

Ірина ЛОЗИЦЬКА

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Досліджуються особливості імплементації зарубіжного досвіду реформування систем публічного управління і впровадження такого досвіду в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Для обґрунтування доцільності імплементації європейського досвіду аналізуються теоретико-методологічні засади становлення та вдосконалення правових засад існування європейських систем публічного управління. Пропонуються напрями вдосконалення нормативно-правової бази діяльності органів влади шляхом уточнення базових засад публічного управління. Вирішується актуальне наукове завдання, яке полягає в розробці теоретико-методологічних засад і концептуальному обґрунтуванні наукових підходів до імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління в Україні.

Ключові слова: адаптація, впровадження, державне управління, децентралізація, зарубіжний досвід, європейські стандарти, імплементація, публічне управління.

Iryna Lozytska. Implementation of foreign experience in conditions of development of government and public administration

The article is devoted to the study of the peculiarities of the foreign experience of the transformation of public administration systems and the implementation of such experience in the activities of state authorities and local self-government bodies in Ukraine. The article examines various approaches to the principles of administrative reform of public administration based on the introduction of foreign experience. This study is based on the use of a set of general scientific and special scientific methods. The basis of the methodology of the article is a systematic approach, methods of analysis and synthesis, generalizations, comparative-historical method in accordance with the subject of research. The system approach allowed to study the basic components of the process of implementing the foreign experience of administrative reform through their internal integration. The concept «European trends of public administration» is described, directions of improvement of the normative and legal basis of activity of bodies of public authority are offered by specifying the basic principles of public administration.

Key words: adaptation, implementation, public administration, decentralization, foreign experience, European standards, implementation, public administration.

Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду реформування державного управління. В умовах сучасних трансформаційних процесів державне управління, державноуправлінська діяльність, державноуправлінські відносини набувають нових характерних ознак, посилюється суб'єктність державного управління, удосконалюються засади, механізми та напрями управління [5]. Відповідно до напрямів реформування державного управління мова йде про перетворення закритої системи державного управління на відкриту – складну адміністративну систему, у якій відбувається постійний процес гармонізації принципів, інструментів, форм та методів територіального врядування з посиленням механізмів делегування повноважень, побудови багаторівневих, інтегрованих структур державного управління. Реформування державноуправлінської діяльності є проявом сучасного демократичного характеру суспільного управління та впровадження науково обґрунтованих управлінських моделей і технологій конституювання наддержавного управління, сприяє інноваційній спрямованості управління в межах національної держави на формування раціональних систем публічного управління.

Важливі підходи та напрями дослідження процесів імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління містяться в працях В. Бакуменка, В. Баштанника, М. Білінської, В. Буткевича, К. Ващенко, Н. Гончарук, В. Горбуліна, Н. Драгомирецької, В. Дрешпака, С. Кравченка, В. Кременя, М. Лахижі, І. Письменного, П. Петровського, Л. Приходченко, Л. Прокопенка, О. Пухкала, С. Серьогіна, Г. Ситника, С. Сороки, В. Тертички, Н. Чалої, В. Чмиги та ін. З позицій аналізу особливостей функціонування зарубіжних моделей державного управління та імплементації досвіду зарубіжних країн в Україні вважаємо за необхідне виділити праці В. Бодрова, О. Валевського, І. Грицяка, Я. Малика, Г. Немирі, В. Андрійчука, І. Бураківського, В. Василенка, В. Копійки, В. Литвина, В. Новицького, І. Розпутенка, Г. Ситника, В. Ткаченка. Теоретичні аспекти проблеми формування та розвитку управління в межах наднаціональних утворень, міжнародних організацій відображені в дисертаціях А. Халецької, О. Ляшенка, І. Погорської, О. Ковальової, О. Пристайко, Т. Герасимчука, К. Кассана, І. Кравчук, А. Лавренчука, Н. Рудік, у цілому ряді монографічних робіт. Дослідження науковців зосереджені навколо таких напрямів, як: розробка нормативно-правових документів щодо діяльності центральних органів влади, різноманітних концепцій національного розвитку на основі зарубіжних методик реформування державного управління, застосування спеціальних алгоритмів реформування державного управління відповідно до спеціальних правил, процедур та регламентів, визначених нормами права ЄС та країн-членів ЄС, Ради Європи, ООН, ОБСЄ тощо.

Теоретико-методологічний аналіз сутності, особливостей та перспектив реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів не був донині предметом спеціального системного розгалуженого наукового дослідження, що стало підставою для вибору теми статті, визначення її мети і завдань. На часі напрацювання методології трансформаційного процесу в державному управлінні як впливу комплексу зовнішніх факторів на суспільні відносини.

Мета статті – напрацювання теоретико-методологічних засад імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління в Україні. Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних завдань: дослідити теоретико-методологічні засади, тенденції та особливості трансформації національної системи державного управління у контексті імплементації зарубіжного досвіду реформування; обґрунтувати етапи розвитку суспільних відносин у системі реформування державного управління на основі імплементації зарубіжного досвіду, розкрити інституціональні й теоретичні засади трансформаційного процесу в державному управлінні; дослідити сучасні підходи до формування алгоритму імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління.

Трансформація державного управління на основі зарубіжного досвіду – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова в 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 спостерігається процес квазіімплементації зарубіжного досвіду шляхом формальної зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів суб'єктам управління тощо. Однак при цьому не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур, у тому числі й у форматі нормативно-правових актів. Майже незмінною залишилася технологія та сутність нормативно-правового забезпечення процесу реформування.

Теоретико-методологічний аналіз сутності, особливостей та перспектив

реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів ґрунтується на передовому зарубіжному досвіді розробки управлінських моделей, перш за все європейської моделі багаторівневого управління. Адже на сучасному етапі державотворення, в умовах модернізації владних відносин, зростання впливу і ролі наддержавних та регіональних (у межах національних держав) рівнів управлінської діяльності відбувається формування принципово нового типу державного управління на рівні національної держави – інтегрованої системи публічного управління, спрямованої на наближення до європейських стандартів демократичного врядування як з теоретико-правового, так і з організаційного погляду, підвищення ефективності та якості державноуправлінської діяльності, реалізації правозабезпечувальної функції влади.

З метою конкретизації змісту та особливостей імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління важливо: по-перше, визначити тенденції формування та реалізації системи публічного управління на центральному та регіональному рівнях в умовах розвитку процесів інтеграції та глобалізації; по-друге, встановити особливості взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування в контексті відповідності усталеним європейським традиціям демократичного врядування; по-третє, конкретизувати напрями удосконалення публічноуправлінської діяльності на регіональному та субрегіональному рівнях, роль органів влади на цих рівнях у формуванні сучасних методик імплементації зарубіжного досвіду.

На нашу думку, результати сучасних досліджень не відповідають потребам науки державного управління, маємо певну відстороненість висновків наукових праць від потреб реального управління в імплементації зарубіжного досвіду. Поза увагою дослідників залишилися суто практичні аспекти імплементаційного тренду в державному управлінні. 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. По-третє, функціонування наукових центрів дослідження проблем реформування державного управління – власне, державноуправлінська, а також юридична, політологічна, економічна, у межах яких сформовані дотичні, проте різноспрямовані, дихотомічні підходи до предметної сфери реформування, принципів та моделей трансформаційного процесу. За таких обставин актуалізується потреба інтегративних теоретичних досліджень, головною метою яких – формування наукового підґрунтя еволюції державного управління у форматі модернізації управління. На основі завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [3] доцільно визначити засади реформування державного управління в загальнонаціональному контексті як теоретико-методологічної проблеми. Слід конкретизувати завдання науки державного управління: розробка методології дослідження процесу реформування державного управління на основі взаємовпливу зовнішніх факторів у межах національної держави, результатом якого є реформування діяльності інституцій управління національного та регіонального рівнів.

У процесі реформування державного управління до 2014 р. спостерігалася ситуація превалювання правового складника процесу імплементації зарубіжного досвіду реформування як основної реалізації управління через формальні (юридично визначені) зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо. Проте не відбувалося якісних перетворень, зміни принципів, удосконалення управлінських процедур та нормативно-правового закріплення реалізації реформ [2]. Вважаємо, що 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 повинно 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, і на цій основі виокремлено, що детермінує соціоекономічний підхід; по-друге, особливу роль має відігравати конституювання в межах процесу імплементації зарубіжного досвіду норми країн-членів ЄС та власне права ЄС (комунітарного права), що актуалізує інституціонально-правовий підхід; по-третє, системний підхід до формування національної стратегії реформування; по-четверте, інституціональний підхід у процесі реформування державного управління в 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 конкретизовано завдання науки державного управління: розробка методології дослідження процесу реформування на основі імплементації зарубіжного досвіду, результатом якого є трансформація принципів та методів діяльності інститутів управління національного та регіонального рівнів.

На сучасному етапі інтенсифікації трансформаційних процесів у державному управлінні залежать від комплексу факторів внутрішнього та зовнішнього впливу [1]. Факторами ризику для національних держав є проблеми їх самоідентифікації, гомогенності національної культури. Дослідження базових засад державного управління, зарубіжного досвіду конституювання управлінської діяльності в системах управління та визначення шляхів його впровадження в Україні дають підстави стверджувати, що системна імплементація зарубіжного досвіду (від первинного рівня (самоврядування) до вищого (участь в інтеграційному утворенні) є основним фактором становлення в нашій країні нових економічних відносин, формування демократичних інститутів, забезпечення прав і свобод людини, раціоналізації процедури надання публічних послуг, інституціоналізації публічної служби.

Важливо вказати на дискусійність застосування концепту «європеїзації» виключно як засобу формалізації характеристик впливу європейської системи публічного управління на процес ухвалення рішень та здійснення публічної влади. На нашу думку, європеїзацію слід розглядати як формат імплементації європейських принципів управління, у більш широкому форматі як сприйняття, закріплення в нормативно-правових актах та реалізацію базових норм і стандартів європейської спільноти, визначення та закріплення в правових нормах стандартів публічного управління відповідно до демократичних традицій, формування консенсусних механізмів управління (що може бути виокремлено як європейські цінності у сфері публічного управління). При цьому загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має бути розробка методології аналізу конституційно-правових засад державного (публічного) управління в межах національного процесу реформування, формування основ публічноуправлінської діяльності для забезпечення виконання міжнародних зобов'язань держави на внутрішньодержавному рівні, що досягається шляхом трансформації норм міжнародного права в систему національного законодавства. Слід виділити типи країн (ми обрали країни-члени ЄС) для аналізу закономірностей та особливостей, тенденцій і чинників, у межах функціонування. На прикладі країн-членів ЄС першого типу (країни, що сформували моделі традиційного публічного управління) – ФРН, Франції, Великої Британії – досліджено власне процеси формування принципів та засад процесу імплементації в широкому розумінні через аналіз дихотомії «держава – наддержавне утворення», особливості реалізації норм права ЄС та інших міжнародних організацій. При цьому такі країни

фактично є фундаторами алгоритму імплементації в класичному форматі. На прикладі країн другого типу (країни, що реалізували моделі традиційного публічного управління) – переважна більшість сучасних західноєвропейських країн – доцільно виокремити особливості впровадження досвіду реформування у форматі порівняльно-адаптаційної моделі імплементації. На прикладі країн третього типу (країни, які проходять етап модернізації публічного управління) – посткомуністичні країни Європи – показані типові імплементаційні алгоритми для національних систем публічного управління.

На основі аналізу зарубіжних практик та вітчизняного досвіду слід визначити етапи процесу імплементації зарубіжного досвіду реформування управління в Україні: 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). Отже, новий підхід до реформування державного управління передбачає таку характеристику, як сталість трансформаційного процесу в системі державного управління, що є 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.

У процесі сучасного реформування державного управління, системних конституційних змін [4] на основі імплементації зарубіжного досвіду виникає потреба в суспільно важливому регуляторі, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи державного управління в нових політичних умовах і при цьому зберігати наступність політичного курсу країни.

Важливо встановити комплекс пріоритетів процесу реформування державного управління на основі імплементаційного формату. Серед цих пріоритетів – економічний розвиток, гуманізація управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління. Як обмежувальні чинники реформування державного управління на засадах імплементації зарубіжного досвіду слід розглядати: незавершеність системних реформ (політична, адміністративна, адміністративно-територіальна, реформи у сфері власності, реформа виборчої системи, конституційна реформа, реформа системи місцевого самоврядування, реформа воєнної організації держави тощо), недостатньо чітке зовнішньополітичне спрямування державної політики України в базових законодавчих актах від 1990 р. дотепер та декларативність загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку.

Процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, посилення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів влади з урахуванням усталених практик належного врядування. Характерним феноменом сучасного суспільного управління є формування принципово нового алгоритму публічноуправлінської діяльності на основі імплементаційних технологій раціоналізації такої діяльності. Регіональні структури публічної влади, залишаючись елементами загальнодержавної системи управління, починають набувати рис відносної самостійності.

Отже, можемо дійти висновку, що наявну систему публічного управління слід

розглядати як систему суспільних відносин у межах реалізації державних та самоврядних адміністративних повноважень відповідно до Конституції та законів України, яка 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. Ідеться не про абсолютно новий тип систем управління, а про становлення національної надсистеми 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. 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 державноуправлінських 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 інтегрованого підходу до формування національних концепцій розвитку.

Список використаних джерел / List of references

1. **Лахижа М. І.** Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія : монографія / М. І. Лахижа ; Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю. Кондратюка. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 206 с. [Lakhyzha M. I. Modernizatsiia publichnoi administratsii: dosvid Respubliky Bolhariia : monohrafiia / M. I. Lakhyzha ; Poltav. nats. tekhn. un-t im. Yu. Kondratiuka. – Poltava : PoltNTU, 2014. – 206 s.]
2. **Лоцицька І. О.** Аналіз та адаптація зарубіжного досвіду як напрям удосконалення системи державного управління / Лоцицька Ірина Олександрівна // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 2. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/index.html) [Lozytska I. O. Analiz ta adaptatsiia zarubizhnoho dosvidu yak napriam udoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia / Lozytska Iryna Oleksandrivna // Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka : elektron. zb. nauk. pr. / redkol. : S. M. Serohin (holov. red.) [ta in.]. – Dnipro : DRIDU NADU, 2016. – № 2. – Rezhym dostupu : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/index.html)].
3. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> [Pro Stratehiuu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>].
4. **Проект** Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – 2015. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511 [Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). – 2015. – Rezhym dostupu : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511].
5. **Lozytska I. O.** Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine : monograph / Iryna Lozytska, Vitalii Bashtannyk. – Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. – 244 p.

Надійшла до редакції 05.06.18