

ТЕХНОЛОГІЇ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Лозицька І. О., Баштанник В. В., Торчинюк В. Г.

ВСТУП

Важливим напрямом системних реформ в Україні є дослідження теоретико-методологічних засад, тенденцій та особливостей трансформації національної системи державного управління в контексті імплементації зарубіжного досвіду. У цьому контексті потребує окремої уваги виокремлення етапів розвитку суспільних відносин в системі реформування державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду, розкриття інституціональних й теоретичних засад трансформаційного процесу в державному управлінні, розроблення етапів процесу імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління в Україні.

Особливу увагу привертають поняття «реформування публічного управління», «компаративно-адаптаційна модель», «імплементація зарубіжного досвіду», «управління на основі адаптаційної методології», «імплементаційний ефект», «імплементаційний парадокс», які розроблені на основі аналізу європейського досвіду модернізації державного управління. На цій основі доцільно запропонувати методологію визначення здатності системи державного управління до впровадження зарубіжного досвіду реформування державного управління в умовах формування та реалізації національної стратегії модернізації влади. Такі результати дозволять формалізувати підходи до визначення особливостей функціонування системи державного управління в умовах впровадження зарубіжних практик публічного управління (у сфері публічних послуг, публічного адміністрування, розвитку публічно-правових засад управління тощо).

Напрацьовані практичні підходи щодо застосування засобів раціоналізації державно-управлінської діяльності в контексті євро-інтеграційної політики держави на основі концепцій і моделей нового публічного управління сприяли формуванню адаптаційної методології як сутнісної ознаки державного управління саме в трансформаційний період. Це дозволить сформулювати основи трансформаційного тренду у системі державного управління з метою приведення її у відповідність

до європейських стандартів публічного адміністрування, а саме: удосконалення нормативно-правового забезпечення, створення організаційної структури, розширення участі громадськості; на цій основі запропонована інтерпретація категорії «публічне управління».

1. Методологічні засади формування основ публічного управління та державно-управлінської діяльності на основі імплементації зарубіжного досвіду

Сучасний стан реформування державного управління зумовлений становленням принципово нових управлінських зв'язків, обумовлених взаємовпливом інструментів, форм та методів територіального управління, розвитком нових підходів до державноуправлінської діяльності і одночасно мова йде про розробку алгоритму і методології імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. Саме на цьому базується новий напрям у науці державного управління – дослідження теоретико-методологічних засад імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління.

Процес реформування державного управління виступив об'єктом дослідження провідних вітчизняних науковців В. Бакуменка, М. Білинської, В. Богдановича, О. Валецького, К. Ващенко, Л. Гаєвської, В. Голубь, І. Грицяка, Ю. Кальниша, В. Копійки, В. Куйбіди, М. Корецького, Н. Липовської, С. Майбороди, В. Мартиненка, О. Мордвінова, Н. Нижник, Я. Радиша, Г. Ситника, В. Ткаченка, В. Тертички, І. Хожило та інші.

При цьому недостатньо розкритими напрямами наукових досліджень виявились зовнішня обумовленість процесів реформування державного управління в Україні в умовах суспільно-політичних криз, політико-правова сфера реалізації комплексу реформ в Україні, аспекти імплементації зарубіжного досвіду, феномен публічного управління. Саме тому проблематика сучасного реформування державного управління в Україні потребує розробки власної теоретико-методологічної концепції імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління в Україні, актуалізації систематизації зовнішніх чинників проведення системних реформ. В умовах зовнішнього впливу на проведення реформ залишаються актуальними завдання раціоналізації регулювання діяльності органів влади шляхом удосконалення форм і методів управлінської діяльності, взаємовідносин влади і громадян, за умов інтегративного поєднання яких реалізується сучасна трансформаційна парадигма державного управління.

У процесі трансформації державного управління, безумовно, є можливість виокремлювати окремі етапи та складові. Втім, досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазітрансформації через

формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, й при цьому не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до усталених світових та європейських стандартів.

Варто наголосити, що процес імплементації зарубіжного досвіду досить часто зводиться до простої методологічної конструкції: імплементація – це поєднання цілеспрямованих організаційних, правових, інституціональних заходів, що реалізуються національними державами на власний розсуд, або як відповідність критеріям членства, або як умова надання певного типу допомоги у межах взятих міжнародних зобов'язань.

На цій основі варто запропонувати до розгляду комплексну парадигму трансформаційного процесу на основі імплементації зарубіжного досвіду, запропоновану у наукових працях В. Баштанника, Р. Войтович, С. Кравченка, М. Лахижі .

У контексті дослідження також слід відзначити роботу Р. Войтович, присвячену дослідженню теоретичних засад глобалізації та її впливу на систему державного управління¹. Зокрема, науковець наголошує на необхідності визначення пріоритетів суспільного розвитку як результату впливу глобалізації на систему державного управління. Так само, Р. Войтович вказує на гіперболізацію процесу глобалізму, що провокує ситуацію невизначеності для всієї системи державного управління, й одночасно – на необхідність формування захисних механізмів державного управління². Погоджуючись із наведеними підходами провідних науковців, відзначимо, що на даному етапі процеси якісних змін (трансформацій) у національних системах управління, на нашу думку, є вторинними, і залежать від комплексу факторів внутрішнього та зовнішнього впливу, й окрім глобалізації, факторами ризику для національних держав виступають проблеми самоідентифікації держав, гомогенності національної культури, питання забезпечення національної безпеки – всі ті сфери внутрішньої політики, які не передані до повноважень інститутів ЄС, й у визначальній мірі не детерміновані правом ЄС. Побудова науково обґрунтованої концепції розвитку державного управління в Україні відповідно до європейських традицій демократичного врядування

¹ Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління: дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2009. 403 с.

² Войтович Р. Регіоналізація як обернена форма глобалізації та її вплив на систему державного управління. *Вісн. НАДУ*. 2007. № 2. С. 15–25.

потребує систематизації сучасних вітчизняних наукових розробок науки управління.

Важливо навести науковий підхід до аналізу, систематизації та впровадження зарубіжного досвіду модернізації публічної адміністрації М. Лахижі, в основу якого покладено інтегрований підхід до аналізу систем державного управління. Ми пропонуємо більш розширений варіант такого аналізу, в основі якого є запронована М. Лахижею концептуальна схема дослідження зарубіжного досвіду³.



Рис. 1. Структура трансформаційного тренду в сучасному державному управлінні на основі зарубіжного досвіду

У межах такому підході формалізується сучасна система забезпечення імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління.

Попри значну кількість наукових праць, в яких висвітлено різні проблемні аспекти функціонування місцевих органів державної виконавчої влади, в умовах реалізації адміністративної реформи залишаються не вирішеними окремі правові, організаційні, інституційні та мотиваційні аспекти їх реформування. Потребують уточнення сутнісні характеристики адміністративного реформування. Малодослідженими є питання забезпечення європейських стандартів у діяльності місцевих органів державної виконавчої влади. Дотепер не розроблена концепція та стратегія їх реформування, хоча успіх очікуваних перетворень значною мірою залежить від чітко сформульованих цілей, принципів, застосування науково-обґрунтованих підходів та моделей реалізації реформи. Недостатня дослідженість теоретичних основ реформування місцевих органів

³ Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

державної виконавчої влади в контексті адміністративної реформи та їх актуальність обумовили вибір теми дослідження.

Слід зазначити, що сучасні дослідження проблематики державного управління присвячені широкому спектру зарубіжного досвіду. Низка дисертаційних досліджень присвячена проблемам управління в межах ЄС, частина – проблемам адаптаційно-гармонізаційного аспекту сучасного державного управління. Значна кількість наукових розробок започатковує напрям європейського управління (або «європейського врядування»), при цьому основними напрямками аналізу виступає діяльність європейських інституцій: взаємодія, порядок формування, принципи функціонування.

Об'єктивні закони функціонування і розвитку суспільства діють при посередництві усіх видів регулювання. Управління – це свідоме регулювання суспільних відносин, а за джерелом дії воно є зовнішнім щодо процесу самоуправління. Механізм стихійного управління найбільш яскраво виявляється у капіталістичному суспільстві на ранній стадії його розвитку як ринкова стихія, анархія та конкуренція.

При цьому серед напрямів дослідження шляхів імплементації зарубіжного досвіду реформування останнім часом напрацьовано достатньо сталий комплекс підходів наукового аналізу:

- по-перше, визначальне місце займає економічний підхід, реалізація економічних етапів інтеграції, закріплення принципу недискримінації в контексті впливу економічних факторів (від створення зони вільної торгівлі до економіко-валютного союзу), що детермінують соціоекономічний підхід досліджень наддержавних інтеграційних процесів;
- по-друге, конституювання в межах наддержавних інтеграційних процесів норм комунітарного права призводить до формування інституціонально-правового підходу;
- по-третє, диверсифікація сфер співробітництва, поглиблення взаємозалежності країн-членів актуалізують системний підхід до дослідження європейської інтеграції;
- по-четверте, розвиток наддержавного інтеграційного процесу в інституціональній, політичній і правовій сферах у будь-якому випадку призводять до якісного переосмислення стратегії інтеграції, реформи управління у сфері міждержавних відносин;
- по-п'яте, зміни у функціях національних структур управління, перенесення центру прийняття рішень до інституцій наднаціонального рівня призвело до посилення неофункціонального підходу в методології міжнародних відносин;

- по-шосте, формування спільних політик, уніфікація економічних механізмів, гармонізація правових систем потребували запровадження на пряму дослідження інтеграційного процесу, що виходить з принципу федералізму.

Малодослідженою виявилась політико-правова сфера реформування в зарубіжних країнах, система принципів формування і подальшого розвитку інтеграційних форматів і пов'язаних із цим реформ в державному управлінні. На часі – напрацювання методології дослідження трансформаційного процесу як комплексу зовнішніх факторів впливу на суспільні відносини, результатом якого виступає діяльність органів влади національної держави згідно з принципами, що визначені у нормативних актах зарубіжних країн.

Загалом, імплементація як процес втілення правових практик у сфері публічного управління виявилась малодослідженою сферою публічного управління. Демократизація публічної адміністрації виступає однією з передумов інтеграції України до європейських і світових політичних та економічних структур, зокрема і до ЄС, й саме цей факт став предметом досліджень М. Канавець⁴. Йдеться про реформування, насамперед, центрального апарату, що займається державним управлінням. Втім, останніми роками в Україні формується принципово нова школа дослідження зарубіжного досвіду реформування державного управління із застосуванням методології системного аналізу.

Як показує аналіз зарубіжного досвіду, державне управління у процесі реформування повинно залишати більше простору політичній динаміці на місцях і у регіонах. Цим пояснюється важлива мета реформи організації держави: спочатку треба створити політично дієздатні, забезпечені владними повноваженнями і демократично легітимовані регіональні і комунальні рівні. Після цього, реформою мають бути передбачені відповідні форми співпраці і контролю між всіма рівнями організації держави. Регіоналізація і децентралізація є передумовами демократичної побудови держави і громадянського суспільства. Істинна демократія може бути реалізована в державі тільки тоді, коли місцева та регіональна сфери діяльності ґрунтуються на демократичних засадах і в цих сферах можна навчитися демократії. Поширення демократичної відповідальності на місцевий і регіональний рівні є ознакою громадянського суспільства. Приймаючи на себе відповідальність за політичне будівництво громадянин може

⁴ Канавець М. В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Серія : Філософія, політологія*. 2015. № 1 (119). С. 103–109.

ідентифікуватися зі своєю місцевою чи регіональною сферою, що є суттєвим елементом легітимності влади.

Дослідження вітчизняних науковців засвідчили, що захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності належить до провідних цінностей європейського політичного устрою. Принцип субсидіарності, в інституціональному контексті, спирається на просту концепцію: повноваження, які мають держава або група держав із метою загальних інтересів – це тільки ті повноваження, котрі індивідууми, сім'я, компанії і місцеві або регіональні влади не можуть реалізувати окремо. Саме тому імплементація зарубіжного досвіду має передбачати наявність відповідного правового ґрунту, що забезпечить ефективність реформ.

Структура дослідження імплементації зарубіжного досвіду процесу реформування державного управління потребує вирішення таких завдань:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;

- систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях в країнах-членах Європейського Союзу;

- визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні;

- проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн;

- дослідженні впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократичної правової держави на основі зарубіжного досвіду.

З позицій сучасної науки державного управління адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у системі публічного управління здійснюється за допомогою певних норм та методів, регламентованих законами України.

З погляду на сучасний стан розвитку владних відносин в інших країнах, ми простежуємо тенденцію, що саме ті країни, в яких поєднуються ринкова економіка й багатопартійна демократія, сильна регіональна влада та політично стабільна виконавча влада (базована на парламентській більшості) досягли найбільшого успіху в економіці, найвищого життєвого рівня населення. Кожна з цих країн має свою

систему державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, проте спільними тенденціями політичного розвитку зарубіжних країн (попри певні національні особливості) виступають: впровадження чіткого розподілу влади між державними органами та органами місцевого самоврядування з наданням визначених управлінських функцій; зменшення загального числа громад (общин, комун) шляхом їх укрупнення з метою забезпечення самофінансування; активна участь місцевого населення у вирішенні питань місцевого значення через взаємодію органів самоврядування, політичні партії та громадські організації; створення законодавчої бази, впровадження механізмів фінансової автономності місцевого самоврядування та врегулювання ступеня залежності від фінансової допомоги з боку центрального уряду.

Постановка проблеми наукового дослідження імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління змістовно полягає у запровадженні моделі раціоналізації діяльності органів та установ державної влади на основі застосування правових вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни. Адже в умовах децентралізації влади в Україні, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку. Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а у широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому механізми імплементації зарубіжного досвіду реформування (механізми імплементації) потребують на даний час власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади.

Наукова категорія «імплементація» визначена у багатьох наукових працях юридичної галузі, проте не є широкоживаною в науці державного управління. Практично всі дисертаційні дослідження за тематикою спеціальності 25.00.01 містять аналіз зарубіжного досвіду та пропозиції щодо впровадження такого досвіду в Україні. Такий теоретичний концепт відтворюється у подальших працях науковців і виступає базисом для категоріального наповнення змісту процесу імплементації зарубіжного досвіду, зокрема виступає основою для напрацювання категорій: механізмів державного регулювання, державної політики тощо.

Методологічною основою правового аспекту імплементації зарубіжного досвіду виступає організаційно-інституціональна сутність державного управління, суб'єктно-об'єктний зв'язок органів управління у процесі запровадження зарубіжного досвіду. Варто погодитися із методологічним підходом Л. Приходченко щодо структурно-організаційної та структурно-функціональної детермінант державного управління⁵ й при цьому особливу увагу приділити формуванню та функціонуванню такого механізму регулювання, який має чіткий алгоритм реалізації принципів публічного управління. Адже основна проблема системи державного управління полягає у дисбалансі діяльності складових державної влади, відсутності суспільно-значимих регуляторів, невизначеності характеристик зовнішнього впливу на систему управління, незавершеності юридичного (правового) оформлення засад діяльності суб'єктів управління.

Загалом, проблема теоретико-методологічних засад імплементації зарубіжного досвіду доцільно вирішувати на основі власної методологічної основи. Перш за все варто вказати на парадигмальну тріаду сучасного реформування «generalization (узагальнення) – realization (реалізація) – implementation (імплементація)». При цьому вплив складника generalization (узагальнення) виникає у процесі вибору методики аналізу реформування на рівні окремої країни (або групи країн) – порівняльна, адаптаційна, порівняльно-адаптаційна, при цьому такий вибір фокусується лише на виборі базової моделі аналізу, а не використанні її як виключної. Разом з тим, сутність realization (реалізація) обумовлюється особливістю адаптаційного процесу як вибору оптимальної форми впровадження зарубіжного досвіду (реалізація окремої норми права, реалізація правового алгоритму, правової процедури), реалізацію поведінки, що визначається інтерфейсом або абстрактним класом. І вже у розвиток реалізації здійснюється перехід до фази realization (реалізація). Отже, у будь-якому випадку, імплементація присутня як самостійний складник, або як єдиний складник впровадження зарубіжного досвіду реформування.

Більшістю вітчизняних дослідників пропонується й узагальнене поняття «комплексний механізм імплементації» як сукупності економічних, соціальних, організаційних, політичних, правових та інших засобів. Для розкриття сутності публічного управління за умов ринкових відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоуправління, їх пропорційне

⁵ Приходченко Л. Адаптація світових моделей реформування публічного управління до вітчизняних реалій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 118–122.

співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) міри керованості. Здійснення функцій, орієнтованих на обслуговування суспільних потреб, не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони не є основою змісту цієї діяльності. Пострадянське суспільство відкинуло тоталітарну систему державного управління. Спроби використати для розв'язання завдань переходу до ринку попередній державний апарат з невідповідними до цього ідеологічно й економічно кадрами не могли дати позитивних результатів. Адже основа основ управління в ринкових умовах – компетентність, оперативність, розрахований ризик та орієнтація на прибутки. Узагальнення європейського досвіду організації демократичного державного управління з врахуванням аналізу системних характеристик розвитку владних відносин в Україні, вперше дозволило виокремити пріоритетні напрями наукового дослідження державного управління в умовах адаптації національного законодавства до європейських правових стандартів, активізації політичних та економічних процесів співробітництва України з європейськими організаціями, загальнодержавного курсу на інтеграцію до ЄС.

Реформа державного управління також вимагає посилення спроможності центральних органів виконавчої влади, відповідальних за різні напрями реформування. Частина центральних органів виконавчої влади, які визначені відповідальними за напрями реформування державного управління, не мають у своєму розпорядженні достатніх кадрових ресурсів з необхідною фаховою компетентністю. Дослідження європейського досвіду показало, що регіональна політика – це одна з тих сфер, яка є спробою розвитку європейської економічної інтеграції шляхом активізації політичних ініціатив. Структурна політика, особливо регіональна підтримка, стала однією з найбільш важливих сфер в ЄС. На сьогодні одним із основних пріоритетів реалізації регіональної політики ЄС є вимога ефективніше використовувати вже наявні ресурси, можливості регіонів. Адже поряд із такими важливими принципами реалізації регіональної політики ЄС, як субсидіарність, децентралізація та інші, найпотужнішим в програмному документі Європейського Союзу “Agenda-2000” визначено принцип ефективності.

Отже, потрібна нова концепція державного (публічного – у широкому розумінні) управління, котра виходила б з об'єктивних законів переходу до ринку, враховувала специфічні умови становлення Української держави. Та для цього треба методологічно адекватно визначити поняття і сутність управління, адже тільки державне

управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. В науковій літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття державного управління. Одні науковці тлумачать його з точки зору сутності, реального змісту, інші – з огляду на форми, яких воно набуває і в яких функціонує. Найчастіше під змістом державного управління розуміють всю незаконодавчу та несудову діяльність держави. Таке негативно-формальне визначення не розкриває глибинної сутності державного управління, його призначення.

Формально, на даний час існують декілька стратегічних напрямів дослідження імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. По перше, загально-теоретичне дослідження реформування державного управління у конкретній галузі. По-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики у певній сфері (або галузі), що передбачають аналіз виникнення, становлення та розвитку інтегрованих механізмів імплементації. По-третє, дослідження формально визначених у нормативних актах засад державного регулювання розвитку країни, регіону галузі, програм та механізмів їх реалізації. По-четверте, комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (статус, цілі, завдання, функції, ресурс), формування на основі такого аналізу особливостей імплементації. По-п'яте, дослідження цільових, організаційних, ресурсних та інших складових імплементації. По-шосте, функціонування комплексу інструментів імплементації на центральному, регіональному та локальному рівнях відповідно до принципів багаторівневого управління. По-сьоме, аналіз інституціональних економічних, правових, соціальних, історичних основ функціонування відкритої системи публічного управління.

При цьому спеціальні інститути публічного управління (зокрема й у процесі імплементації досвіду реформування державного управління) утворюються для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу зумовлюються природою суспільно-економічної формації і ступенем зрілості суспільства. Тому державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер завжди і скрізь зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, з приводу суспільного виробництва, а й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Тобто на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні відносини, а й суспільна свідомість, насамперед політико-правова та організаційно-управлінська.

При цьому невирішеними завданнями залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів регулювання діяльності органів влади, спрямованого на здійснення таких управлінських завдань:

1) потреба збереження високоефективного функціонування структур управління в системах законодавчої, виконавчої влади та судової влади на центральному, регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях управління в умовах реформ;

2) необхідність запровадження ідеології функціонування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення та реалізації прав і свобод громадян, надання публічних послуг;

3) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування.

Вважаємо, що категорія «зарубіжний досвід реформування державного управління» досліджена у науці державного управління переважно з позицій функціонального підходу, у межах якого основою дослідження виступає предметно-цільовий підхід. У такому поєднанні напрямів дослідження засад імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління важливо виокремити напрями досліджень, що виступили основою формування сучасного методологічного ресурсу науки державного управління.

Загалом, на основі опрацювання праць вітчизняних науковців варто вказати на той факт, що методологія дослідження процесу імплементації зарубіжного досвіду має здійснюватися шляхом інтегративного поєднання політико-правових основ функціонування органів влади, інституціональних особливостей функціонування системи влади загалом, організаційних характеристик суб'єктів та об'єктів управління, аналізу адміністративних процедур. При цьому важливо перш за все, акцентувати увагу на забезпеченні потреби суб'єктів і об'єктів управління у регулюючому впливі, що має бути закріплений принципами регулювання та спеціальними нормативами, що містять індивідуалізовані (конкретні) характеристики регулювання. При цьому загальна структура дослідження механізмів імплементації потребує вирішення таких дослідницьких завдань:

– напрацювання теоретико-методологічних засад розвитку механізмів управління діяльністю органів влади на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування політико-правової основи механізмів регулювання владних відносин в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;

– систематизація європейського досвіду раціоналізації механізмів імплементації шляхом використання сучасної методології наукового

дослідження, що базується на принципах багаторівневого управління, компліментарності складових системи державного (публічного) управління);

- уточнення і доповнення понятійно-категоріального апарату щодо діяльності суб'єктів публічних відносин у сфері регулювання діяльності органів державної влади через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця органів влади в складних адміністративних системах;

- напрацювання концептуальних засад формування інноваційного механізму регулювання, який відповідає сучасним концептам «Good governance» та «New public management».

Саме з позицій розвитку України до 2030 року важливо визначити ключову характеристику механізмів імплементації – усталеність регулювання, засад та принципів регулювання, наступність конституційних норм, що визначають статус суб'єктів регулювання діяльності органів державної влади.

2. Обґрунтування концепту сучасного трансформаційного тренду державного управління на основі зарубіжного досвіду

Сучасна методологія дослідження функціонування механізмів імплементації передбачає застосування порівняльного аналізу діяльності органів влади в Україні та зарубіжних країнах. Такий аналіз базується на принципах інноваційної парадигми публічного управління: поєднання конституційно встановлених процедур державного адміністрування та складових соціального управління; розвиток демократичних принципів державного регулювання, інституціоналізація громадського впливу на прийняття державно-управлінських рішень при виробленні державної політики; об'єктивність, загальнодоступність, повнота і оперативність інформації; раціональна організація апарату управління; планування та прогнозування розвитку; проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму; гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Зазначимо, що така інноваційна парадигма виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, що займають політичні посади, інституціональної єдності структури і процедур в системі органів державної влади. Публічне управління включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Сучасне державне управління ґрунтується на засадах унітарності держави та цілісності її території, має забезпечувати збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів на основі їх історичних, економічних, екологічних, географічних особливостей, культурних традицій, відповідати викликам світового розвитку.

В умовах трансформаційного розвитку України актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації механізмів імплементації, зміст яких полягає у створенні ефективної системи управління державою шляхом надання гарантованого захисту та гармонійного, соціально-спрямованого розвитку системи управління та всієї сукупності суспільних відносин. Це потребує забезпечення можливості і здатності суб'єктів публічного управління формувати механізми імплементації на всіх рівнях територіальної організації держави. Завдання таких механізмів мають включати, серед іншого, організацію взаємодії органів державної влади в контексті реалізації курсу на децентралізацію, забезпечення балансу в межах концептуальної моделі «правотворення – правореалізація – правозахист» щодо всієї системи суспільних відносин. При цьому інтегрований механізм імплементації (як результат сучасного адміністративного реформування) має функціонувати навіть при несприятливих варіантах розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів.

У межах європейського правового простору основою реформування державного управління є концепція «належного врядування» (Good governance)», яка базується на основі критеріїв, запропонованих у межах міжнародних та європейських нормативних документів. Зокрема, це принципи відкритості, участі, підзвітності, ефективності, послідовності як основу такого врядування⁶. Загалом, належне врядування має вісім основних характеристик. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. При цьому корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто при прийнятті рішень, а по суті таке врядування відповідним до існуючих та майбутніх потреб суспільства.

Демократичне суспільство не прагне запровадити певну соціальну систему чи модель, сконструйовану апіорі, а розвивається у пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігти виникненню тоталітаризму. У такому суспільстві важливе значення має оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, особливо

⁶ Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

застосування демократичних технологій виборів, переговорів, договорів, референдумів, вивчення громадської думки тощо, реалізація принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності. За цих умов трансформаційна роль публічного управління полягає у забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме у цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства виступає і як форма, і як необхідна умова його подальшого розвитку.

Отже, необхідно принципово переглянути сам підхід до правового упорядкування імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. Відповідна правова база повинна формуватися:

- цілеспрямовано, тобто виходячи з задалегідь виробленого уявлення про кінцеву конфігурацію сформованого правового поля, його якісних і кількісних параметрів;

- комплексно, тобто щоразу, приймаючи конкретний нормативно-правовий акт, необхідно чітко уявляти його місце в загальній структурі джерел цієї галузі діяльності і забезпечувати їх несуперечність і системність;

- поетапно, тобто не одномоментною заміною діючого законодавства блоком розроблених в інших країнах нормативних актів, а шляхом поступового і послідовного введення в дію нових законів, внесення доповнень і змін у діючі акти, скасуванням застарілих рішень;

- узгоджено, тобто забезпечуючи необхідну відповідність законодавчих і інших правових актів.

Системне і несуперечливе вирішення цих завдань може бути досягнуто тільки в тому випадку, якщо організація такого імплементаційно обумовленого нормотворчого процесу буде спиратися на законодавчо закріплену концепцію державного регулювання територіального розвитку. Наявність такої концепції, у свою чергу, доповнить зміст проведенню кодифікації діючого законодавства, що дозволить виявити ступінь його відповідності концептуальним вимогам і визначити практичні заходи для його упорядкування, тобто відновлення, доповнення і зміни на основі сформульованих вище принципів. За сучасних умов такий науковий напрям характеризується двома проблемними полями. З одного боку, дослідження функціонування системи державного управління фокусуються на формі і зовнішньому змісті державно-управлінської діяльності, й при цьому втрачається логіка системного дослідження. До того ж, малодослідженою темою є питання стохастичності (існує навіть теза про перервність – в інституціональному розумінні) державного управління в умовах трансформаційного

переходу, і складається враження, що інтеграційний процес у державі існує дискретно, залежно від особистісних факторів політиків, має періоди піднесення та спаду – отже, відсутня системна складова участі держави в інтеграційному процесі.

З іншого боку, наявні дисертаційні роботи щодо проблем інтеграційного процесу в науці державного управління досліджують у значно більший мірі зовнішній вимір інтеграційного процесу, фокусують увагу на наднаціональному (європейському) рівні, залишаючи малодослідженими питання розробки ефективних державно-управлінських рішень в Україні у територіальному, галузевому, соціальному, суспільно-політичному, й навіть адаптаційно-правовому вимірі. Відповідно, актуальним завданням державного управління є вирішення проблеми конституційно-правової регламентації реформування з позицій удосконалення державно-управлінської діяльності.

Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади у демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складовими державно-управлінської діяльності. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і противаг виступає нині єдиною можливим напрямом демократизації управління. Водночас, на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення державою зовнішньополітичної функції.

Вітчизняні науковці у детермінації впровадження в систему публічно-правових норм базових засад європейського права дуже часто використовують наближені, проте різні за змістом поняття – «гармонізація», «уніфікація», «імплементация», «кодіфікація», навіть власне, інтеграція правової системи України у європейський простір. Зрозуміло, що правова адаптація у випадку конституційно-правових змін у вітчизняному законодавстві потребуватиме концептуальних змін, що визначають організацію державної влади загалом, сприйняття таких змін всім суспільством. Адже сучасне правове забезпечення в державному управлінні – це не лише надзвичайно об'ємна галузь публічного права, а й дуже мобільна і мінлива складова публічного управління, в межах якої норми права повинні забезпечити правову базу реформування системи публічного управління в рамках реалізації адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Саме тому доцільно з позицій аналізу конституційно-правових засад реформування державного управління визначити етапи становлення, проблеми, структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку

національних систем управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів, встановити сталі динамічні тенденції розвитку національної держави та трансформації державного управління у такому процесі. При цьому слід врахувати напрацювання науки державного управління, юридичної, економічної та політичної наук задля системного оновлення демократичної концепції державного управління, адаптацію такої концепції до умов перехідного суспільства. За таких умов сучасна концепція модернізації влади на основі імплементації зарубіжного досвіду може бути презентована суспільству як програма з довгостроковими пріоритетами, та може бути використана в якості теоретичної моделі при розробці нового та уточненні положень чинного національного законодавства у сфері державного управління та державної служби.

У таких умовах набуває важливого значення розробка сучасної парадигми імплементації зарубіжного досвіду трансформації державного управління (трансформаційної парадигми), що базується на детермінації закономірностей розвитку національної держави в умовах євроінтеграційних процесів. Це, по-перше, закономірності розвитку національних систем публічного управління країн Європи. По-друге, закономірності розвитку національних систем публічного управління країн пострадянського простору. По-третє, закономірності розвитку національної системи державного управління в Україні.

Публічне управління розглядається і як діяльність, що базується на принципах державно-владного впливу на об'єкт управління, яка знаходить свій вираз в правових формах та визначенні загальнодержавних цілей для державних органів влади та управління і спрямована на підвищення рівня життя населення країни. Важливе питання теорії управління – це співвідношення загальних і специфічних ознак управління. Загальні закономірності управління виявляються у дії механізму управління, в системі збору, передачі, обробці інформації, але суть управління завжди нерозривно пов'язана з самою керованою системою, з її специфічними закономірностями, наявністю раціонально побудованого апарату управління. Держава як соціально-організаційний інститут являє собою систему взаємодії численних соціальних спільнот і державно-управлінського апарату. При цьому так званий «випереджаючий стан» державного управління⁷ [19, с. 379] виявляється у демократичному суб'єктно-об'єктному взаємовпливі, інноваційному характері розвитку державного управління. У таких умовах завданням наукового дослідження галузі

⁷ Аршава І. О. Формування проактивного інтеракційного підходу до державного управління нотаріатом в умовах суспільних трансформацій. *Право та державне управління*. 2016. № 2. С. 19–23.

державного управління виступає оптимізація організаційного впливу державної влади на суспільно-політичні процеси, програмування ефективності конкретної політичної стратегії влади, умов та напрямів змін управлінських аспектів політичного процесу – засобів, методів, ресурсів, виконавців.

У цьому зв'язку слід підкреслити, що певна універсальність зарубіжних методик реформування у системі державного управління призводить до узагальненості державно-управлінських рішень у суспільно-політичній сфері на центральному рівні та зниженні ефективності управлінських рішень на регіональному та місцевому рівнях. У той самий час, переважна більшість політичних партій України функціонують лише на національному рівні, за практичної відсутності (або формальній наявності) регіональних структур, що негативно впливає на можливість загальнодержавного діалогу, адаптованого до регіональних проблем. За таких умов, у період реформування політичної системи України виникли дві сторони співвідношення «державна політика – державна влада» як прояву дихотомії політичної влади. По-перше, надмірна політизація владних відносин, зведення політики над владою, домінування політичних факторів у всіх сферах управління. По-друге, наукова проблема заперечення політичного у владі, зведення влади до економічно-господарських функцій. Такий стан речей пояснюється несистемним усвідомленням ролі державного управління у розвитку суспільних відносин. Таким чином, управління як особливий вид діяльності, що виконує роль організації та координації суспільних відносин, втрачає можливість до раціоналізації, набуває характеру «консервативної сталості». По-третє, деформація управління в інституціональному контексті, дефрагментація підсистем управління. Отже, перед системою влади в Україні у процесі трансформації постали принципово нові завдання. Перш за все, важливо у процесі реформування на основі практики міжнародного менеджменту розробити програмні засади удосконалення механізмів державного управління та визначити шляхи їх впровадження в практику формування та раціоналізації управлінських механізмів країни. Так само, у процесі реформування необхідно на рівні державних цільових програм удосконалити правові засади державної політики в умовах участі України в наддержавних інтеграційних процесах, й задля цього необхідно уточнити методологічні орієнтири і критерії раціональної державно-управлінської діяльності. Важливо виявити позитивні аспекти суспільно-політичного впливу на процес прийняття управлінських рішень на рівні національної держави, запропонувати комплекс завдань органів легітимної політичної влади щодо вирішення проблем ефективності громадських інститутів у реалізації інтеграційної

зовнішньої політики держави та забезпечення публічної підтримки процесу реформування державного управління в Україні через активізацію інтеграційної складової державної політики. Нарешті, у якості основи формування концепції адміністративної реформи слід визначити і запропонувати до подальших досліджень сукупність суспільних регуляторів трансформаційного процесу (трансформаційних чинників) в системі державного управління в Україні

На даний час існує значний розрив у результатах сучасних досліджень і потреб науки державного управління, певна відстороненість висновків наукових праць і потреб реального управління в імплементації зарубіжного досвіду. Поза увагою дослідників залишилися суто практичні аспекти імплементаційного тренду в державному управлінні: особливості адаптації європейських принципів управління, специфіка формування методології адаптації, розвиток наукового контенту адаптації. По-перше, аналіз актуальності, доцільності та вірогідності адаптації принципів європейського управління до вітчизняних управлінських систем у контексті загальної проблеми управління – формування адаптаційної моделі системи органів влади національної держави.

По-друге, формування методологічної моделі трансформації державного управління в контексті євроінтеграційного курсу державної політики. При цьому дослідження окремих складників: організація самоврядування, діяльність виконавчої влади, судова система, галузеве управління, безпека питання розглядається відокремлено, хоча кожне самостійне дослідження вітчизняних науковців претендує на роль інноваційного продукту. По-третє, функціонування наукових центрів дослідження проблем реформування державного управління, серед яких державноуправлінська, а також юридична, політологічна, економічна наукові школи, у межах яких сформовані дотичні, проте різноспрямовані, дихотомічні підходи щодо предметної сфери реформування, принципів та моделей трансформаційного процесу. За таких обставин наголошено на потребі інтегративних теоретичних досліджень, головною метою яких буде формування наукового підґрунтя еволюції державного управління у форматі модернізації управління.

Отже, трансформація державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова у контексті взаємодії системи національного права та права наднаціональних об'єднань, міжнародних організацій, міждержавних відносин, ефективний взаємозв'язок суб'єктів управління із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. У процесі реформування державного управління тривалий час постерігається процес квазі-імплементації зарубіжного досвіду шляхом формальної

зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів суб'єктам управління тощо, й при цьому не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур, у тому числі й у форматі нормативно-правових актів. Практично незмінною залишилась технологія та сутність нормативно-правового забезпечення процесу реформування.

У контексті загальноєвропейських тенденцій адміністративного реформування проблема ефективності державного управління як результату раціонального взаємовпливу політичних та адміністративних аспектів зберігає свою актуальність через поєднання проблемних і малодосліджених сфер адміністративного реформування. По-перше, трансформація системи органів державної влади в контексті принципів адміністративного реформування інститутів ЄС та країн-членів ЄС (для України – відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. По-друге, формування нової регіональної політики України, децентралізації управлінських відносин та розвитку механізмів делегованого управління на основі інституціональних змін в системі місцевого самоврядування. По-четверте, європейський вектор розвитку України через запровадження європейських принципів публічного адміністрування.

Аналіз зарубіжного досвіду адміністративного реформування дозволяє дійти висновку, що на етапі впровадження реформ система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами⁸. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини, й відповідно, системі місцевих органів державної виконавчої влади властиві такі ознаки як: сукупність взаємопов'язаних, тісно взаємодіючих елементів, відносно самостійних за функціональним принципом; внутрішня організованість системи, що перетворює її в єдине цілісне явище зі спільною метою⁹.

Практика демократизації та різні форми політичної участі населення в суспільному житті європейських країн свідчить, що в умовах зростання

⁸ Дурман М. О. Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового публічного менеджменту. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2010. № 2. С. 53–59.

⁹ Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС. *Вісн. Нац. акад. держ. упр.* 2010. № 2. С. 22–30.

багатогранності напрямів діяльності суспільства, його диференціації та індивідуалізації в усіх сферах суспільного життя, будь-який державний апарат настільки віддалений від інтересів індивіда, що не спроможний враховувати місцеві особливості та інші специфічні умови життя громад. Тому цілком логічною є теза, що для більш ефективного управління регіонами в країні має зростати роль регіонального і місцевого самоврядування, громадських організацій, які є більш наближеними до інтересів громад і регіонів. У контексті зарубіжного досвіду адміністративного реформування варто зазначити, що новий вимір реформування закладено у сутність сучасного трансформаційного процесу в Україні, зокрема, це стосується децентралізації влади як процесу передання значних повноважень та бюджетних ресурсів від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Переважно на основі зарубіжного досвіду формування напрямів місцевого та регіонального розвитку в Україні фактично змінено «ідеологічну» основу публічного адміністрування, адже реформа публічної влади має на сьогодні не латентний характер, а характеризується системним характером, будується на основі принципів сучасного управління (в межах інтегрованих систем публічного управління), і сприймається населенням як сучасний політико-адміністративний тренд.

Саме тому набуває важливого значення розробка сучасної концепції реформування державного управління, що базується на детермінації закономірностей розвитку Української держави в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС [200]. Це, по-перше, традиції адміністрування в умовах розвитку національних систем публічного управління країн Європи. По-друге, закономірності розвитку національних правових механізмів публічного адміністрування. По-третє, особливості виникнення і становлення національної системи публічного управління в Україні. Серед головних проблем, що уповільнюють проведення адміністративної реформи, виступає недостатнє нормативно-правове забезпечення, що обумовлює дискретність реалізації адміністративної реформи, певну дихотомію завдань реформи, засобів реалізації та кінцевого результату. Подолати такі проблеми, мінімізувати негативні прояви у процесі реформ можливо саме на основі раціонального запровадження європейського (зарубіжного) досвіду реформ.

Науковий аналіз політико-правових передумов, історичних етапів та самого феномену європейської інтеграції¹⁰ дозволив охарактеризувати процес впровадження європейського (зарубіжного) досвіду адміністра-

¹⁰ Пухтецька А. А. Поняття Європейського адміністративного простору: необхідність запровадження у вітчизняній адміністративно-правовій науці. *Юрид. Україна*. 2006. № 2. С. 38–44.

тивно-правового регулювання як процес, за допомогою якого окремі країни надають частину своїх суверенних прав на користь утворюваної і єдиної для них усіх інституціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів. Це, по-перше, фундаментальні умови: бути європейською державою, мати спроможність і прагнення виконувати основні задачі цієї організації; по-друге, організація вільних виборів: у країні повинні бути демократичні, вільні, із таємним голосуванням і справедливі національні загальні вибори; по-третє, захист прав людини й основних свобод: держава, що визначає себе як європейська, повинна бути готова підписати і ратифікувати Конвенцію прав людини та основоположних свобод Ради Європи, а також інші документи, підписані і ратифіковані всіма членами конвенції; по-четверте, демократичність політичної і конституційної системи: досліджуються положення конституції про заснування демократичних інститутів, закон про вибори, положення щодо демократії на місцевому рівні, участь жінок в інститутах влади, свобода асоціацій, свобода профспілок, свобода преси і засобів масової інформації; по-п'яте, верховенство закону: досліджуються система захисту прав людини, зокрема, права національних меншостей, юридична система.

У цьому зв'язку слід підкреслити, що певна універсальність регулятивних механізмів у системі державного управління призводить до узагальненості державно-управлінських рішень у суспільно-політичній сфері на центральному рівні та зниженні ефективності управлінських рішень на регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, управління як особливий вид діяльності, що виконує роль організації та координації суспільних відносин, втрачає можливість до раціоналізації, набуває характеру «консервативної сталості». Саме тому, за результатами дослідження європейського досвіду пропонуємо узагальнену Концептуальну схему реалізації європейських принципів публічного управління в діяльності самоврядних структур в Україні, що реалізується через поєднання принципів організації діяльності структур управління, інтегрує питання територіальної організації державної влади, взаємодії рівнів управління, регіональної політики, право територіальних громад вирішувати самостійно питання місцевого значення, та враховувати загальнодержавні інтереси. Перша група принципів – загальні принципи організації управлінської діяльності:

- обумовленість функцій публічного управління базовими цілями конституювання нового типу суспільних відносин у форматі належного врядування та права громадян на таке врядування (третє покоління прав людини);

- первинність функцій самоврядного управління – що детермінується через елементи системи місцевого самоврядування, організацію управління в такій системі, організаційну структуру, організаційні вимоги до процесу управління;

- економічність системи територіального управління як ефективну і організацію системи управління, оптимізацію витрат на управлінську діяльність, підвищення ефективності самого управління;

- перспективність управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць;

- комплексність управління через врахування всіх чинників, що впливають на систему публічного управління;

- системність, що передбачає детермінацію управлінської діяльності на рівні самоврядних структур як відкритої системи самоврядування «сільська, селищна, міська, районна у місті рада – районна рада – обласна рада»;

- делеговані повноваження в контексті реалізації завдань делегованого управління;

- оперативність, тобто своєчасне прийняття рішень по аналізу й удосконаленню управлінської діяльності;

- оптимальність, як розробка пропозицій по формуванню системи управління і вибір найбільше раціонального варіанта для конкретних умов діяльності;

- науковість – формування системи управління має ґрунтуватися на досягненнях науки у галузі адміністративної діяльності і враховувати зміни законів суспільного розвитку;

- прогресивність – відповідність системи публічного управління передовим закордонним і вітчизняним напрацюванням у сфері регіональної політики;

- простота, що відповідає принципу «чим простіше система управління, тим краще вона працює (за виключенням надмірного спрощення);

- ієрархічність, що виявляється у взаємодії між рівнями управління (структурними підрозділами або окремими керівниками), принциповою характеристикою якого є несиметрична передача інформації у системі управління;

- автономність – через забезпечення раціональної автономності структурних підрозділів органів влади;

- багатоаспектність управлінської діяльності – коли управління здійснюється по різноманітних каналах: правовому, адміністративному, економічному тощо;

- узгодженість – через взаємодію між ієрархічними рівнями по вертикалі та автономними структурами управління по горизонталі: має

бути узгоджено з місією та основними цілями органу управління та синхронізовано в часі;

- усталеність – задля забезпечення стійкого функціонування системи;

- прозорість – через концептуальну єдність, єдину термінологію; діяльність усіх підрозділів, коли управлінська діяльність має бути побудована на єдиних засадах (етапах, функціях, фазах) для різноманітних процесів управління;

- комфортність – повинна забезпечувати максимум зручностей для творчих процесів обґрунтування, виробітки, прийняття і реалізації рішень.

- Друга група принципів – принципи, що визначають напрямки розвитку системи управлінської діяльності на рівні національної держави:

- концентрація, що знаходить вияв у двох вимірах: по-перше, концентрація зусиль системи публічного управління на вирішенні основних завдань; по-друге, концентрація однорідних функцій управління (цим усувається дублювання);

- спеціалізація, через виокремлення управлінської діяльності в межах органу влади, також створюються окремі підрозділи, що спеціалізуються на виконанні однорідних функцій;

- координація, що передбачає виконання окремих управлінських рішень в один і той же проміжок часу, підвищує оперативність управлінської діяльності;

- адаптивність управлінської діяльності як функціональна ознака можливості системи публічного управління пристосовуватися до змін у правовому визначенні сфер управлінського впливу;

- наступність управлінської діяльності, що досягається шляхом розробки загальної методологічної основи для різних рівнів управління;

- безперервність управлінської діяльності;

- циклічність управлінської діяльності;

- цілепокладання в діяльності органів влади як засобу визначення місії публічного управління загалом.

Варто наголосити у контексті імплементації зарубіжного досвіду адміністративного реформування, що у межах функціонування ЄС Європейський адміністративний простір (ЄАП) виступає у вигляді відкритої системи публічного управління на наднаціональному рівні. Така система функціонує на принципах європейського права, функціонально, структурно і предметно базується на ключових принципах договорів про Європейський Союз, закріплена нормами національного законодавства країн-членів, включає правові засади

співробітництва з європейськими країнами – не членами ЄС в межах дво- та багатосторонніх угод, реалізує програмні положення відносин з групами держав в межах Європейського континенту, формує принципи регіонального, транскордонного та міждержавного співробітництва, регулює суспільні відносини на різних рівнях управління, і, водночас, між органами управління і громадянами, забезпечує дотримання норм права у різних сферах соціального управління, перш за все, щодо дотримання прав і свобод громадян, і інтегрально пов'язує економічні, політичні, соціальні та гуманітарні аспекти управління в складних адміністративних системах. Як і будь-яка адміністративна система, ЄАП формалізований через низку публічно-правових норм, що напрацьовані у процесі формування національних держав та наддержавних утворень.

Сучасні дослідження інститутів публічного управління у наукових працях практично завжди пов'язувалися з одночасним розглядом питань, що стосувалися адміністративно-правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті через властиві лише у публічно-правовому контексті процедури. Саме тому вважаємо, що публічне управління як система суспільних відносин у контексті формування європейського адміністративного простору передбачає:

- застосування нової методології аналізу організації державно-управлінської діяльності щодо реалізації інтеграційної політики України та визначення критеріїв і показників ефективності дій владних структур на центральному та регіональному рівні управління;

- встановлення правових засад інституціоналізації механізмів державного управління з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав і свобод громадян національних держав;

- виокремлення сутності, правової природи та принципів регулювання процесів управління, іманентних їм критеріїв класифікації, визначається принципами європейського адміністрування на рівні наднаціональних структур.

У той самий час, проблематика реформування державного управління на основі конституційних змін потребує наукового аналізу імплементації зарубіжного досвіду за такими напрямками:

- державне управління як система суспільних відносин у контексті конституційних змін;

- політичний і адміністративний аспекти запровадження конституційних змін як основи реформування державного управління на основі європейських цінностей;

- особливості розвитку державного управління в умовах у наднаціональних інтеграційних процесів та доцільність закріплення

основ зовнішньої політики у тексті Конституції України – як напрямку змін до Конституції України (на даний час – у тексті Закону України «Про засади зовнішньої та внутрішньої політики»);

- конституційно-правові засади державного управління у сфері забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності;
- аналіз та адаптація зарубіжного досвіду трансформації змісту конституційних норм організації державного управління відповідно до принципів наднаціональних інтеграційних процесів.

Загалом, актуальність визначення засад формування імплементаційної парадигми національної держави (на основі передового зарубіжного досвіду) пов'язана із такими факторами як: формування інтегративної ідеології здійснення у країні системних реформ; потреба у ґрунтовному опрацюванні комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов'язані з розвитком всієї системи міжнародних відносин та визначенням місця національної держави в сучасних інтеграційних процесах; раціоналізація державної зовнішньої політики, пристосування її до сьогодення, деідеологізація державної політики, сприяння інтеграції у світове співтовариство та дотримання єдиного загальнодержавного курсу.

Саме у контексті сучасних конституційних змін варто вказати системність управлінської діяльності у сфері зовнішньої політики (у контексті досвіду наднаціонального характеру інтегрованого управління в європейських країнах), яка проявляється у детермінації завдань системи органів влади, спрямованих на реалізацію зовнішньополітичного пріоритету – відповідності критеріям на вступ до ЄС; виконанні положень міжнародних угод; предметний аналіз теоретичних засад формування національної системи зовнішньополітичної діяльності у взаємодії із наддержавними структурами управління; напрацювання рекомендацій по удосконаленню управлінської діяльності у сфері зовнішньої політики.

Фактично, адаптаційна модель функціонує в умовах високого рівня різноманітності та багатоваріантності, що потребує наявності відповідних інституціональних механізмів стабілізації системи державного управління. Ми виходимо з того, що впровадження зарубіжного досвіду реформування має забезпечувати стабілізацію системи державного управління й приведення її у стан рівноваги навіть в умовах зовнішнього тиску. Стабільний стан системи може бути досягнутий за наявності відповідних стратегій внутрішнього розвитку (інформаційна, інвестиційна, інноваційна, соціальна, організаційна тощо). Отже, питання адаптації самої системи до середовища, що змінюється, так само як і всередині системи адаптації раціональних зовнішніх алгоритмів поступово виступили основою розвитку системи. Оскільки національна

система управління (а в певному розумінні мова йде навіть лише про комплекс) функціонує у стані невизначеності, то й відповідні технології управління повинні базуватися на принципах адаптації.

Саме тому адаптація виступає не просто як пристосування, а саме як якісна зміна параметрів функціонування системи державного управління в умовах зовнішнього впливу та внутрішніх змін. Якщо у процесі адаптації змінюються якісні і кількісні параметри системи, структура та характеристики взаємодії елементів, проте якісний стан системи зростає, мова йде про доцільність адаптації (у нашому випадку – адаптації зарубіжного досвіду).

Фактично така парадигма розвитку національної держави у межах євроінтеграційного процесу «імплементация через адаптацію» є найбільш розробленою і досить часто застосовується в управлінській практиці, й саме тому багатоваріантність трансформації, у межах якої адаптується система, характеризує поняття адаптивності. Власне, сучасне публічне управління виходить із доцільності функціонування адаптаційної (адаптивної) моделі управління, що забезпечить функціонування складної адміністративної системи із наперед неповно визначеними параметрами розвитку, які, у будь-якому випадку призводять до покращення якості роботи системи. Отже, особливої уваги потребує запровадження такого алгоритму управління, що забезпечить досягнення мети за кінцевий період для будь-якого об'єкту і умов його функціонування. До основних елементів моделі адаптивного управління (адаптивної моделі) слід віднести внутрішньоорганізаційні складники, що дозволяють реалізувати процес адаптації, оцінити адаптаційні можливості розвитку.

Отже, імплементация зарубіжного досвіду на основі адаптивної моделі є найбільш поширеною У загальному вигляді, для впровадження адаптивної моделі системи управління необхідно: здійснювати моніторинг зовнішнього і внутрішнього середовища, а також постійно проводити діагностику системи управління підприємством; налагодити ефективний процес управління опором змінам; впроваджувати сучасні інформаційні технології, що підтримують планові системи управління; запровадити стратегічний менеджмент; використання в поточній діяльності основні характеристики процесу організації системи управління на підприємстві. Однією з центральних проблем визначення характеру адаптивного управління є отримання відносної оцінки адаптаційного потенціалу в сучасних ринкових умовах господарювання. У цьому сенсі актуальним є питання розробки узагальнюючого показника адаптаційного потенціалу підприємства. Нині відсутній єдиний підхід до визначення показників і критеріїв для проведення комплексної оцінки цієї категорії. Відправною точкою в оцінці адаптаційного потенціалу підприємства є виділення основних критеріальних

елементів, класичних рис або єдності організації, якими є виробничо-технологічна єдність, організаційна єдність, економічна єдність і соціальна єдність. Означені блоки єдності є характеристиками окремих аспектів діяльності підприємства, які в сукупності визначають комплексну характеристику його стану. Адаптаційний потенціал є базою, яка забезпечує належний рівень конкурентоспроможності підприємства і стимулює його подальше економічне зростання і розвиток.

Саме тому методологія імплементації зарубіжного досвіду в Україні, як і в більшості посткомуністичних країн має формуватися не лише на основі причино-наслідкового спрямування політики набуття членства в ЄС, а й з урахуванням:

- національних традицій та особливостей соціально-економічного розвитку, суспільних відносин, історичних зв'язків та й, власне, розуміння необхідності такого вступу;

- встановлення особливостей функціонування національних економік у процесі наближення країни до відповідності критеріям набуття членства в ЄС, механізмів двостороннього співробітництва з країнами-членами ЄС;

- розвитку специфічних форм імплементації зарубіжного досвіду реформування через адаптацію правових, політичних та інших механізмів інтеграційного процесу.

Разом з тим, передумовами реформ виступили тенденції реформування та тенденції суспільного розвитку на таких концептуальних засадах:

- «реформування в прогресі» – виявлення комплексу наявних та ймовірних факторів суспільного впливу, що визначають проблеми та загрози для реформування державного управління, визначають сутність і зміст реформ;

- «реформування як результат» – оцінювання стану суб'єктів та об'єктів реформування, їх сильних і слабких сторін, доцільності подальшого розвитку, відповідності тенденціям розвитку національної моделі управління;

- «реформування як модель» – формування усталеної моделі національного розвитку на основі проведення реформи системи публічного управління.

Отже, мова йде про такі напрями імплементації зарубіжного досвіду:

- 1) впровадження світового досвіду реформування (історичні, географічні, правові особливості реформування);

- 2) впровадження засад реформування на основі вимог-рекомендацій міжнародних організацій (глобалізаційні особливості реформування);

3) впровадження засад реформування на основі критеріїв членства (інтеграційні особливості реформування);

4) впровадження засад реформування на основі визначення світових тенденцій адміністративних реформ та суспільного розвитку, з'ясування сильних і слабких сторін функціонування системи державного управління.

Для визначення загальних тенденцій реформування виконавчої влади в зарубіжних країнах доцільним вбачається застосувати метод аналізу і синтезу. Вибір країн для аналізу здійснювався з урахуванням моделі місцевого управління та представлених у них форм адміністративної культури. Розбіжності у траєкторіях реформ дозволяє побачити порівняльний аналіз. З другого боку, перехресний аналіз реформ у державах порівняння є джерелом усвідомлення того, що подібні реформи можуть мати різні значення залежно від національного контексту, а отже можуть приводити до різних програм і установок. Тому важливо акцентувати увагу не лише на аналізі розбіжностей у процесі реформування, але й варто враховувати, що вихідні умови реформування у кожній державі свої і напрями змін обираються з урахуванням власного досвіду адміністративних реформ, що обумовлений політичними, історичними, правовими та культурними особливостями.

Сутність реформування управління в межах національної держави у контексті європейського інтеграційного процесу формально може бути представлена як певна система ідеологем:

1) реформування державного управління в умовах євроінтеграційного процесу;

2) реформування державного управління на основі концепту розвитку національної держави;

3) реформування державного управління і трансформація принципів національної зовнішньої політики, зміна статусу країни з позицій міжнародного права («позаблокова держава – країна-член (кандидат на вступ) системи колективної безпеки»);

4) формування гуманізаційних засад державного управління в процесі реформування;

5) запровадження трансформаційних трендів: антикорупційна політика – «очищення влади»; відновлення історичної справедливості тощо.

Аналіз принципів побудови системи органів влади дозволяє дійти до висновку, що у процесі реформування адаптованість виступає детермінується як здатність системи, так і окремого елемента такої системи (органу влади) функціонувати в умовах визначеного (відносно визначеного, повно визначеного, невизначеного) характеру зовнішнього впливу (в активній чи пасивній формі), що змінює зміст та/або структуру, сутність, якісні характеристики управління. При цьому:

- по-перше, позитивна адаптивність, детермінована якісною реакцією системи управління на зовнішній вплив із невизначеними або визначеними характеристиками, у результаті чого ефективність функціонування системи зростає;

- по-друге, нейтральна адаптивність, визначена якісною реакцією системи управління на зовнішній вплив із невизначеними або визначеними характеристиками, у результаті чого система функціонує із раніше визначеними характеристиками (збереження стану системи);

- по-третє, негативна адаптивність, визначена якісною реакцією системи управління на зовнішній вплив із невизначеними або визначеними характеристиками, у результаті чого система зазнає структурної деформації, функціонування елементів системи змінюється у контексті погіршення якісних характеристик – негативний результат реформування;

- по-четверте, квазі-адаптивність, визначена відсутністю якісної реакції системи управління на зовнішній вплив із невизначеними або визначеними характеристиками, у результаті чого така система набуває «іммунітету» до якісних змін, фактично у подальшому якісні зміни неможливі без трансформації всієї системи.

У такому сенсі варто вказати на визначення складників організаційно-правового забезпечення імплементації зарубіжного досвіду.



Рис. 2. Організаційно-правові засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління на основі адаптивності

На основі проведеного дослідження вважаємо за доцільне етапами імплементації визначити такі:

1) етап формування основ імплементаційного процесу (мета, суб'єкти, форма, механізм, сфера, кінцевий результат);

2) вибір оптимального зовнішнього регулятора конституювання імплементаційного процесу);

3) приведення національної системи публічного управління до стану формальної відповідності певним стандартам;

4) власне процес імплементації та його правове (законодавче) закріплення;

5) оцінка результатів імплементаційного процесу та його ефективності (визначення критеріїв).

Варто запропонувати новий підхід до реформування державного управління, за яким сталість трансформаційного процесу в системі державного управління виступає базовою, фундаментальною характеристикою для її функціонування та розвитку. Адже в процесі реформування змінюються саме якісні параметри системи, деформуються міжелементні зв'язки та локалізуються проблеми в самостійних підсистемах, відбувається декомпозиція власне системи публічного управління.

Разом з тим, вважаємо за доцільне наголосити, що система державного управління на даний час не може претендувати на структурну завершеність, що обумовлено внутрішніми та зовнішніми чинниками розвитку Української держави. Адже у науці державного управління науковці виходять з наявності системи органів державної влади як складної адміністративної системи, внутрішні властивості якої неможливо було віднести до одного типу регулювання. Це пов'язано з функціонуванням економіки змішаного типу, соціально неоднорідним суспільством, поєднанням «радянської» моделі державного управління та сучасної моделі багаторівневого управління.

У процесі реформування державного управління до 2014 р. спостерігалася ситуація «правової імплементації» як основної форми імплементації зарубіжного досвіду, реалізації управління через формальні (юридично визначені) зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, і при цьому не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур та нормативно-правового закріплення реалізації реформ. При цьому сучасне дослідження реформування державного управління на основі зарубіжного досвіду має базуватися на поєднанні методологічних підходів наукового аналізу трансформаційного процесу в Україні та інших державах на основі таких підходів:

- по-перше, визначальне місце має належати економічному чиннику імплементації зарубіжного досвіду як реалізації економічної програми

діяльності уряду через закріплення принципу недискримінації в контексті впливу економічних факторів на реформування державного управління, й на цій основі виокремлено що детермінують соціоекономічний підхід;

- по-друге, особливу роль має відігравати конституювання в межах процесу імплантації зарубіжного досвіду норми країн-членів ЄС та власне права ЄС (комунітарного права), що актуалізує інституціонально-правовий підхід;

- по-третє, системний підхід щодо формування національної стратегії реформування;

- по-четверте, інституціональний підхід в процесі реформування державного управління у контексті формалізації суб'єктно-об'єктного впливу;

- по-п'яте, зміни у функціях національних структур управління, перенесення центру прийняття рішень до інституцій регіонального на основі неофункціонального підходу.

– На цій основі варто конкретизувати завдання науки державного управління: розробка методології дослідження процесу реформування на основі імплементації зарубіжного досвіду, результатом якого виступає трансформація принципів та методів діяльності інститутів управління національного та регіонального рівня. Можна висловити припущення, що сучасні європейські моделі державного управління, принаймні на найближчу перспективу, будуть доповнювати одна одну. Процес реформування розрахований на порівняно тривалий період і практично являє собою безупинний потік удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їх адаптації до постійно змінюваних зовнішніх і внутрішніх умов. Також можна стверджувати, що протягом тривалого часу в нашій країні виявлялася недооцінка, а інколи і просто негативне відношення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою, управління і державної служби. У нинішніх умовах корінних перетворень проблема адаптації досвіду публічного управління зарубіжних країн до українських умов є, на нашу думку, не тільки актуальною, але й необхідною

3. Розвиток системи державного управління в Україні на основі імплементації зарубіжного досвіду реформування в умовах формування європейського адміністративного простору

Розвиток системи державного управління в Україні визначає шляхи, засоби та принципи формування основ інституційного забезпечення імплементації зарубіжного досвіду в процесі реформування державного управління. Такі складники детерміновані в умовах взаємозалежності

процесів глобалізації, модернізації управління, а також розвитку і фактичного ствердження національної системи публічного управління. Основною метою суспільно-політичного розвитку України в контексті принципів належного врядування є розвиток громадянського суспільства, формування демократичних принципів, забезпечення конституційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

«Належне врядування» є сучасним підходом до розуміння процесу врядування загалом, й на думку експертів означає процес прийняття рішень та процес яким це рішення впроваджується (імплементується) або не впроваджується (не імплементується). Адже одним із базових принципів системи демократичного врядування є відкритість законотворчого процесу, завдяки якій створюються сприятливі умови для участі в ньому соціальних груп. В окремих країнах участь соціальних груп офіційно регламентується, в інших – ці відносини та взаємні зв'язки можуть бути менш формальними, хоча й гарантованими нерідко законом¹¹. М. Лендзел наводить сучасні принципи належного врядування: 1) сталий розвиток, який передбачає досягнення балансу між економічними, соціальними та екологічними критеріями розвитку, що можна досягти через узгодження інтересів різних рівнів управління, влади та громадськості, участь громадян в управлінні місцевими спільнотами; 2) субсидіарність, яка передбачає в управлінській практиці, насамперед, узгодження власних і делегованих повноважень з ресурсами для їх реалізації, зменшення контролю центру над громадами і регіонами; – безособовість у наданні управлінських послуг, визначення їх кількісних і якісних параметрів; 3) прозорість та підзвітність діяльності органів влади, що можна досягти через залучення громадян до складання бюджету, контролю над видатками, прозоре проведення тендерів, зменшення корупції та кількості випадків недотримання принципів професійної етики державними і муніципальними службовцями; 4) залучення громадян до управління у прямій (вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян) та опосередкованій формах; 5) безпека громадян у всіх вимірах – кримінальному, техногенному, екологічному та інших, що передбачає активне використання практики консультування з різними групами громадян, політику толерантності, професійне поведіння з ресурсами, дотримання принципів сталого розвитку. Отже, шляхом відкритості владного процесу для громадян, громадських організацій, що усвідомлюють та організовано відстоюють власні інтереси,

¹¹ Мамонова В. Концепція «Good governance» в Україні: особливості механізму виконання завдань» *Зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр.* 2011. Вип. 194. Т. XII.

врядування стає більш демократичним – адже кінцевий продукт законотворчої діяльності формується з урахуванням більшої кількості людських позицій¹².

Систематизація зарубіжного досвіду організації демократичного державного управління дозволяє виокремити головні засади наукового дослідження державного управління в умовах імплементації такого досвіду, адаптації національного законодавства до європейських стандартів врядування.

По-перше, формування засад державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду реформування зумовлена розв'язанням проблеми ефективності зв'язку держави як цілісної інституції зі своїми складовими частинами – гілками влади, рівнями управління й органами як структурно-функціональними підрозділами. У механізмі державної влади в Україні зазначене питання є наріжним каменем розвитку ефективного управління. З моменту утворення давньоруської держави і до наших днів завжди мало місце конкурування двох тенденцій – централізації та децентралізації. На різних історичних етапах вплив зазначених тенденцій багато в чому визначав відносини між центром і регіонами, між вищим державним керівництвом і відповідними органами управління середньої та низової ланки. Особливої значущості питання ефективності механізму державної влади набувають у перехідні періоди становлення державності, коли держава має вдосконалити наявну модель національно-територіального устрою або обрати нову. Проблема функціонування механізму державної влади значною мірою актуалізується в сучасній Україні, яка переживає один із найбільш складних і відповідальних періодів у своїй історії. Акцент на понятті децентралізації також обумовлений сучасним підходом до трансформаційних процесів в системі публічного управління, переходом в такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави. Саме тому дослідження місця та ролі процесів децентралізації у становленні демократії в суспільстві набуває першочергового значення і для державно-організаційних процесів, і для сучасної української практики.

По-друге, важливою складовою частиною раціоналізації суспільних відносин щодо узгодженості та координації діяльності органів влади, громадських інститутів, дотримання конституційних прав і свобод окремих громадян є забезпечення практичної реалізації європейських принципів політичного діалогу та партнерства. У такому контексті

¹² Лендзел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. Київ : Логос, 2000.138 с

варто вказати, що європейський вибір, зроблений Україною в 1991–1992 рр., послужив попередньою умовою початку формування національної системи публічного управління. Формально, це один із фундаментальних елементів нового конституційного порядку. Європейський вибір України як напрям діяльності всієї системи влади, основа правової реформи, визначений пріоритетом державної політики з 1991 року, закріпив формування (на думку окремих вчених – відродження) багаторівневого управлінського механізму, з одночасним інтегруванням місцевої влади до системи управління країною, перш за все у політико-правовому і законодавчому контексті. У правовому аспекті, це безумовно сприяло ствердженню конституційної основи Української держави, забезпечення конституювання механізмів управління адміністративно-територіальними одиницями. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади.

Формалізація напрямів реалізації європейських принципів управління в діяльності органів влади в Україні визначається важливістю комплексного аналізу процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин та адміністративно-територіального поділу. Саме на сучасному етапі державотворення політичний курс на відповідність критеріям набуття членства у Європейському Союзі потребує правової адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях в Україні до сталих європейських традицій демократичного управління, посилення ролі самоврядних структур, вирішенні проблемних питань правового регулювання процесів децентралізації, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також у питаннях законодавчого закріплення процедури розподілу, передачі й делегування владних повноважень.

Вважаємо, що державне управління як система суспільних відносин у контексті імплементації зарубіжного досвіду, має забезпечувати у процесі реформування:

– застосування нової методології аналізу організації державно-управлінської діяльності щодо реалізації інтеграційної політики України та визначення критеріїв і показників ефективності дій владних структур на центральному та регіональному рівні управління;

– встановлення правових засад інституціоналізації механізмів державного управління з огляду на їх важливість з точки зору забезпечення прав і свобод громадян національних держав;

– виокремлення сутності, правової природи та принципів регулювання процесів управління, іманентних їм критеріїв класифікації, визначається принципами європейського адміністрування на рівні наднаціональних структур.

Вважаємо, що принцип субсидіарності з позицій адміністративно-правових відносин виступає поєднуючим елементом, основою всієї системи державного управління. Власне, щодо принципу субсидіарності в Європі існує декілька підходів, узагальнення яких дає підстави стверджувати, що за цим принципом передбачено процедуру розподілу та перерозподілу повноважень між управлінськими рівнями, що реалізується, по-перше, через сталу ієрархію владних повноважень, та по-друге, розподіляє відповідальність органів влади в частині звітності перед населенням. У такому випадку цей принцип передбачає й жорстку регламентацію іншого засадничого принципу – делегування повноважень, оскільки передання владних повноважень на вищій рівень управління (як в системі органів місцевого самоврядування, так і до органів виконавчої влади) може бути реалізовано лише у разі неможливості виконання таких повноважень на базовому (чітко детермінованому законом) рівні. Слід наголосити, що у сенсі двох вимірів принципу субсидіарності – вертикального та горизонтального – мова йде про системний принцип управління в межах «громада – регіон – національна держава – наддержавне утворення», адже ідея субсидіарності та децентралізації належить до центральних цінностей європейських держав і власне, Європейського Союзу (ЄС), що запропонував для реалізації цієї ідеї чітку правову основу. Саме тому субсидіарність може бути визначена як принцип точної відповідності компетенції органів влади рівню проблем, що постають перед ними.

Інституційна адаптація до нових реалій примушує будь-яку державу трансформувати свої функції, з наголосом на гнучкості національних виробничих систем та їх адаптації до вимог глобального ринку. Адаптуватись до зовнішніх змін не є новим явищем для держави, новизна теперішнього періоду полягає у швидкості й масштабності перетворень, які відбуваються у суспільстві, за таких умов, складний державний механізм є занадто повільним аби адекватно реагувати на нові виклики. Окрім процесів міждержавної регіоналізації, для держав характерний процес внутрішньої локалізації – активної тісної взаємодії між економічними і політичними суб'єктами в межах окремих територіальних одиниць. Для цього явища характерно вертикальне делегування повноважень, коли держава делегує частину своїх

повноважень на нижчий щабель влади, знімаючи з себе повноваження щодо регулювання сфер життєдіяльності регіонів.

Науковці розцінюють дане явище, як послаблення функцій держави, однак такий зв'язок не є очевидним, оскільки децентралізація влади дозволяє підвищити ефективність її місцевих органів і надає можливості центральним органам вирішувати питання стратегічного характеру. Дослідження процесу державотворення в Україні дозволяє визначити, що державне управління стає ефективним тоді, коли йому на допомогу приходять усі основні структури громадянського суспільства. Невід'ємною складовою громадянського суспільства є реальне місцеве самоврядування. Україна має власні історичні традиції формування самоврядних структур, які, нажаль, виявились перервними через відсутність тривалий час власної держави. Відновлення і зміцнення місцевого самоврядування за роки незалежності стало одним з найвагоміших результатів українського державотворення. Конституція України не лише закріпила демократичні надбання, а й відкрила нові перспективи, дала могутній поштовх зміцненню взаємодії між інститутами влади і суспільства, державою і самоврядуванням.

Нині стала очевидною загальна тенденція до посилення ролі держави як суб'єкта політичної влади та одночасного звуження її ролі як безпосередньо суб'єкта в системі міжнародних відносин, що негативно позначається в контексті формування політики інтеграції до вже існуючих міжнародних організацій і міждержавних утворень. За відсутності чітко визначеної державної правової стратегії національного розвитку першочергово виникає питання щодо сфери, втручання держави, повноваженнях і функціях державної влади та ОМС, тим більше в умовах відсутності засобів нормативно-правового регулювання в існуючій системі державного управління. Отже, на часі актуалізується наукове завдання формування концепції делегованого управління як загального напрямку удосконалення державно-управлінської діяльності, що може бути формалізований як інноваційний принцип адміністрування, який інтегрує сталі принципи управління, проте ступінь застосування організаційних засобів, розподіл повноважень, відповідальність застосовуються системно.

Інституціоналізація делегованого управління як підсистеми суспільних відносин між суб'єктами управління можлива лише в умовах детермінації повноважень всіх елементів та складових управління, чіткого забезпечення прямих та зворотних зв'язків між суб'єктами управління шляхом:

- визначення об'єкта, мети, напруженості, засобів та методів делегованого управління;
- формування масиву інформації стосовно факторів впливу на об'єкт управління;

– визначення та формування моделі прогностичного аналізу у сфері повноважень делегованого управління;

– розробки алгоритму багатоваріантного управлінсько-аналітичного процесу, напрацювання комплексу альтернативних управлінських рішень в межах делегування повноважень;

– розробки практичних рекомендацій та плану дій для керівників органів влади в контексті реалізації концепції «належного врядування».

Розвиток державного управління у сучасних умовах потребує інтегративного аналізу таких проблем:

– по-перше, у напрямі реформування державного управління, аналізу та адаптації зарубіжного досвіду організації управління – організаційним рівням публічного управління, детермінації систем та підсистем публічного управління в межах наднаціонального утворення, нормативно-правовому закріпленню багаторівневих управлінських механізмів;

– по-друге, у напрямі виокремлення міждержавного регіонального управління, адаптації міжнародних, зокрема, європейських, норм і стандартів – оцінка ефективності організаційних, правових, ресурсних механізмів державного управління на центральному, регіональному, галузевому рівнях, в різних сферах суспільного життя з позицій доцільності й обґрунтованості делегованого управління;

– по-третє, у напрямі напрацювання методології і технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (ОМС) – оцінка здатності існуючої системи державної служби та служби в ОМС адаптуватися до принципово нового управлінського феномену – делегованого управління, та можливості в існуючому форматі реалізовувати державну політику участі в наднаціональних структурах управління, формалізованих у вигляді інтегрованих систем публічного управління.

Формування інноваційного механізму публічного управління потребує дослідження принципово нових форм регулювання суспільних відносин, що складаються на рівні наддержавних процесів, у межах яких діють власні правові норми, здійснюється механізм делегування повноважень, формується нова система рівнів управління (наддержавний, надрегіональний, державний, регіональний, локальний, галузевий і функціональний рівні). Водночас, маємо чітко з'ясувати межі історичного процесу інтеграційних об'єднань у просторовому, економічному, політичному, цивілізаційному, суб'єктному вимірах, з метою визначення змісту та організаційно-правових засад управління в системі наддержавних інтеграційного процесу.

У сучасних дослідженнях з державно-управлінської тематики важливо довести об'єктивну істину – нині у світі сформовано єдину методологію становлення та розвитку систем публічного управління,

при цьому вищий рівень в такій системі – наднаціональний – визначально базується на принципах міжнародного права; імперативом публічного управління є системність управління; роль і місце національної держави в інтеграційному просторі має бути встановлений самою державою.

Реформування управління потребує професіонального підходу, актуалізує проблему компетентності, наявності спеціальних знань у сфері формування державної політики, залучення експертів та неурядових організацій, що працюють у сфері міжнародних відносин, до процесу прийняття державно-управлінських рішень. Відповідно, актуалізувалися три основні напрями подальших досліджень імплементації зарубіжного досвіду державного управління: європейська політика, що концентрується на проблемах поглиблення, розширення і диференціації інтеграційного процесу і європейського центру, що орієнтується на формування наднаціональної зовнішньої політики; трансатлантичне партнерство, що розвивається у контексті протиріч між євроатлантизмом і європеїзмом, тенденцією універсалізації НАТО і формуванням європейської оборонної ідентичності; за умови перетворення ЄС і США на рівноправних партнерів; ймовірна у перспективі участь України в загальноєвропейському інтеграційному процесі як суб'єкта управління. Важливо наголосити на доцільності того, щоб подальша реалізація політики децентралізації в Україні розглядалася саме в контексті європейського вибору України.

Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Німеччині та Польщі пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування. Саме тому нам потрібно творчо використати досвід більшості країн Європи в частині перегляду кількості громад. Якщо ми встановимо громаду не менше п'яти тисяч жителів, то отримаємо в Україні тричотири тисячі громад. Тобто, це буде адекватно середньостатистичному польському, німецькому або шведському досвіду.

З метою побудови теоретичної моделі реформування державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду, внутрішні функції управління слід диференціювати за трьома напрямками.

- перший напрям – за об'єктами, тобто цілями і завданнями; предметами відання, галузями управління. Такими галузями є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до

цих галузей слід розрізняти об'єктні функції територіальних утворень – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. В залежності від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції.

- другий напрям – за суб'єктами, тобто відповідно до типу регіонів. Відповідно з цим можна виділити систему територіальних функцій як функції територіальних утворень, база – територіальні громади.

- третій напрям – за способами, засобами і методами територіальних утворень. Доцільно виділяти систему технологічних функцій. Комплекс цих функцій утворюють такі: інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю.

Раціонально організована система державного управління спрямована на реалізацію завдань по створенню умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг та забезпечення захисту і реалізації прав і свобод громадян. Ці завдання ґрунтуються на конституційних принципах додержання прав і свобод та захисту законних інтересів громадян, додержання стандартів і форм публічного управління, гарантованих державою. Кожна конкретна функція держави поєднує у собі зміст, форми та методи здійснення адміністративного впливу відповідною гілкою державної влади (законодавчою, виконавчою, судовою) та суб'єктами системи місцевого самоврядування, застосування якого пов'язано з особливостями конкретного об'єкту державного впливу. Оскільки здійснення повноважень органами влади регулюється адміністративно-правовими нормами, суспільні відносини, які при цьому виникають, визначаються як адміністративні правовідносини. Особливості адміністративних правовідносин полягають, перш за все, в тому, що в них завжди беруть участь органи виконавчої влади, що наділені владними повноваженнями по здійсненню виконавчо-розпорядчої діяльності.

У цьому контексті варто запропонувати наукову концепцію, що ґрунтується на принципі «імплементация шляхом адаптації» у вигляді сучасної технологічної моделі раціоналізації державно-управлінської діяльності щодо реалізації завдань. Вказана модель функціонує на основі комплексу заходів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС, узгодження адміністративних, технічних та інших регламентів, вироблення сталого, постійного механізму моніторингу міжнародних стандартів у різних галузях, вжиття своєчасних заходів для приєднання до міжнародних договорів (нормативно-правовий аспект), трансформації механізму кадрового забезпечення системи державного управління (організаційний аспект),

реформування структури управління на галузевому та регіональному рівні (інституціональний аспект).

Отже, процес імплементації детермінує: основні вимоги до нормативно-правового та інституціонального забезпечення публічного управління; організацію діяльності органів публічної влади на всіх рівнях; законодавче забезпечення та етапи проведення конституційної, адміністративної, судово-правової реформ, реформи правоохоронних органів. Адже процес модернізації публічного управління в Україні розпочався без належного правового супроводу, оскільки проводячи адміністративне реформування в країні, державні діячі використовують концепції, проекти, плани, які не знайшли свого відображення в нормативних документах, але беруться за основу під час прийняття законодавчих актів, передбачених реформою. Це в свою чергу приводить до відсутності системного підходу під час впровадження модернізацій процесів в центральних органах виконавчої влади.

На основі проведеного дослідження пропонується методологічний підхід до комплексного дослідження процесу імплементації зарубіжного досвіду державного управління, за яким визначено необхідність запровадження понять «імплементаційний ефект» та «імплементаційний парадокс» як доповнення термінологічного ряду науки державного управління. Поняття імплементаційного ефекту вважаємо за доцільне визначити як результат процесу імплементації, що характеризується отриманого ефекту від впровадження зарубіжного досвіду до витрат ресурсів, що зумовили отримання такого ефекту в межах системи (підсистеми) державного управління. Термін «імплементаційний парадокс» запропоновано визначити у межах твердження «Імплементація передового зарубіжного досвіду реформування державного управління потребує створення особливих національних інструментів, засобів та механізмів реалізації, діяльність яких поступово гальмує процес реформ, а ефект імплементації в умовах жорсткого запровадження та ігнорування внутрішніх особливостей управління наближується до нуля (ефект імплементаційного нуля)».

При цьому наявну на даний час систему публічного управління в Україні ми пропонуємо розглядати як систему суспільних відносин у межах реалізації державних та самоврядних адміністративних повноважень відповідно до Конституції та законів України, й така система здатна адаптуватися до змін зовнішнього та внутрішнього середовища і, відповідно, змінювати якісні характеристики підсистем та елементів системи, а сам процес адаптації – як такий, що визначально забезпечує синергетичний ефект в управлінні через імплементацію та самоорганізацію. Йдеться не про абсолютно новий тип систем управління, а про становлення національної надсистеми публічного

управління, що інтегрує діяльність органів влади різних рівнів, створює необхідну адміністративну гнучкість, а інтегративний характер взаємодії підсистем та елементів забезпечує отримання очікуваного управлінського результату. Значні переваги імплементаційного тренду полягають у можливості переходу до принципово нового типу відносин без руйнації ієрархічних зв'язків між рівнями управління. Водночас внутрішні характеристики таких відносин забезпечують можливість змін у контексті стандартів, правил і процедур, запропонованих як внутрішніми, так і зовнішніми суб'єктами управління. Адже сучасне публічне управління відповідно до європейських традицій виступає як цілісна система, що справляє організаційно-регулюючий вплив держави (в контексті діяльності Європейського Союзу може йтися і про наддержавне утворення) на суспільно-політичні процеси з метою забезпечення розвитку всіх суб'єктів владних відносин та дотримання демократичних норм взаємовідносин інститутів влади в суспільстві. Характер, структура, форми та особливості взаємовідносин у процесі отримання імплементаційного ефекту реально відображають цілі суб'єктів суспільної взаємодії, прагнення до змін, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність та наступність державно-політичного курсу, інноваційний характер державно-управлінських рішень. При цьому вплив європеїзації визначається вирішенням суспільних суперечностей: «мета державного управління – інтереси суб'єктів управління»; «національні інтереси – інтереси громадянина», «національні традиції – зарубіжний досвід». Наведені суперечності запропоновано вирішувати на основі комплексного підходу до формування концепцій національного розвитку

У контексті трансформації українського суспільства особливого значення набуває нормативне закріплення формування чіткого механізму правового регулювання державно-управлінських відносин. Змістовна відповідь на політичні та соціально-економічні виклики у сучасних умовах визначається станом закріплення засобів, правил та процедур в діяльності органів влади. Таке нормативне закріплення має відповідати європейським стандартам публічного управління, в основі яких – дотримання прав та захист інтересів громадян, верховенство права, надання якісних адміністративних послуг тощо.

Сучасні кризові явища в економічній та соціальній сферах світового суспільного розвитку свідчать, насамперед, про неефективність здійснюваних останнім часом спроб трансформувати систему публічного (державного) управління в Україні відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень. Нажаль, управління на загальнодержавному рівні і на рівні адміністративно-територіальних одиниць, не приведені у відповідність суспільним відносинам, які суттєво

змінювалися. Система місцевого самоврядування та організація адміністративно-територіального устрою України мають суттєві недоліки, які стоять на перешкоді прискоренню трансформації публічного управління на більш високий якісний рівень. За таких умов важливого значення набуває вибір шляхів подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, засобів подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективного працюючого механізму управління.

Численні посилення на зарубіжний досвід децентралізації позбавлені логіки наукового дослідження вже з тієї причини, що децентралізація у межах європейських держав визначає зростання ролі регіональних рівнів управління, наділення таких рівнів влади додатковими повноваженнями.

ВИСНОВКИ

Переважаюча більшість наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених, викладені в них теоретичні засади реформування у системі державного управління свідчать про те, що в науковій літературі досить повно відображено питання удосконалення державного управління у різних сферах. Разом з тим, теоретико-методологічний аналіз сутності, особливостей та перспектив реформування державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду до цього часу не був предметом спеціального наукового дослідження. В окремих працях науковців розглядаються різні аспекти теорії державного управління, функціонального наповнення імплементації зарубіжного досвіду, власне напрямів реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Проте в умовах становлення нової парадигми суспільних відносин система державного управління змінюється, так само як і завдання управління, і потреба в імплементації зарубіжного досвіду реформування обумовлена необхідністю вирішення внутрішньоорганізаційних проблем системи державного управління, а мета і завдання імплементації постійно коригуються залежно від визначення пріоритетів імплементаційного процесу.

2. Визначено етапи розвитку суспільних відносин в періоди реформування системи державного управління та їх змістовні характеристики, й на цій основі розкрито інституціональні й теоретичні засади трансформаційного процесу у державному управлінні в умовах конституційного процесу на основі імплементації зарубіжного досвіду. Такими етапами імплементації визначено: 1) етап формування основ імплементаційного процесу (мета, суб'єкти, форма, механізм, сфера, кінцевий результат); 2) вибір оптимального зовнішнього регулятора конституювання імплементаційного процесу); 3) приведення національної системи публічного управління до стану формальної відповідності стандартам публічного управління; 4) власне процес

імплементатії та його правове (законодавче) закріплення; 5) оцінка результатів імплементатійного процесу та його ефективності (визначення критеріїв). Запропоновано новий підхід до реформування державного управління, за яким сталість трансформаційного процесу у системі державного управління є базовою характеристикою для її функціонування та розвитку.

3. Зміст поняття «управління на основі адаптаційної методології» на основі встановлення сутності та правової природи реформування державного управління формує основи дослідницької методології аналізу реформування системи державного управління у контексті імплементатії зарубіжного досвіду як основи раціонального державотворення. Зміст сучасної трансформаційної парадигми державного управління полягає у формуванні системи методологічних підходів, детермінованих цілями, засобами та цінностями процесу реформування державного управління на основі пізнавальної та практичної діяльності. Зазначена парадигма являє собою модель методології державно-управлінської діяльності, що базується на концепціях, меті, методах, засобах і способах дії органів влади в умовах трансформації державного управління, що реалізується в об'єктиватії державного управління.

Різномірність процесів системного реформування в Україні та країнах-членах ЄС (основних суб'єктів імплементатійного процесу), усталена структура аналізу позитивного досвіду реформування національних систем державного управління в європейських країнах з іншими умовами трансформаційних процесів (порівняно з українською практикою та цілями реформування) зумовлюють потребу розробки власного методологічного апарату для узагальнення та адаптації в Україні зарубіжного досвіду реформування. Саме тому в процесі імплементатії європейського досвіду доцільно врахувати особливості функціонування інститутів державного управління в межах ЄС, концептуальні засади застосування принципу субсидіарності в національних правових системах, адже саме цей принцип відіграє важливу роль у визначенні компетенції та повноважень органів публічної влади країн-членів ЄС на локальному рівні. Реформування державного управління на основі імплементатії зарубіжного досвіду – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження.

У концептуальному розумінні структура дослідження алгоритму імплементатії зарубіжного досвіду реформування державного управління потребує вирішення таких завдань: 1) аналізу історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування

правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління; 2) систематизації європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях у країнах-членах Європейського Союзу; 3) формулювання дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності в системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні; 4) порівняльний аналіз принципів діяльності суб'єктів державної політики з принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн; 5) дослідження впливу інститутів суспільних відносин на розвиток України як демократичної правової держави. Доведено, що у форматі впровадження зарубіжного досвіду існує ситуація перенесення вже ustalених на рівні певної країни (групи країн) регламентів, правил і процедур щодо регулювання суспільних відносин у певній сфері. Відповідно, виникає певна управлінська проблема до визначення критеріїв ефективності і доцільності впровадження зарубіжного досвіду в межах моделі «результат – засоби». Адже запровадження реформ у певній складовій системи публічного управління завжди обґрунтовується позитивним зарубіжним досвідом, проте особливості зарубіжних методик реалізації реформ публічно-управлінської діяльності ігноруються: зокрема, тип правової сім'ї, форми держави (форма державного устрою, форма державного правління, форма державного режиму), історичні традиції, наявність зовнішнього впливу, обов'язковість впровадження рішень наднаціональних структур. Так само в процесі обґрунтування доцільності імплементації зарубіжного досвіду мінімізується значний вітчизняний історичний досвід функціонування органів публічної влади.

5. Теоретична концепцію трансформаційного процесу як взаємовпливу трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні сформульована на основі імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. Концепція базується на інноваційних підходах до аналізу взаємовпливу внутрішніх та зовнішніх чинників, соціальних факторів, сучасних викликів і загроз у процесі функціонування системи державного управління. Адже Угода про асоціацію з ЄС, широка фінансова допомога з боку інституцій ЄС обумовили доцільність адаптації як загальних, так і спеціальних механізмів управління на загальнодержавному, регіональному та галузевому рівнях. Фактично, мова йде про комплексний до впровадження зарубіжного досвіду реформування в системах публічного управління

в економічній, юридичній, соціальній, адміністративній сферах. Водночас, як показав перебіг трансформаційного процесу в Україні у 2014–2017 рр., європейський досвід – поняття досить загальне, яке досліджується у вузьких форматах предметних досліджень. Наявна методологія аналізу такого досвіду базується на дискретних підходах до конкретного явища, й саме дискретність підходів створює ситуацію дисбалансу у проведенні системних реформ. Обґрунтовано, що на цей час реалізація Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» вимагає на першому етапі реформ в Україні адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях відповідно до загальних принципів Європейського адміністративного простору, принципів управління в межах інститутів ЄС.

Сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад імплементаційного процесу у системі державного управління полягає у розвитку процесу децентралізації державної влади в Україні. На цій основі в статті охарактеризовано особливості та закономірності імплементаційного процесу з позицій інституціонального підходу; систематизовано фактори забезпечення функціонування органів влади на основі цілей сталого розвитку до 2030 року доведено дискусійність сучасного підходу щодо вибору конкретних країн для формування основи розробки методології імплементації європейського досвіду. Адже різномірність процесів системного реформування на рівні національних держав, а також усталена структура публічноуправлінського механізму в європейських країнах з іншими умовами трансформаційних процесів, порівняно з українською практикою та цілями адміністративного реформування, зумовлюють потребу розробки власного методологічного апарату для узагальнення та адаптації в Україні зарубіжного досвіду реформування, розробки методологічного інструментарію для впровадження європейського досвіду у процесі трансформації системи публічного управління в Україні дає можливість охарактеризувати закономірності та складники організаційного розвитку владного механізму в державі, визначити першочергові напрями реформування та залежні від них, умовно, «вторинні реформи». Це дозволить точно визначити пріоритети державної політики, уникнути конфлікту цілей у сфері управлінської діяльності, напрацювати критерії застосування європейського досвіду організації управління на основі принципу багаторівневості, виокремити засади європеїзації публічного адміністрування в Українській державі.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних засад, тенденцій та особливостей трансформації національної системи державного управління в контексті імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. У дисертації обґрунтовано виокремлення етапів розвитку суспільних відносин в системі реформування державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду, розкрито інституціональні й теоретичні засади трансформаційного процесу в державному управлінні, розроблено етапи процесу імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління в Україні. Систематизовано сучасні підходи до формування комплексного алгоритму імплементації зарубіжного досвіду. Розкрито сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад імплементаційного процесу у системі державного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Розроблено і запропоновано авторську теоретичну концепцію трансформаційного процесу як взаємовпливу трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні, сформульовану на основі імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління.

У роботі сутність та особливості реформування на основі зарубіжного досвіду визначено шляхом з'ясування його владного характеру, а на основі критеріїв оцінювання функціонального стану системи державного управління охарактеризовано здатність системи публічного управління не лише здійснювати регулюючий вплив на суспільні відносини в умовах державноуправлінських реформ, а й поєднати інноваційні форми і методи державного управління на центральному та регіональному рівнях в контексті формування адаптивної моделі управління.

У статті удосконалено понятійно-категоріальний апарат науки державного управління. Зокрема запропоновано авторську редакцію змісту понять «реформування державного управління», «компаративно-адаптаційна модель», «імплементація зарубіжного досвіду», «управління на основі адаптаційної методології», «імплементаційний ефект», «імплементаційний парадокс», які розроблені на основі аналізу європейського досвіду модернізації державного управління. У дисертаційному дослідженні розроблено методологію визначення здатності системи державного управління до впровадження зарубіжного досвіду реформування державного управління в умовах формування та реалізації національної стратегії модернізації влади. У роботі напрацьовані практичні підходи щодо застосування засобів раціоналізації державно-управлінської діяльності в контексті євроінтеграційної політики держави на основі концепцій і моделей нового публічного управління, при цьому адаптаційну

методологію запропоновано характеризувати як сутнісну ознаку державного управління саме в трансформаційний період; на цій основі запропонована теоретична концепція трансформаційного процесу у системі державного управління.

На основі проведеного дослідження запропонована методологія структурно-функціонального аналізу трансформаційного процесу у системі державного управління та його інституціональних форм, обґрунтовано зміст адаптаційних технологій в умовах конституційних змін. На засадах сучасного наукового аналізу обґрунтовано комплекс особливостей, засад і процедур застосування окремих видів національних управлінських заходів – самостійних процедур адміністративного впливу з боку інститутів публічного управління (на прикладі країн-членів ЄС). У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд конкретних пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення теоретико-правових засад і практики управлінської діяльності у сфері публічно-управлінської діяльності.

Література

1. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 /Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2009. 403 с.

2. Войтович Р. Регіоналізація як обернена форма глобалізації та її вплив на систему державного управління. *Вісн. НАДУ*. 2007. № 2. С. 15–25.

3. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.

4. Канавець М. В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Серія : Філософія, політологія*. 2015. № 1 (119). С. 103–109.

5. Приходченко Л. Адаптація світових моделей реформування публічного управління до вітчизняних реалій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 118–122.

6. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

7. Аршава І. О. Формування проактивного інтеракційного підходу до державного управління нотаріатом в умовах суспільних трансформацій. *Право та державне управління*. 2016. № 2. С. 19–23.

8. Дурман М. О. Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового

публічного менеджменту. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2010. № 2. С. 53–59.

9. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС. *Вісн. Нац. акад. держ. упр.* 2010. № 2. С. 22–30.

10. Пухтецька А. А. Поняття Європейського адміністративного простору: необхідність запровадження у вітчизняній адміністративно-правовій науці. *Юрид. Україна*. 2006. № 2. С. 38–44.

11. Мамонова В. Концепція «Good governance» в Україні: особливості механізму виконання завдань» *Зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр.* 2011. Вип. 194. Т. XII.

12. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи *Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України*. Київ : Логос, 2000. 138 с.

Information about the authors:

Lozytska Iryna Oleksandrivna

Candidate of Sciences in Public Administration,
Judge of Dnipropetrovsk District Administrative Court
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

Bashtannyk Vitaly Volodymyrovych

Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Administration
and Local Self-Government
Dnipro University of Technology
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

Torchyniuk Vadim Georgiyovych

Postgraduate Student of the Department of Public Administration
and Local Self-Government
Dnipro University of Technology
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine