

РОЗДІЛ 1 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.88::327.7::341.11

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2020.1.1>

Баштанник В. В.,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНТЕГРОВАНИХ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВИ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ORGANIZATIONAL FUNDAMENTALS OF FORMATION OF INTEGRATED SYSTEMS OF PUBLIC GOVERNANCE AS THE BASIS OF THE PROCESS OF PUBLIC GOVERNANCE REFORM

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми обґрунтування теоретико-методологічних засад реформування державного управління в умовах європейського інтеграційного процесу та розроблено науково-прикладні підходи, що забезпечують практичне використання отриманих наукових результатів. Встановлено багатоаспектність трансформаційного процесу в системі державного управління, багатогранність впливу на такий процес внутрішніх та зовнішніх факторів, комплексність, складність та динамічну еволюційність методологічної основи формування інтегрованої системи публічного управління. З'ясовано доцільність застосування системного підходу до формування інтеграційної ідеології як основи трансформаційного процесу в системі державного управління.

Визначено внутрішні та зовнішні впливи на трансформаційний процес, їх характеристики, встановлено етапи інституціоналізації державного управління. Доведено, що в концепції реформування державного управління має бути відображено структуру й методологію системного аналізу управління наддержавними інтеграційними процесами та його вплив на національні системи державного управління, узагальнено комплекс засобів удосконалення державного управління в системі інтеграційної політики на міждержавному, центральному, регіональному й галузевому рівнях через поєднання технологій соціально-економічного розвитку й організаційно-управлінських механізмів.

Ключові слова: державне управління, інтеграційні процеси, реформування, публічне управління, інтегрована система публічного управління.

The article investigates actual scientific study problems of theoretical and methodological foundations of public administration reform in the context of the European integration process and development of scientific and practical approaches that provide practical application of scientific results. The multidimensionality transformation process in the public administration, diversity effects on a process of internal and external factors, complexity and dynamic evolution of the methodological basis for forming an integrated system of public administration are established. It is shown feasibility of a systematic integration of approach to ideology as the basis of transformation process in the system of public administration. Internal and external impacts on the transformation process, their behaviour, stages of institutionalization of governance. It is proved that the concept of reforming public administration has to find the structure definition and methodology of system analysis of integration processes and overstate its impact on national governance, a generalized set of improvement of public administration in the integration policy at the international, central, regional and sectoral levels through a combination technology of socio-economic development and organizational and managerial mechanisms.

The internal and external factors of influence on the transformation process, their characteristics are determined, the stages of institutionalization of public administration are established. It is substantiated that in the process of public administration reform it is necessary to determine the structure and methodology of analysis of the impact of supranational integration processes, the presence of a generalized set of tools to improve public administration in the system of European integration processes at central, regional and sectoral levels.

A new approach to the formalization of governance as the influence of the state on public relations by introducing the concept of an integrated system of public administration and the principles, forms and methods of interaction of elements of such

a system are proposed. It is proved that the integrated system of public administration (ISPA) at the present stage of state building will become the basis of systemic reforms and at the same time will accelerate the implementation of Ukraine's priority task – European integration. Within the formation of the ISPA model, the regional level is defined as the basic level, at which it is recommended to form unique management projects.

Key words: state administration, integration processes, reforming, integrated system of public administration.

Постановка проблеми. Сучасні проблеми трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні внесли і продовжують вносити істотні зміни до змісту державно-управлінської діяльності, формування та реалізації державно-службових відносин. Саме тому на нинішньому етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установлення і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, коли кожній людині має гарантуватися реальне дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень.

Власне, публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Усі наведені особливості сучасного публічного управління актуалізували необхідність запровадження поняття «інтегрована система публічного управління» як термінологічного поняття. Поняття інтегрованої системи публічного управління (ІСПУ) визначається через владу й владні повноваження. Утім, узагальнено, що інтегровану систему публічного управління слід визначити як систему суспільного управління в межах реалізації державних та самоврядних адміністративних повноважень відповідно до Конституції та законів

України, яка здатна адаптуватися до змін зовнішнього середовища й, відповідно, змінювати (трансформувати) якісні характеристики елементів системи, а сам процес адаптації визначально забезпечує синергетичний ефект. Отже, йдеться не про абсолютно новий тип систем, а характеризується національна надсистема управління, що поєднує діяльність органів влади різних рівнів із необхідним рівнем адміністративної гнучкості, а саме поєднання при цьому забезпечує управлінський результат. Значні переваги впровадження ІСПУ полягають у можливості переходу до принципово нового типу відносин без руйнації ієрархічних зв'язків між рівнями управління. Водночас внутрішні характеристики таких відносин є можливістю вносити зміни в контексті стандартів, правил і процедур, запропонованих як внутрішніми, так і зовнішніми суб'єктами.

Доцільно визначати три напрями в суспільстві, за якими слід провадити реформування політичної системи в Україні, й так само – реформування державного управління: інтегрування суспільства, приборкання конфліктів, забезпечення суспільної підтримки політичних рішень. Важливо актуалізувати такі спільні тенденції європейського політичного процесу, як: централізація та децентралізація; політичний діалог та конфліктність; сталий розвиток та криза.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процес реформування державного управління виступив об'єктом дослідження провідних вітчизняних науковців: В. Бакуменка, М. Білинської, В. Богдановича, О. Валецького, К. Ващенко, Л. Гаєвської, І. Грицяка, Ю. Кальниша, Ю. Ковбасюка, В. Копійки, В. Куйбіди, М. Корецького, Н. Липовської, В. Литвина, С. Майбороди, В. Мартиненка, О. Мордвінова, Н. Нижник, Я. Радиша, В. Ребкала, В. Рижих, І. Розпутенка, Г. Ситника, В. Ткаченка, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, В. Шаповала. Напрями реалізації адміністративної реформи розглянуто в дослідженнях Ю. Друка, М. Клименка, В. Князева, О. Конотопцева, О. Коротич, В. Лугового, Р. Мінченко, М. Ониськіва, І. Радзівського, А. Пойченка, Л. Приходченко, С. Романюк, В. Тимцуника, Л. Усаченко, І. Яковюк. Важливі підходи та аспекти дослідження сучасних інтеграційних процесів висвітлені у працях Ф. Барановського,

С. Білої, Т. Бутирської, В. Буткевича, Р. Войтович, В. Денисова, В. Кременя, А. Лавренчука, В. Литвина, О. Малиновської, Л. Пашко, Л. Прокопенка, С. Савкова, Г. Ситника.

При цьому недостатньо розкритими напрямами наукових досліджень виявились зовнішня обумовленість процесів реформування державного управління в Україні, політико-правова сфера реалізації європейського інтеграційного процесу в межах національної держави, гуманізаційні аспекти реформування, феномен публічного управління. Проблематика сучасного реформування державного управління в Україні потребує розробки нової ідеології адміністративної реформи в Україні та актуалізації визначення зовнішніх чинників проведення системних реформ, що кардинально змінили політичну систему України. Залишаються актуальними завдання раціоналізації адміністративно-правового регулювання діяльності органів влади шляхом удосконалення форм і методів управлінської діяльності, взаємовідносин влади і громадян, за умов інтегративного поєднання яких реалізується ідеологема гуманізації владних відносин, а правова складова частини діяльності влади формалізується через правозабезпечувальну функцію державного управління.

Мета статті полягає в теоретичному визначенні та обґрунтуванні для подальших наукових досліджень організаційних засад формування інтегрованих систем публічного управління як основи трансформації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Слід вести мову про існування європейської інтегрованої системи публічного управління (ЄІСПУ), що формується на наднаціональному, національному, регіональному та локальному рівнях, за наявності вертикальних та горизонтальних взаємозв'язків. Така система характеризується: структуризацією політичних систем країн Європи; динамічним розвитком політичних інститутів; правовою регламентацією інститутів влади; гарантіями діяльності законодавчої, виконавчої, виконавчої та судової влад; досвідом партійної демократії; «партійним плюралізмом», імплементованим на всіх рівнях управління через принцип субсидіарності.

Водночас цілісна картина становлення і розвитку ІСПУ ще повністю не відтворена, зокрема відсутні комплексні дослідження впливу публічних інститутів на ефективність державно-управлінської діяльності на регіональному рівні, трансформації ІСПУ під впливом ряду факторів: конституційно-правових реформ національних держав, глобалізаційних процесів та регіональ-

них інтеграційних проявів. Сучасне визнання суспільства спирається на його розуміння як форми спільного людського існування, життєдіяльності, яка може регулюватися засобами як природного походження, перш за все фізичною силою та наявністю матеріальних ресурсів, так і суспільного, серед яких можна означити традиції, авторитет, субординацію, закони, а серед механізмів і засобів регулювання слід визнати владу. Водночас упровадження постійних каналів суспільного діалогу для узгодження конфлікту інтересів суспільних груп, як свідчить історичний досвід, посилює стабільність політичних інститутів національних держав, сприяє формуванню базових засад громадянського суспільства та інституціоналізує ІСПУ.

Відповідно до європейських традицій сучасне публічне управління як цілісна система забезпечує організаційно-регулюючий вплив держави (у контексті діяльності Європейського Союзу мова може йти й про наддержавне утворення) на суспільно-політичні процеси з метою забезпечення стабільного прогнозованого розвитку всіх суб'єктів владних відносин та дотримання демократичних норм взаємовідносин інститутів влади в суспільстві. Характер, структура, форми та особливості взаємовідносин в ІСПУ реально віддзеркалюють цілі суб'єктів суспільної взаємодії, намагання до змін, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність та наступність державно-політичного курсу, інноваційний характер державно-управлінських рішень. Нині реалізація принципу публічності в системі «людина – суспільство – держава (влада)» можлива шляхом суспільно-політичного партнерства, оптимальним результатом якого виступає розвиток національної держави на засадах консенсусної демократії. Саме тому важливим напрямом виступає дослідження ефективних механізмів суспільного управління, напрямів формування ІСПУ та інституціоналізація консенсусної демократії як основи публічного управління.

У результаті системних змін у внутрішній та зовнішній політиці України, що відбулися на початку 90-х років XX століття, раніше створена система державного управління стала малоефективною, зокрема виявилася недосконалою організаційна побудова органів державної влади в Україні. Таким чином, об'єктивною необхідністю виходу із зазначеної трансформаційної кризи, забезпечення сталого розвитку держави та реформування правової системи держави постало здійснення адміністративної реформи в Україні, без повноцінного проведення якої неможливе системне та результативне проведення інших реформ, насамперед економічних та соціальних. Саме тому в сучасних

умовах в Україні актуалізується напрацювання засад конституювання ІСПУ, що передбачає на першому етапі розробку методології дослідження наявних управлінських систем на рівні національних держав Європи, систематизацію принципів діяльності в таких системах, визначення особливостей прямих та зворотних зв'язків в таких системах та відносини з надсистемами у сенсі глобалізації управління тощо. У численних працях провідних вітчизняних науковців, присвячених проблематиці державного управління, досліджені окремі самостійні складові частини загальної проблеми побудови досконалої ІСПУ, що базується на загальновизначених принципах демократії, реалізована в межах та у спосіб, який забезпечує реалізацію загальновизначених прав і свобод людини, відповідає усталеним традиціям управління, структурована в глобальну систему через консенсусний механізм.

Першочерговим напрямом реформування державного управління в умовах європейських вибору виступає євроінтеграційна стратегія політичного та соціально-економічного розвитку України, зумовлена лібералізацією міжнародних економічних відносин, а предметом процесу реформування – зовнішні та внутрішні соціально-економічні та геополітичні чинники, організаційні та функціональні структури державного регулювання інтеграційними процесами на галузевому рівні в Україні на сучасному етапі державотворення в контексті впровадження зарубіжного досвіду діяльності наднаціональних механізмів регулювання економічних. Вважаємо, що в сучасних умовах посилення впливу наднаціональних механізмів регулювання соціально-економічних і політичних відносин формування ефективних стратегій розвитку Української держави, регіонів та окремих галузей можливе за умови адаптації міжнародного досвіду оптимізації державного регулювання й цільового програмування розвитку галузей економіки як складових частин загальнонаціонального політичного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу.

Важливо підкреслити, що державне управління як базова складова частина ІСПУ виступає у сучасних умовах як цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив держави (через систему органів влади та посадових осіб) на суспільні процеси і діяльність людей. Реформування всієї сфери державного управління має базуватися на загальних принципах ІСПУ, перш за все демократизації державно-управлінських відносин, відповідно до принципів розподілу влади, відкритості, підконтрольності суспільству, за умови суспіль-

ної взаємодії як результату узгодження інтересів суспільних груп. Консенсусна демократія як основна, визначальна форма суспільної взаємодії в демократичних спільнотах має декілька сторін функціонування, основними з яких є політичне співробітництво та політичний конфлікт. Кожній формі притаманні відкрита (інституціолізована) та закрыта (неінституціолізована) форми прояву. Із позицій західноєвропейської науки, консенсусну демократію слід визначити як поєднання двох підходів до системного аналізу публічного управління. Перший підхід, визначаючи в політичній системі структурні складові частини, концентрує увагу на дослідженні можливостей взаємовідносин і взаємодій [2]. Інший підхід базується на дослідженні загальних характеристик, наприклад, зворотних зв'язків між політичною системою і середовищем.

Для розгляду питання формування консенсусної демократії з позицій політичної структуризації суспільства слід навести приклад формування локальних систем публічного управління (ЛІСПУ) самоврядного рівня в США на початку ХХ ст. Саме у цей час в організаційний механізм багатьох місцевих органів влади Сполучених Штатів Америки були інституціолізовані так звані «політичні машини», коли політичний лідер контролював ієрархію партійних функціонерів, які приватно надавали блага громадянам в обмін на їх голоси та з надією отримати за це державну посаду. До речі, попри жорстку політику законодавців США (закони Пендлтона та Хетча) [3, с. 243–245, 252], елементи абсолютного політичного управління у межах певної адміністративної одиниці у США збереглися, але найбільше заявили про себе комітети політичної дії – незалежні приватні групи, організовані задля розв'язання певного питання чи комплексу фінансових питань з організації виборів, що виступають самостійними елементами інтегрованої системи публічного управління закритого типу. Зокрема, «Закон Хетча» (1939 р.) як акт прямого обмеження політичної діяльності представників органів влади в США (що заборонив державним службовцям брати участь у будь-якій якості у виборчих кампаніях, включаючи збір пожертвувальників і пропаганду, а також використовувати службове становище для дій на користь певної політичної партії) [3, с. 252], виступає класичним прикладом структуризації системи публічного управління й передусім формуванню усталеної ІСПУ.

Певною альтернативою західному підходу дослідники визначили у соціалістичних країнах Європи 80-х років три моделі партійно-політичної форми ІСПУ через взаємодію правлячих

політичних партій та органів державної влади. В основі першої моделі – принцип об'єднання керівних партійно-державних функцій по вертикалі зі створенням партійно-владних структур на місцях. Друга модель базувалася на принципі розмежування функцій, хоча і носила декларативний характер. Третя модель – існування чіткого правового механізму розмежування повноважень [4].

Важливо чітко означити загальні принципи формування ІСПУ у країнах Західної Європи, зокрема: принцип демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принцип орієнтації на клієнта, принцип орієнтації на кінцевий результат, принцип рентабельності, принцип простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). У країнах Європи професіоналізм публічного управління підвищується через використання кадрового та інтелектуального потенціалу політичних партій та громадських організацій. У контексті політичного реформування в Україні (політико-правової трансформації) процес реалізації європейського досвіду демократизації публічного управління має особливості, характерні для переважної більшості постсоціалістичних держав. Схематично процес суспільної інтеграції поступово трансформувалася за такою спрощеною схемою: «влада однієї (або домінуючої) партії» – «партія влади» – «публічна взаємодія (органів влади з інтегрованими політичними партіями одночасно із формуванням партійної системи)». Одночасно зросла роль державних чиновників з урахуванням принципу політичної нейтральності.

У сучасних умовах консенсусна демократія як основа формування ІСПУ в українській державі виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики: забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору. При цьому демократичне державне управління в аналізованій системі не лише інтегрує інтереси соціальних груп, а перш за все реалізує функцію суспільної адаптації державно-управлінських рішень. Саме демократичність управлінської діяльності формує відкритий характер ІСПУ, структурує таку систему.

Власне сутність формування ІСПУ пояснюється активізацією проведення у будь-якій національній державі адміністративної реформи, що має визначити напрями змін в усіх сферах діяльності органів

влади, ініціювати розробку ефективного й оптимального (у широкому розумінні) управлінського механізму. На даному історичному етапі з метою досягнення рівня європейської демократії Україні потрібна сильна адміністративна структура, адміністрація нового рівня, політично освічена. Саме така адміністрація зможе побудувати в суспільстві механізм консенсусу для вирішення як внутрішньополітичних, так і зовнішньополітичних проблем, забезпечення демократичних тенденцій в українській політиці. Консенсусна демократія в концептуальному розумінні являє собою систему суспільних відносин між структурами ІСПУ, структурованих за ознакою владних повноважень та реального впливу на прийняття управлінських рішень. Власне консенсусний механізм у межах ІСПУ є узгодженням інтеграцією суб'єктів політичного процесу на засадах консенсусу з метою найбільш ефективної реалізації специфічних функцій суб'єктів ІСПУ, досягнення стратегічних цілей, вирішення завдань тактичного характеру, програмування розвитку суспільно-політичного процесу в державі

Саме тому визначальною характеристикою Європейської інтегрованої системи публічного управління (ЄІСПУ) є спрямованість інтегративної функції влади, що в кінцевому результаті свідчить про організацію всієї системи європейського врядування. У такому сенсі багаторівнева ієрархія причинно-наслідкових зв'язків, взаємодія складових ІСПУ, засоби і принципи регулювання такої взаємодії встановлюють зміст управління, що базується на прямих і зворотних зв'язках. Саме тому європейське врядування нині доцільно визначати як поєднання інструментів, механізмів та засобів політичного і адміністративного менеджменту в умовах існування інтегрованих систем публічного управління. Із позицій зарубіжного досвіду організації публічного управління в контексті формування ІСПУ найчастіше посиляються на Федеративну Республіку Німеччини, Французьку Республіку та Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії представляють три центри тяжіння європейської політики. При цьому основою розвитку загальноєвропейського процесу формування ІСПУ виступають загальноєвропейські правові принципи інтеграції до ЄС, що відтворюють європейську систему демократичного розвитку: функціонування ринкової економіки, розвиток інститутів громадянського суспільства, гарантування прав і свобод людини, здатність формувати спільні принципи здійснення державно-управлінських рішень. Рівною мірою це вимагає перманентної

легітимації урядових дій із боку широкої громадськості, яка має втілювати замисли реформаторів у життя.

Необхідно наголосити, що визначення управління як свідомого, організованого та регулюючого впливу на власну суспільну та групову життєдіяльність, що здійснюється безпосередньо чи опосередковано (через державу, партії, фірми), дозволяє детермінувати політико-адміністративний чинник державного управління як цілеспрямований, організаційний, системний вплив держави на життєдіяльність суспільства. Під час дослідження системи слід виокремити два підходи до її структури: по-перше, аналіз взаємодії у межах «суб'єкт управління (держави) – взаємовідносини (прямі та зворотні зв'язки) – суспільна система»; по-друге, аналіз системи «суб'єкт управління – вплив – об'єкт управління». Певним інтегрованим проявом політичної та адміністративної складової частини державного управління в наднаціональних інтеграційних процесах є феномен політичної діяльності, що є проявом представницької та безпосередньої демократії.

Політичний аспект державного управління в інтеграційних процесах визначально базується на ідеї національного суверенітету. Утім, із позицій консенсусної демократії доцільно вести мову про народний суверенітет, його позитивний зміст як конституційно-правову доктрину верховенства народних прав, пріоритету прав людини в нормах міжнародного права, верховенства народу як джерела публічної влади. Такий вимір проблеми політичного аспекту управління пов'язаний із питанням невідповідності політичної системи завданням державотворення, відхід від концептуальних засад і відсутності чіткої програми реформ. При цьому розуміння політичних проблем як домінуючих у процесі державотворення змістило увагу вищих органів державної влади з адміністративної реформи на політичну реформу. Разом із тим не знайшло системного закріплення й адміністративно-правове регулювання таких реформ, хоча питання взаємовпливу політичних та адміністративних аспектів державного управління в наднаціональних інтеграційних процесах слід розглядати в поєднанні зазначеної проблеми з питанням забезпечення їх адміністративно-правового регулювання.

Доцільність уточнення політичних та адміністративних аспектів державного управління в наднаціональних інтеграційних процесах визначається важливістю вирішення проблеми раціоналізації державно-управлінських відносин у сучасних умовах розвитку міждержавних зв'язків, міжнародної економічної інтеграції, глобалізації

процесів суспільного управління. Адже на межі XX–XXI ст. у міжнародних відносинах спостерігалися досить неоднозначні і часто суперечливі явища і процеси. Серед тенденцій розвитку правомірно виділити два основних взаємозалежних процеси міжнародного життя – глобалізацію і регіоналізацію. З одного боку, криза біполярної структури міжнародних відносин прискорила і поглибила процес регіоналізації світової політики і міжнародних економічних відносин, що почався практично відразу після другої світової війни. З іншого боку, почала набирати оберти інтеграція, насамперед, країн Західної Європи – процес більш складний, ніж мінімізація впливу національних урядів, що характеризується формуванням суспільства так званого другого рівня стосовно традиційних національних держав. Саме тому питання управління в системі наднаціональних інтеграційних процесів виступає актуальним завданням управлінської науки загалом, а реалізація принципу наднаціоналізму в контексті національної держави дозволила виокремити сучасний управлінський феномен – наддержавне управління як вищий рівень – рівень інтегрованої системи публічного управління (ІСПУ), в межах якої йдеться про політико-адміністративний вимір державного управління.

Розвиток інтегрованої системи публічного управління відбувається в складних умовах адміністративно-політичного реформування в Україні, зумовленого низкою факторів. Це, по-перше, суттєва втрата кадрового потенціалу державної служби через об'єктивні (віковий ценз) та суб'єктивні (політична лояльність) чинники, при цьому виникає проблема наступності в управлінні практично на всіх рівнях. По-друге, зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців. По-третє, збереження корупційних проявів на державній службі, втрата мотивації. По-четверте, формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав'язуванні суспільству стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади. По-п'яте, політична та адміністративна реформи, що відбуваються із середини 90-х рр. XX століття, не вирішили проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв у відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні.

Довгий час політико-адміністративну реформу пов'язували з необхідністю вивчити, проаналізувати, узагальнити та адаптувати зарубіжний

досвід до національних реалій. При цьому не було враховано специфіку досвіду формування складних адміністративних систем у світі, особливості історичного розвитку, політичні, економічні, політичні, соціально-культурні культурні аспекти, а перенесено лише зовнішню формалізовану методику. Певною мірою це торкнулося й системи державної служби, що так і не відчула концептуального погляду на формування цього інституту, хоча від початку виникла необхідність побудови моделі публічної служби, що мала об'єднати політичну та адміністративну складову частини публічного управління, з урахуванням наявного національного (у тому числі й у межах ЄС) досвіду організації управління, підготовки та перепідготовки управлінських кадрів. Існує й інший підхід, відповідно до якого на національному ґрунті в Україні дотепер не сформовано системи публічної служби, що відповідає, по-перше, критеріям ефективності та професіоналізму, по-друге – потребам громадянського суспільства, по-третє – стану суспільних відносин у країні [5].

Слід наголосити, що відповідно до угод про ЄС базовими принципами Союзу виступають верховенство права і демократія, захист прав люди та цінностей громадянського суспільства з обов'язковим збереженням історико-культурних цінностей. Зasadничим принципом існування ЄС виступає принцип субсидіарності, що реалізується на всіх рівнях прийняття рішень. За цим принципом країни-члени ЄС делегують суверенні повноваження національній державі наднаціональним структурам. Більшість науковців визначає ЄС, діяльність структур якого реалізована як модель «механізму делегованих повноважень», як інтегрована наддержавна структура універсальної компетенції із власним апаратом управління, що координує управління суспільними відносинами на всіх рівнях: локальному, регіональному, національному, наднаціональному.

У складних адміністративних системах саме політичні чинники сприяли встановленню рівнів управління, таких як: наднаціональний; національний; міжрегіональний; регіональний; локальний. Державне управління в системі наддержавних інтеграційних процесів при цьому детерміновано такими складовими частинами, як:

- інтеграційна політика національної держави;
- міжнародне право, в тому числі політика і право міжнародних організацій, право наддержавних інтеграційних систем управління;
- правове регулювання інтеграційної політики країни-члена;

– регіональна (міжрегіональна), транскордонна та єврорегіональна політика;

– політика стратегічного партнерства;

– самостійні суб'єкти формування та реалізації інтеграційної політики – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, політичні партії, регіональна влада, недержавні організації, органи місцевого самоврядування.

Слід відзначити й фактори обмеження сфери державно-управлінської діяльності в системі наддержавного управління: умови членства; внутрішня політика наддержавного утворення, діяльність наднаціональних інститутів управління тощо. Проблемною сферою політико-адміністративного контексту державного управління у наднаціональних інтеграційних процесах виступає: вирішення проблем національних меншин та національних мов; поєднання урядових програм і наддержавного управління; конституційні акти; проблематика ідеології «нація-держава»; питання національної безпеки; історична зумовленість двосторонніх відносин (наприклад, Велика Британія та Франція, Іспанія – Португалія тощо); визначення сфер реалізації інтеграційної політики – право, економіка, соціальна політика, правоохоронна діяльність; врахування питань дезінтеграційного вектору.

Дослідження базових засад державного управління в системі інтеграційної політики України, зарубіжного досвіду конституювання управлінської діяльності в системі інтеграційних процесів та визначення шляхів його впровадження в Україні дають підстави стверджувати, що участь в інтеграційних процесах є основним фактором становлення в нашій країні нових економічних відносин, формування демократичних інститутів, забезпечення прав і свобод людини. Отже, пріоритетними напрямками державного управління в наднаціональних інтеграційних процесах є формування міждержавних, міжрегіональних, регіональних систем управління, їх взаємозв'язок та вплив на процес розробки та реалізації державно-управлінських рішень. Поряд із цим важливим питанням трансформації державного управління в умовах європейських інтеграційних процесів виступила проблема формалізації принципів державного управління.

Доцільність трансформування адміністративних принципів у контексті реформування публічного управління (в основному на регіональному рівні) в Україні пов'язана, в першу чергу, з наявною необхідністю розгляду систематизації принципів діяльності владних структур, оскільки в сучасних умовах розуміння державно-управлінських

відносин і державно-управлінської діяльності у широкому підході інтегрує поняття публічного управління. Разом із тим актуалізується потреба імплементації європейських принципів як у теорію, так і в практику державно-управлінської діяльності, насамперед на рівні територіальної громади (базовий рівень) і регіонального управління (вищого рівня в системі самоврядування і базового – в системі виконавчої влади). В умовах перманентного політичного реформування системи влади в Україні виникла потреба у системному дослідженні особливостей гармонізації європейського і національного правового забезпечення діяльності самоврядних структур.

Висновки. У процесі дослідження проблем реформування державного управління доцільно оперувати визначенням системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії. Слід наголосити на

складному змісті реальної системи й водночас виділити такі самостійні аспекти системного підходу, як структурна побудова та функціональне наповнення об'єкта управління. Взагалі взаємодія в певній системі визначається потребами саморегуляції, збереження і саморозвитку управлінських систем будь-якого рівня складності, виявляється у процесах управління, у зміні систем, у поєднанні з інформацією про об'єкт, мету, процеси управління. У такому випадку науковим завданням державного управління є дослідження розвитку ІСПУ. Для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство. У таких умовах державне управління виступає як комплекс методів і засобів управлінського впливу, державного регулювання, що враховує зв'язки між органами влади, партіями, об'єктом управління та зовнішнім середовищем.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісн. НАДУ*. 2009. № 1. С. 5–16.
2. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання. Закон України від 18 листоп. 1992 р. № 2796-XII. *Відом. Верховної Ради України*. 1993. № 2. Ст. 6.
3. Panebianco A. *Political Parties: organization and power*. Cambridge, 1988. 318 p.
4. Баштанник А. Організаційно-правові засади управління в складних адміністративних системах: європейський досвід та Україна. *Право України*. 2007. № 11. С. 153–157.
5. Серьогін С.М. Консенсусна демократія в інтегрованих системах публічного управління: європейський досвід та Україна. *Акт. проб. держ. упр. (ДРІДУ НАДУ)*. 2007. № 2. С. 3–14.