законодавчої чи судової влади щодо забезпечення дотримання законності.

4. Ефективність використання державних ресурсів; ефективність у досягненні політичних цілей, встановлених законодавством, та в забезпеченні дотримання законодавства [13].

Тільки реалізація цих принципів на загальноєвропейському рівні державами-членами ЄС дає можливість говорити про реальність Європейського адміністративного простору (*European Administrative Space – EAS*), яка обумовлює комплекс загальноновизнаних стандартів для дій у державному управлінні, що визначається національним законодавством і реалізується через відповідні процедури і механізми підзвітності [14]. У більшості членів ЄС означені принципи управління встановлюються Конституцією та реалізуються через адміністративне законодавство в галузі державної служби, нормативні акти, процедури, закони щодо бюджету та у сфері фінансового контролю управлінських систем, внутрішнього і зовнішнього аудиту, державних закупівель тощо.

Основні конституційні правові документи Європейського Союзу не передбачають конкретну модель державного управління, але деякі важливі адміністративно-правові принципи, які вже вказані в Римському договорі, такі як право на судовий перегляд адміністративних рішень, прийнятих інститутами ЄС (ст. 173), якщо зобов'язання дають підстави для управлінських рішень ЄС (ст. 190). На пропозицію Європейського омбудсмена Європейським Парламентом у 2001 р. був прийнятий Кодекс належної адміністративної поведінки для установ і органів ЄС [15].

Свободи, прийняті в Римському договорі, а саме: вільний рух товарів, послуг, людей і капіталу, – означають, що національні органи державного управління держав-членів повинні працювати так, щоб уможливити реалізацію цих свобод ефективним у всіх відносинах способом. Попри те, що кожна держава-член має повну свободу приймати рішення щодо шляхів і засобів досягнення результатів, передбачених у договорах, існують загальні засоби і принципи та розроблені в рамках ЄС адміністративні та організаційні механізми і структури, необхідні у зв'язку з великою різноманітністю установ у різних країнах-членах [16]. Очевидно, існує ряд факторів, що ведуть до конвергенції в публічній адміністрації.

Законотворча діяльність європейських інститутів є основним джерелом загального європейського адміністративного права, реалізованого у формі національного законодавства в державах-членах ЄС. Існує також горизонтальна структура законодавства, зокрема законодавство, що регулює державні закупівлі або системи внутрішнього фінансового контролю.

Важливим завданням правотворчості є постійна взаємодія між державними службовцями держав-членів та службовців ЄС на засадах загального розуміння того, як здійснювати політику ЄС і правила на національному рівні та плідного обміну думками щодо найкращої практики досягнення намічених результатів. Співпраця та обмін можуть справляти ефект певного тиску в справі встановлення спільних стандартів щодо результатів політики, передбачених у договорах та інших законодавчих актах ЄС, адже законодавство ЄС протягом багатьох років впливає на національну правову систему та її реалізацію, навіть у тих регіонах, на які стандарти ЄС не поширюються. Поступово національні установи почали застосовувати аналогічні стандарти і практику законодавства з обох правових джерел у випадках, коли діючі національні стандарти і практики потребували корекції.

В рамках ЄС національні суди повинні забезпечити здійснення договорів ЄС та підзаконних актів. Систему критеріїв щодо готовності країни до вступу в ЄС та відповідності в галузі європейського адміністративного простору доцільно резюмувати так: Копенгаген, 1993 р.: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство закону і права людини; Мадрид, 1995 р.: готовність адміністративних і судових структур щодо імплементації законодавства ЄС і його ефективного здійснення; Люксембург, 1997 р.: зміцнення й удосконалення державних інституцій щодо їх надійності; Гельсінкі, 1999 р.: зобов'язання країн-кандидатів поділяти цінності та цілі Європейського Союзу, викладені у договорах [17]. Таким чином, органи державного управління досягають прийнятних стандартів надійності, передбачуваності, відповідальності, прозорості та ефективності з метою задоволення вимог щодо вступу в ЄС.

У цьому контексті вимоги для вступу в ЄС розвивалися відповідно до розвитку й прогресу державного будівництва в ЄС. Це означає, що країна-кандидат на момент вступу повинна достатньою мірою прогресувати, щоб її можна було порівнювати із середнім рівнем країн-членів ЄС, та мати певний потенціал для подальшого розвитку тими ж темпами, як і решта членів. Рівень конвергенції у 1986 р., коли в ЄС вступили Португалія та Іспанія, був змінений у 1995 р., коли до Союзу приєдналися Австрія, Фінляндія і Швеція, і пізніше, в травні 2004 р., коли десять держав стали новими членами Союзу, і ще раз – у 2007 р. У майбутньому, коли інші країни-кандидати будуть готові вступити в Європейський Союз, вимоги знову будуть відрізнятися від нинішніх. Це означає, що середній рівень підготовки адміністративного потенціалу не є достатнім для країни-кандидата для заповнення розриву між поточним станом адміністративного потенціалу та середнім рівнем адміністративного потенціалу держав-членів ЄС на момент, коли країна-кандидат може бути готовою вступити в ЄС.

Адміністрації та суди усіх європейських країн, об'єднаних взаємними зобов'язаннями, мають можливості працювати, захищати не тільки своїх громадян, але й спільні інтереси Європейського Союзу на засадах “субсидіарності” та “лояльної співпраці”. Це стосується не тільки формальних правових механізмів, але й повсякденної практики органів державної влади, державного управління, державних службовців і судів у контексті відповідності політики та координації, надійності системи державного управління, підзвітності органів державної влади та державних службовців, неупередженості та прозорості прийняття адміністративних рішень, адекватних структур і процедур оскарження через відшкодування збитків [18].

Висновки

Визначними для сучасного етапу розвитку переважної більшості концепцій державного управління європейських країн є ті чинники, загальний вплив яких на всі

сучасні державні системи важко переоцінити, зокрема: інтеграція, права людини, інформаційно-технологічні зміни. Дія означених чинників обумовлює трансформацію детермінанти сучасних концепцій державного управління від соціальних до організаційних концептів, що наголошують визначальну роль органів державного управління у досягненні позитивних ідеалів сучасного європейського суспільства, ґрунтованих на ідеї прав людини. Спільність зовнішніх впливів обумовлює загальні тенденції до універсалізації та конвергенції концептуальних засад державних систем в умовах збереження традиційних національних структур, хоча ця теза не позбавлена полемічного потенціалу.

Для більшості сучасних концепцій державного управління характерна розробка нових механізмів взаємовідносин із суспільством, політиками та громадянами. Ускладнення соціальної структури суспільства, перетворення громадянського суспільства на істотний чинник політичного життя суспільства змушує шукати нові механізми взаємовідносин державних органів із населенням та організаціями, що виражають різні інтереси. Розвиток відбувається у двох напрямках: з одного боку, робляться зусилля щодо підвищення якості послуг, що надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з іншого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації державних рішень. Це сприяє ефективному використанню ресурсів для вирішення соціальних проблем, більш точному визначенню пріоритетів державної політики та задоволенню прав громадян на професійну, спроможну та відповідальну владу.

В сучасних умовах панівною є тенденція до посилення якісних характеристик управління, що обумовлює варіативність складу та компоновання принципів державного управління, що назагал зводяться до принципів ефективного керівництва. Засади сучасного європейського управління обумовлюють акцент на організаційних принципах, що забезпечують чіткість та результативність управлінських процедур на основі компетентності та відповідальності державних службовців у всіх країнах, незалежно від географії та рівня соціального розвитку. Забезпечення підзвітності органів державного управління за рахунок поєднання класичних механізмів адміністративного контролю й аудиту з методами “управління за результатами”, “керованої конкуренції”, використання механізмів соціальної відповідальності на основі повної прозорості політики, що передбачає широке використання Інтернету, – це шлях до підвищення ефективності влади. Права людини на компетентну та відповідальну й ефективну владу за таких умов буде реалізовано, оскільки правові інститути будуть добре адаптовані до суспільних цінностей і настрою суспільства.

Формування та функціонування єдиного європейського адміністративного простору – процеси творчі, неоднозначні та сповнені дискусійних аспектів, що продовжують бути предметом живого обговорення як у наукових колах, так і в середовищі політиків, урядовців та практиків-виконавців. Створений шляхом конвергенції національних державних систем, єдиний європейський адміністративний простір реалізується в рамках двох процесів: з одного боку, так званої європеїзації, що відбувається як результат політичної, економічної, юридичної і культурної діяльності Європейського Союзу, з іншого – відповідно до загальносвітової тенденції переходу до нових систем управління на засадах дотримання та захисту прав людини.

Загальні принципи європейського адміністративного простору є простими для сприйняття та розуміння, але вимагають суттєвих зусиль як владних інституцій, так і суспільства щодо їх реалізації. Незважаючи на те, що європейський адміністративний

простір існує на основі інтеграції національних адміністративних систем шляхом створення наднаціональних структур управління, фактичний його розвиток відбувається по іншій траєкторії, ніж це було притаманно державним системам раніше. Це новий простір, доповнений на міжурядовому рівні з істотними елементами адміністрації ЄС, яка охоплює рівні управління, частково в обхід національних керівних управлінських структур. Ступінь доцільності управлінської діяльності в Європейському адміністративному просторі може бути повною мірою оцінений, якщо розглядати його як з погляду традиційних внутрішніх підходів, так і з погляду зовнішніх імперативів. Європейський адміністративний простір необхідно сприймати не як дві структури, що утворилися шляхом накладання територіальних та інтеграційних структур, а швидше як єдиний простір з певними тенденціями розвитку до детериторіалізації щодо здійснення влади, а з іншого боку – до створення мережі інтегрованого управління. Інтегрована адміністрація здійснює істотний вплив на критерії відповідальності, що характеризують всю концепцію європейського адміністративного простору як творчу, дієву та перспективну щодо результативності.

Література

1. Kooiman J. Modern Governance: New Government. Society Interactions [Text] / J. Kooiman. — London : Sage, 1993. — P. 105.
2. Kooiman J. Governing as Governance [Text] / J. Kooiman. — London : SAGE, 2003. — 264 p.
3. Hooghe L. Types of multi-level governance. Cahiers européens de Sciences [Text] / L. Hooghe, G. Marks. — [S. p. : s. n.], 2002. — № 3. — June.
4. Hooghe L. Multi-level governance and European integration [Text] / L. Hooghe, G. Marks. — Lanham : Rowman & Littlefield, 2001. — P. 68.
5. Kooiman J. Governing as Governance... — 264 p.
6. Ibid. — 264 p.
7. Berry C. Imperfect Union: Representation and Taxation in Multilevel Governments [Text] / C. Berry. — Cambridge : Cambridge University Press, 2009. — P. 85.
8. Bresser-Pereira L. C. Practical principles for public administration / L. C. Bresser-Pereira // Communication to the Fourth Annual Meeting of the Committee of Experts on Public Administration, of the Economic and Social Council (Ecosoc), of the United Nations [Text]. — N.-Y. : [s. n.], 2005. — P. 85.
9. Kooiman J. Governing as Governance... — 264 p.
10. Ibid. — 264 p.
11. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23 [Electronic resource]. — Access mode : www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf.
12. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст]. — К. : К.І.С., 2010. — 536 с.
13. European Principles of Public Administration // SIGMA PAPERS №27 [Electronic resource]. — Access mode : http://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en.
14. The European Administrative Space: Governance in Diversity // Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA) [Electronic resource]. — 2002. — September. — Access mode : <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.

15. The European Code of Good Administrative Behaviour [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

16. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

17. European Governance. White paper [Electronic resource] / Commission of the European Communities (Brussels, 25.07.2001). — Access mode : http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

18. Public Administration Reform and European Integration // SIGMA Conference [Electronic resource] (Budva, Montenegro, 26 – 27 March 2009). — Access mode : <http://www.oecd.org>.

L. Novak-Kalyayeva

**DEVELOPMENT OF METHODOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN MODERN CONCEPTS OF SOCIO-POLITICAL MANAGEMENT:
EUROPEAN CONTEXT**

The substantial changes of methodology of the modern theory of public administration in the context of strengthening the respect, support and protection of human rights are investigated. It is proved that the concept of human rights and its impact on the theory and practice of public administration stipulate the changes of the nature of management principles and practices that underlie in the basis of management activity.

Key words: theory of public administration, human rights, the principles of public administration, the concept of public administration, the concept of European administrative space.