

УДК 001.76:342.25(477)

**Новак-Каляєва Лариса Миколаївна,**

*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент*

**ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ  
ЯК ІМПЕРАТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ  
В УКРАЇНІ**

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 лежать в основі управлінської діяльності.

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

**Novak-Kalyayeva Larysa**

**INNOVATIVE APPROACHES TO MANAGEMENT  
AS DECENTRALIZATION IMPERATIVE OF POWER IN UKRAINE**

The article studies features the modern theory of governance substantial change in methodology in the context of accents strengthening in regards to respect, support and protection of human. It is proved in the article that the concept of human rights and its impact on the theory and practice of public administration causes changes his own nature management, principles and practices that underlie management.

**Keywords:** theory of governance, human rights, the principles of governance, the concept of governance, the concept of European administrative space.

Новак-Каляева Лариса Николаевна

**ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ  
КАК ИМПЕРАТИВЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ  
В УКРАИНЕ**

Исследованы характерные для современной теории государственного управления существенные изменения методологии в контексте усиления акцентов по соблюдению, обеспечению и защите прав человека. Доказано, что концепция прав человека и ее влияние на теорию и практику государственного управления обуславливают изменение собственной природы управления, принципов и методов, лежащих в основе управленческой деятельности.

**Ключевые слова:** теория государственного управления; права человека, принципы государственного управления, концепции государственного управления, концепция европейского административного пространства.

**Постановка проблеми.** Визначення доцільних та результативних підходів в управлінській діяльності є особливо актуальним у період політичних трансформацій та криз, характерних для сьогодення України. Пошук найбільш продуктивних моделей регіонального управління на основі інновацій в управлінні з метою оновлення традиційних, сформованих відповідно до історичних та політико-адміністративних, культурних і релігійних особливостей та побутових стереотипів, – це шлях до оновлення влади, як в центрі, так і на місцях, та прогресу суспільства в цілому. Головним мотивом удосконалення підходів та механізмів державного управління має бути підвищення ефективності влади в контексті задоволення потреб суспільства у професійній кваліфікованій владі.

Необхідність прискореного виходу зі стану демократичного транзиту, в якому українське суспільство затрималось через цілу низку об'єктивних та суб'єктивних причин, обумовлює той факт, що українська влада змушена тепер засвоювати ази демократичного публічного управління, що в західних країнах пройшли апробацію цілими поколіннями державних діячів та управлінців.

Прагматичність та максимізація ефективності за мінімальних витрат ресурсів; синхронізація адміністративних і бюджетних процесів; формування відносин співпраці між різними рівнями державного управління та пошук оптимальних форм місцевого самоврядування, розвиток теорії децентралізації та покроковий план її реалізації – це далеко не повний перелік стратегічних та тактичних імперативів реформування системи влади в Україні, що обумовлює актуальність теми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інноваційні підходи до сучасного державного управління активно розробляються у науковій літературі на міждисциплінарній основі. Для теоретико-методологічного осмислення взаємообумовленості інституціональних і соціо-політичних чинників в державному управлінні важливу роль відіграють класичні праці П. Бергера, Е. Гідденса, Е. Дюркгейма, Т. Лукмана, У. Мура, Т. Парсонса, А. Турена. Дослідженню сучасних механізмів соціо-політичних змін присвячені роботи Р. Алмонда, Р. Арона, Р. Даля, Д. Дойча, Д. Істона, Я. Кооїмана, С. Хантінгтона та ін. Процесам розвитку демократичних інститутів провідних країн світу в умовах децентралізації влади присвячені праці Л.-К.Брессер-Перейри, Р. Інглехарта, Т. Карла, Т. Карозерса, Х. Лінца, З. Ліпсета, В. Меркель, А. Пшеворського, Д. Растоу, 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 ін. Особливості формування та засади функціонування європейського управління та європейського адміністративного простору розглянули, зокрема, В. Авер'янов, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, І. Грицяк, В. Деречь, Л. Луць, В. Мармазов, А. Новак-Фарнцяж, О. Оржель, І. Родак, А. Санченко, А. Школик та інші.

**Мета статті** – окреслення інноваційних підходів до управління в умовах децентралізації системи влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні інноваційні підходи до управління були вироблені на основі європейського та американського досвіду реформування систем влади в динаміці демократичних перетворень другої половини ХХ – початку ХХІ ст., що проходили під істотним впливом інституціоналізації прав людини, зокрема в Європі. Для інновацій характерна суттєва зміна методології як сукупності методів пізнання й перетворення дійсності в процесі управлінської діяльності. Ця зміна стосується власної природи управління та методів, що лежать в основі управлінської діяльності. Змінюються також критерії та принципи діяльності всіх владних інституцій, які втрачають пріоритет монополії на владу на користь громадянського суспільства та конкретного індивіда, що усвідомлює свої права й вимагає від влади їх дотримання. Ці зміни продиктовані імперативами децентралізації системи влади, що є обов'язковою умовою як демократизації суспільства на загал, так і забезпечення ефективності влади зокрема.

Концептуально процеси децентралізації розглядаються крізь призму трьох альтернативних процесів, що переважно зводяться до формування нової парадигми влади, нарощування регіонального управлінського потенціалу та конструювання місцевої ідентичності в умовах потужних глобалізаційних впливів [1].

Децентралізація, як правило, є частиною значно ширшої програми державних реформ, частиною процесів, спрямованих на забезпечення демократичних засад функціонування як вертикальних (ієрархічних) складових конфігурації влади, так і горизонтальних (неієрархічних) її складових на місцях. Мірилом успіху такого реформування є здатність децентралізованої влади як в центрі, так і на регіональному, зокрема місцевому, рівнях, не збільшуючи видатки суспільства, задовільнити його потреби у кваліфікованій ефективній владі. У межах значно ширшого процесу адміністративно-територіальної реформи ці процеси спрямовані на зміцнення місцевого та регіонального потенціалу і дозволяють інтерпретувати децентралізацію як відповідь на принципово нові форми регіональної політики щодо збереження

місцевої ідентичності, або як їх модернізовані комбінації. Попри те, що проміжні результати процесів децентралізації довгий час можуть бути непереконливими й сумнівними щодо заявлених прагнень, сам процес поступових змін дозволить вносити корективи, спрямовані на посилення їх ефективності. Це важливо усвідомлювати з огляду на те, що упродовж останніх десятиліть відбувається суттєве зниження рівня позитивних очікувань суспільства щодо результативності реалізації державних політик, що обумовлює необхідність розробки нових інструментів державного управління та місцевого самоврядування в сучасних фінансових умовах. Стратегія посилення участі держави у розв'язанні складних соціально-економічних завдань виходить з переконання, що потрібне згуртування на засадах делегування повноважень та розширення компетенцій місцевої влади при звуженні ешелонів державного управління на рівні регіонів.

Стабільність, ефективність та законність уряду, якість державної політики, особливо її економічної та соціальної складової на регіональному рівні, відповідно до прийнятих стратегічних цілей забезпечують демократичні політичні інститути державного управління та місцевого самоврядування, що реалізують державні політики на засадах верховенства закону та прав людини. Отже, прогрес суспільства залежить безпосередньо від якості управлінських дій на всіх задіяних у виробленні та реалізації політик рівнях управління, що здатне бути в цьому ефективним відповідно до запиту суспільства на кваліфіковану й відповідальну владу.

Децентралізація найкраще сприймається з точки зору звільнення підприємницької енергії та політичного потенціалу місцевих і регіональних структур влади та громадських осередків. Завдання децентралізації перебувають у площині компенсації неспроможності держави бути ефективною на локальному рівні, коли без глибокого розуміння місцевих обставин і дієвої підтримки місцевих громад реалізація політик суттєво пробуксовує. Децентралізація набуває особливої ваги з точки зору нових форм реалізації місцевого та регіонального потенціалу життєздатних суспільних інститутів,

міжінституціональних відносин, регіонального політичного керівництва, політики підприємництва, асиметрії в розробці регіональних політик щодо розвитку регіонального управління. Децентралізація пропонує місцевому політичному керівництву та міській управлінській еліті нові потужні позиції щодо реалізації регіональної політики ідентичності на основі територіальної мобілізації. Відродження етно-територіальних ідентичностей є викликом централізованій моделі унітарної держави [2].

Нові підходи щодо взаємодії влади й суспільства, характерні для сучасного періоду розвитку управління, обумовили соціальну активність громадськості щодо підзвітності та контрольованості влади на засадах децентралізації, деконцентрації та професіоналізму державного управління. Сутність цих нових підходів полягає у тому, що громадянське суспільство уособлюють люди, повсякденне життя яких надає їм можливість самореалізації на користь суспільства. За таких умов влада, не перекладаючи на громадськість своїх функцій, натомість залучає її до співпраці на умовах взаємної поваги та підтримки. Доцільний тандем влади й громадянського суспільства є результативним, в силу прагматичних позицій, та потужним, з огляду на можливість як держави, так і громади діяти узгоджено.

Ефективність держави в умовах децентралізації влади розуміється як розвиток і підтримка механізмів виявлення та консолідації суспільних переваг, орієнтація на цілі, що поділяються суспільством, і здатність їх досягнення. Ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою ефективністю, ніж центр. Тобто, держава перебуває в центрі економічного розвитку не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і помічник, зміщуючи акцент з кількісного аспекту економічної діяльності до її якісного аспекту. У цьому контексті ефективність управління перебуває також у площині підвищення ефективності функціонування системи державного управління, що може бути досягнуте завдяки її адаптивності, гнучкості та професіоналізму державних службовців.

Децентралізація управління здійснюється шляхом розширення повноважень і відповідальності місцевих органів управління та самоврядування й надання місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати, зокрема якість послуг, що надаються цими органами. Цей підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування – автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення, що її підтримує). Держава, як правило, передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним, громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити потрібну гнучкість та ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищення громадянської та соціальної відповідальності. Хоча досвід надмірного акценту на комерціалізацію публічного сектора, на підвищену роль соціально-політичної участі та взаємодії на практиці себе не виправдав.

Економічні підходи та політичний ринок, на якому взаємодіють політики, виборці та урядовці, також істотно впливають на управлінські реалії, адже логіка політичної та ринкової поведінки подібні, а питання мотивів є тільки супроводжуваними. У сучасному світі конкуренція політиків за голоси виборців переважно призводить до посилення державного втручання в економіку. Водночас, через державні програми відбувається перерозподіл доходів від найбідніших і найбагатших верств населення на користь середнього класу, тоді менші, але краще згуртовані політичні групи можуть перемагати ширшу, але неконсолідовану політичну більшість. Політики пропонують пакети програм дій, виборці голосують, політики заходять у владу. Усвідомлення істинної суті передвиборних реалій обумовлює можливість формування у громадян своєрідного імунітету до маніпуляцій політиків, аналітиків, іміджмейкерів, впливів засобів масової інформації, що, на загал, має сприяти зміцненню демократії.

Досліджуючи цю проблематику на стику політичної економії та теорії державного управління, вчені дійшли висновку, що задля ухвалення соціальних законів, встановлення доцільних розмірів податків, розподілу бюджетних коштів і прийняття інших державних рішень відповідно до потреб суспільства, а не окремих осіб або бізнес-груп, необхідно вибирати не стільки певну політику, наприклад неокейнсіанську чи монетарну тощо, скільки спосіб обмеження державного регулювання та регламентації. Економічний підхід до аналізу політичних процесів трактує політичні рішення як вибір альтернативних варіантів обміну податків на суспільні блага, хоча платять податки переважно одні, а блага дістаються іншим [3, с. 114]. Інноваційні підходи до організації «політичного ринку» полягають в цілеспрямованому реформуванні політичних процедур і правил таким чином, щоб вони сприяли досягненню загальної згоди в суспільстві. Отже, масштаби економічного втручання держави, що функціонує на демократичних засадах, узалежнені від конституційних обмежень або конституційно закріплених правил щодо створення дефіцитів бюджету й обмеження їх розмірів. Такий підхід характерний для парламентської практики багатьох країн світу [4].

Сучасні тенденції у концептуальних підходах до регіонального управління в умовах децентралізації визначаються рядом універсальних чинників. Серед них, зокрема: глобалізація, інтеграційні процеси в Європі, інформаційна революція, новітні досягнення у сфері менеджменту й управлінських технологій. Вагомими чинниками універсалізації та конвергенції практики регіонального управління залишаються загальні традиції європейської управлінської культури, що були сформовані у приблизно однакових для найрозвиненіших європейських країн соціально-економічних та політичних умовах. Специфічні соціокультурні чинники – традиції, звичаї, психо-емоційні особливості населення, індивідуальні для кожної країни чи регіону – істотно впливають на ситуацію, водночас набуваючи демонстративного характеру під впливом глокалізації та імперативів доцільності, ефективності й



результативності публічного управління як на регіональному, так і національному рівнях.

Інноваційні підходи до регіонального управління на загал вимагають перманентної реорганізації, налагодження взаємодії між різними учасниками державно-суспільних відносин, встановлення балансу соціальних сил і соціальних інтересів на основі взаємного довір'я та взаєморозуміння [5]. Вертикальне ієрархічне управління в умовах децентралізації системи влади зберігає своє значення в структурно-функціональному аспекті щодо взаємодії центру та регіональних і місцевих управлінських структур. Горизонтальне управління реалізує державні політики в межах наданих повноважень в інтересах суспільства, за його дієвої підтримки та під громадським контролем. Можливості продуктивного функціонування влади забезпечує керованість усієї системи управління та її готовність і здатність бути керованою [6].

Отже, класичний підхід до державного 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 управлінськими практиками, що реалізуються на принципово нових підходах. Сучасне управління, в якому беруть участь недержавні структури, створює змішані державно-приватні мережі, тою чи іншою мірою задіяні в управлінських процесах формування та реалізації політик. Удосконалення управління відбувається через розвиток людини та політичні реформи державних установ [7]. Визначальними принципами такого удосконалення є верховенство закону; ефективність; консенсус в управлінні; активність; передбачуваність; прозорість; відповідальність; зрозумілість; справедливість і чуйність [8]. Неефективність управління економікою, невідповідність пропорцій, коли регулювання або занадто багато, або занадто мало економіці як правило обумовлені корупцією.

Демократизація, громадянське суспільство, децентралізація, мирне врегулювання конфліктів та підзвітність влади – це характеристики, які притаманні ефективному, демократичному публічному управлінню. Акцент на

якість управління сприяє демократичним урядам у розвитку демократичних інститутів, які витримали випробування часом [9].

Мінімальні критерії сучасного ефективного управління є вираженням фундаментальних цінностей демократії і ліберального конституціоналізму.

Мінімальні критерії забезпечення ефективного управління включають:

- 1) участь громадськості на основі справедливості та відкритості влади;
- 2) верховенство закону;
- 3) поділ влади;
- 4) вільні, незалежні та відповідальні ЗМІ,
- 5) легітимність уряду;
- 6) підзвітність влади;
- 7) прозорість управлінської діяльності на основі доступу до інформації;
- 8) обмеження впливу грошей в політиці, що її спотворює (корупції) [10].

Можливість вибору і встановлення власних параметрів внаслідок відсутності жорстко й чітко визначених рамок (крім правових) для управління збуджує потужний творчий потенціал, необхідний для реалізації процесів децентралізації влади, розширення компетенцій регіональних та місцевих державних та самоврядних органів, наділення їх необхідними повноваженнями та засабами [11]. Культурні відмінності при цьому істотно впливають на стандарти міжнародного співтовариства, не втрачаючи перспектив ефективності за умови достатньої підготовленості й професіоналізму державних службовців [12].

Стандарти управління, що мають відповідати потребам сучасного суспільства та кожного громадянина, характеризуються відповідними відносинами між урядами і ринками, урядами та громадянами, урядами і приватним чи громадським секторами, виборними і призначеними посадовими особами, місцевими установами та мешканцями міст і сіл, законодавчою і виконавчою гілками влади, національними державами та інституціями. Для цих стандартів характерна доцільність, прагнення до рівноваги взаємовпливів та взаємовідповідальності [13].

Керованість управління, його доцільність у контексті регіонального управління означає достатньо високий рівень політичної та інституційної стабільності й ефективності прийняття рішень, організаційної та керівної діяльності й механізмів контролю. 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 щодо відповіді на цей запит. У загальних рисах – це потенціал для подальшої адаптації між нормативом і його реалізацією, регулюванням і його результатами, 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.

Керованість в суспільстві обумовлена певними показниками, зокрема:

- інтенсивності попиту на державні політики, тобто, наскільки співтовариство задоволене послугами та змінами норм регулювання;
- інтенсивності політичного конфлікту та можливості його розв'язати пропорційними зусиллями й задовольнити суспільний попит;
- характеру перешкод щодо задоволення запитів суспільства, зокрема чи є вони плодом хронічних проблеми або застарілих структур;
- місткості інституційної системи, особливо політичної, з її нормативно-правовим полем в контексті 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 тої ролі, яку громадянське суспільство відіграє в розробці правил та в діяльності на користь державних інтересів.

Спроможність державних інституцій на загал покладається на демократичні політичні інститути, що реалізують верховенство закону, права людини, стабільність, ефективність та законність уряду чи адміністрації. Важливою складовою інноваційних підходів до реалізації влади є якість державної політики, особливо їх економічної та соціальної складової, зокрема на оперативному рівні, відповідно до прийнятих стратегічних цілей, та якість регіонального управління та місцевого самоврядування, що реалізує закони та політики.

Забезпечення керованості в цілому 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, уряд має покладатися на розроблену ним самим децентралізовану інфраструктуру держави, кожний структурний елемент якої – агентство, що несе відповідальність за результат, а не за здійснення процедури. Це шлях забезпечення ефективності соціального обслуговування на високому науковому рівні, що характерне для сучасних демократій [14].

Основними напрямками адаптації до сучасних умов діючої системи регіонального управління є:

- інформатизація;
- дебюрократизація;
- децентралізація;
- деконцентрація (аутсорсинг);
- приватизація;
- запровадження економічних механізмів регулювання управлінських процесів;
- запровадження сервісного адміністрування.

Підвищення якості бюджетних послуг досягається шляхом активної співпраці органів управління з некомерційними структурами, з населенням. Для реалізації таких підходів щодо забезпечення високої якості адміністративних послуг населенню доцільне створення дієвої системи захисту прав споживачів, запровадження особливих процедур вирішення конфліктних ситуацій та проведення регулярних опитувань споживачів щодо якості послуг, як це робиться, наприклад, в Німеччині. Для Великобританії у цьому контексті характерна розробка системи «стандартів роботи з громадянами», що включає визначення показників роботи для державних службовців, які працюють з населенням. Державні департаменти Великобританії щорічно розробляють і представляють на офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу найкращої практики.

Відповідно, у Франції для кожної державної установи визначені зобов'язання щодо громадян. У Фінляндії з метою підвищення прозорості й оперативності послуг, що надаються населенню, здійснюється оцінка результатів державних програм реформування на основі аналізу громадської думки за показниками якості суспільних послуг; керованості державного сектора; ефективності діяльності державного сектора; мотивації державних службовців; якісної характеристики процесу здійснення адміністративних реформ; визначення цілей програми та шляхів її реалізації [15]. Полемічний потенціал вказаних підходів сфокусований, зокрема на поняттях «адміністративні послуги», «державні послуги», «публічні послуги», трактування яких є досить неоднозначним, особливо в умовах електронного врядування.

Запровадження інформаційно-технологічних підходів у спілкування громадян з державними інституціями суттєво сприяло підвищенню рівня якості послуг. 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, стратегія їх впровадження спрямована на

забезпечення можливості надання державних послуг переважно через Інтернет на всіх рівнях влади, що для регіонального та місцевого рівне є досить проблематичним. Водночас, активна позиція громадськості, підйом волонтерського руху дають підстави для оптимізму в оцінках досяжності оволодіння широкими масами населення навичками використання інформаційного простору у спілкуванні з владою з метою його інтенсифікації та ефективності. Запровадження “E-Governmet” істотно вплинуло на якість управління щодо структурних та змістовних новацій та кардинальних змін у спілкуванні особи з державою, свідченням чого є формування віртуальних політичних мереж (Political networks).

Внаслідок децентралізації на національному, регіональному та локальному рівнях формується інноваційна схема підпорядкованості з тенденцією до утворення нової конфігурації національних «вертикалей» влади. Відбувається стирання національних особливостей та «європеїзація» процесів та структур державного управління. Співробітництво вертикальних та горизонтальних владних структур сприяє послабленню звичних ієрархічних відносини субординації, що склалися роками.

Інноваційні підходи до сучасного управління базуються на конкуруючих моделях управління, що мають справу з історичним і політичним характером управління взаємодіями на засадах «мистецтва управління» (“governmentality”) з яскраво вираженим якісним аспектом. Мистецтво управління обумовлює специфічні підходи до управлінської діяльності на всіх рівнях владної ієрархії та в горизонтальних структурах місцевого врядування та до посадових осіб, що керують або певним чином поводять себе як функціонери, а також до цих процесів як взаємопов’язаних [16]. При цьому мистецтво управління обумовлює та взаємопов’язує технології влади, ринку та технології самореалізації особи. Останні, зокрема стосуються можливостей окремих осіб контролювати і управляти собою та оточенням у різних масштабах. Керівною силою тут виступає не стільки верховенство закону, скільки 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 та самоповаги. Своєю чергою, це означає усвідомлення та використання власних можливостей на основі постійної самооцінки, особистої дисципліни й самовдосконалення.

Кожна з технологій мистецтва управління може працювати разом або навіть перекривати час від часу одна одну, допомагаючи встановити межі ролі діючих управлінських структур. При цьому особливий акцент робиться 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 в цілому, коли політика перетворюється на середовище та інструмент розширення можливостей людей і вдосконалення реалізації їх свободи [17, с. 157].

Характерною для сьогодення є тенденція зближення теорії та практики управління, за якою теоретичні узагальнення здійснюються на основі практичних кроків, а не навпаки [18]. Залучення нових комбінацій соціальної, економічної та політичної взаємодії, які можуть відрізнитися від громадянського суспільства, ринку і держави, викликає в сучасному суспільстві напруженість в межах інтерактивного управління, зокрема на базі дорадчого або дискурсивного аналізу політики. Нова комунікативна політика в межах мистецтва управління допомагає людям заявити про свої проблеми в суспільстві та вимагати адекватної реакції як від влади, так і від громадянського суспільства.

Для користувачів в мережі інтернет, радіо- та мобільним зв'язком характерне "Self-organising network" – «управління без уряду». Різнопрофільні мережні структури, в межах яких також виробляються певні ресурси, зокрема інформація та інші за значної ролі особистих і неформальних контактів, стали активними учасниками суспільного життя, здатними чинити певний тиск на владні структури. Соціальні зв'язки трактуються в мережах як цінний ресурс в

реальному світі, попри їх негативний вплив на ефективність ринків та управлінських процесів. Попри значну автономність від держави, мережі можуть бути керованими чиновниками чи політичними лідерами. Мережі здатні бути альтернативою ринковому механізму та державній ієрархії, зокрема такі як еліти, діаспора, корпоративні, професійні групи тощо.

Визначними для сучасного етапу розвитку всього українського суспільства та управління на всіх його рівнях є ті чинники, загальний вплив яких на всю державну систему важко переоцінити, зокрема:

- інтеграція як процес зближення національних політичних структур, спрямований на взаємну співпрацю з метою формування певного цілісного комплексу політичних систем на міждержавному рівні. Одним з характерних результатів інтеграції є об'єднання цих структур за обов'язкової наявності як формальних, так і неформальних громадських інститутів для спільного вирішення загально значимих питань. Вважається, що в інтегрованому співтоваристві підвищується рівень трансакцій між учасниками інтеграції та можливості для задоволення інтересів на основі спільних цінностей;
- права людини як єдина загальновизнана неконфронтаційна платформа для узгодження економічних, політичних та ідеологічних прагнень;
- інформаційно-технологічні зміни, що запропонували нові, загальні для всіх суспільно-політичних сил алгоритми взаємодії індивіда з навколишнім середовищем, з владою та між собою.

Система управління на горизонтальних рівнях зорієнтована на реалізацію політик та координацію державної служби та адміністративного права, управління державними видатками, системою внутрішнього фінансового контролю, здійснення державних закупівель та зовнішнього аудиту, а також забезпечення дієвості механізмів, які використовуються на захист цілісності місцевого співтовариства та суспільства загалом. Горизонтальні системи управління повинні відповідати певним вимогам, які мають вирішальне значення для надійної роботи всієї системи публічної влади. Ключові критерії доцільності та ефективності горизонтального неієрархічного управління



обумовлюють, зокрема, правову визначеність та передбачуваність адміністративних дій та управлінських рішень відповідно до принципів законності та поваги законних очікувань фізичних осіб; забезпечення раціонального контролю адміністративних процесів і результатів та їх відповідності заздалегідь встановленим правилам; відповідальність влади щодо забезпечення дотримання законності; ефективність використання державних ресурсів; ефективність у досягненні політичних цілей, встановлених законодавством, та в забезпеченні дотримання законодавства [19]. Отже, система критеріїв відображає основні етапи, продиктовані логікою модернізації системи управління, кожний з яких є органічним продовженням попереднього на якісно новому рівні та включає реалізацію завдань щодо стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство закону і права людини; готовності адміністративних і судових структур щодо реалізації законодавства та його ефективного здійснення; зміцнення й удосконалення державних інституцій щодо їх надійності; формування спільних цілей та цінностей, акцептованих та підтриманих як місцевим співтовариством, так і суспільством на загал.

Реалізація політик на місцевому рівні здійснюється через відповідні процедури і механізми підзвітності. Зокрема, 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 [20].

Новації сучасного стану управління обумовлюють для управлінських структур, як в центрі, так і на місцях, необхідність діяти відповідно до зрозумілих для всіх принципів, застосування яких робить процеси управління диверсифікованими. 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. На сучасному етапі розвитку національної системи управління істотно зростає роль регіонального управління, принципи функціонування якого повинні бути гнучкими, достатньо широкими в інтерпретації та практичними в реалізації. Втілення таких принципів здатне істотно вплинути на можливості управлінських структур у реалізації державних політик у всіх сферах життя місцевого співтовариства. Значна гетерогенність процесів економічного та політичного розвитку країни 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, актуальні з точки зору ефективності регіонального 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 практикою системи адміністрації та публічного управління [21].

Розрізняють принципи оперативні та структурні. Під оперативними принципами слід розуміти 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. Бюрократичні процедури повинні здійснюватися 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 підприємницьких структур регіону. Характерним є акцент на розвитку аналітичних, прогностичних, контрольних і оціночних функцій, підвищення якості підготовки та прийняття управлінських рішень.

За необхідності структурних змін в організації процесів регіонального управління, заправджуються зміни, що не обмежуються реформами організаційної структури, а й пов'язані, наприклад, з питаннями власності установ, задіяних у наданні послуг населенню, фінансових проблем та з податковими ресурсами. З практикою управління пов'язані переважно два простих принципи [22]. 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 децентралізований характер горизонтального управління, державне управління втрачає велику частину своїх компетенцій і безпосередне

керівництво та переходить від аудиту процедури до аудиту результатів. По суті, підзвітність децентралізованих управлінських структур обумовлюють наступні принципи:

- управління, орієнтоване на результат;
- керована конкуренція в наданні послуг;
- соціальні механізми підзвітності влади перед громадянами та

громадянським суспільством, істотною складовою якого виступають громадські організації [23].

При цьому максимізація прибутку і ефективності використання ресурсів є необхідною, але недостатньою для заохочення та захисту суспільних благ, таких, зокрема, як навколишнє середовище, ресурсний потенціал тощо, адже адміністрація не може бути універсальною за своєю ефективністю, оперативністю, якістю чи поведінкою службовців.

Імперативи децентралізації вимагають від управлінських структур регіонального та місцевого рівнів, від посадовців бути більш автономними в прийнятті управлінських рішень, виборі з альтернативних варіантів планування та реалізації. Посилюється роль відповідальності органів регіонального 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.

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 та ресурсів місцевого рівня, які використовуються на захист цілісності

суспільства. Горизонтальні системи управління повинні були відповідати певним вимогам, які мають вирішальне значення для надійної роботи всієї адміністрації. Таким чином досягаються стандарти надійності, передбачуваності, відповідальності, прозорості та ефективності управління на регіональному та місцевому рівнях.

**Висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** 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 переважної 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 з 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 та професійну, спроможну та відповідальну владу.

У сучасних умовах панівною є тенденція до посилення якісних характеристик управління, що обумовлює варіативність складу та компонування 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 жвавого 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, фактичне його розвиток відбувається по іншій траєкторії, ніж це було притаманне 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 точки зору традиційних внутрішніх підходів, так і з точки зору зовнішніх імперативів. Європейський адміністративний простір необхідно сприймати не як дві структури, що утворилися шляхом накладання територіальних та інтеграційних структур, а, скоріше, єдиний простір з певними тенденціями розвитку до де-територіалізації 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. Marcou G. (2004) "Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?". – Les Cahiers français. –1–2(318): 8–14.
2. Keating, M. and McGarry, J. (eds.) (2001) *Minority Nationalism in the Changing State Order*, Oxford: Oxford University Press.
3. Бреннан Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Бреннан Дж.; Бьюкенен Дж. – СПб. : Экономическая школа, 2005. – 272 с.
4. Новак-Каляєва Л. М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 84–93.

5. UNDP Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. - [Electronic resource]. - Access mode : <http://magnet.undp.org>.
6. Kooiman J. Modern Governance: New Government – Society Interactions / J. Kooiman (ed.). - London : Sage, 1993. – 280 p.
7. Дубровин Ю. И. Основные методологические принципы административно-государственного реформирования в странах Европейского Союза / Ю. И. Дубровин // Философия образования. – Новосибирск : 2009. – № 4. – С. 10–12.
8. Hooghe L. Types of multi-level governance / L. Hooghe, G. Marks. Cahiers européens de Sciences. – 2002. P. 2–30.
9. Berry C. Imperfect Union: Representation and Taxation in Multilevel Governments / C. Berry Cambridge: Cambridge University Press – 2009 – 274 p.
10. Al-Rodhan. Sustainable History and the Dignity of Man: A Philosophy of History and Civilisational Triumph, LIT / Al-Rodhan, Nayef R.F. – 2009. – 464 p.
11. Agere S. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives[Text] / S. Agere. - Commonwealth Secretariat, 2000 – 144 p.
12. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23 [Electronic resource]. – Access mode : [www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf).
13. Новак-Каляева Л. М. Розвиток методології державного управління у новітніх концепціях соціо-політичного управління: європейський контекст / Л. М. Новак-Каляева // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Вип. 33. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 58–72.
14. Kooiman J. Governing as Governance / J. Kooiman - London : SAGE, 2003. – 264 p.
15. Kooiman J. Modern Governance: New Government - Society Interactions / J. Kooiman (ed.). - London : Sage, 1993. – 280 p.



16. European Governance. White paper // Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001 // COM (2001) 428 final. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com20010428en01.pdf>.
17. Kooiman J. Governing as Governance / J. Kooiman - London : SAGE, 2003. – 157 p.
18. The European Code of Good Administrative Behaviour [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.
19. 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](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en).
20. Farmer D. The language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity. - / D. Farmer. - Birmingham, AL : University of Alabama Press, 1995. – P. 12.
21. Kooiman J. Governing as Governance – London: SAGE, 2003 – 264 p.
22. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf).
23. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers № 23 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf).