

УДК 351.82

ЛОЗИЦЬКА Ірина Олександрівна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

АНАЛІЗ ТА АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджується актуальність аналізу та адаптації зарубіжного досвіду в контексті проведення системних реформ у державному управлінні. Удосконалюються підходи до критеріїв вибору об'єкта дослідження, обґрунтування мети та завдань аналізу зарубіжних традицій публічного управління. Визначаються особливості застосування зарубіжного досвіду залежно від національних традицій державотворення. Наголошується на доцільності виокремлення завдань адаптації та імплементації зарубіжного досвіду структурних реформ як самостійного стратегічного плану дій у межах загальної стратегії національного розвитку «Україна – 2020». Пропонуються напрями подальших досліджень реформування державного управління відповідно до сучасних європейських тенденцій функціонування систем публічного управління, формування на цій основі алгоритму впровадження зарубіжного (європейського) досвіду.

Ключові слова: державне управління, зарубіжний досвід, адаптація, суспільні відносини, система державного управління, адміністративна реформа.

Lozytska I. O. Analysis and adaptation of foreign experience as a direction of public administration improvement

The article studies the relevance of the analysis and adaptation of international experience in the context of systemic reforms in public administration. Approaches to the selection criteria of the research object, argumentation of goals and objectives of the analysis of foreign traditions of public administration are improved. Features of the foreign experience application depending on the state of national traditions are distinguished. It is

stressed on the expediency of the separation of the tasks of the structural reforms foreign experience adaptation and implementation as an independent strategic action plan within the general national development strategy of «Ukraine – 2020». Directions for further research of public administration reforming in accordance with modern European trends functioning of public administration, formation of the algorithm of foreign (European) experience implementation on this basis are offered.

Key words: public administration, international experience, adaptation, public relations, public administration system, administrative reform.

Постановка проблеми. Системні кризові явища в економічній та соціальній сферах суспільного розвитку свідчать про неефективність здійснюваних останнім часом спроб трансформувати систему публічного (державного) управління в Україні відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень. Адже публічне управління на загальнодержавному рівні на даний час вийшло за межі певних адміністративних стандартів (регламентів), які були усталеними до певного часу. Суттєвих змін зазнають система місцевого самоврядування, організація адміністративно-територіального устрою України, судова система, процедури прийняття управлінських рішень. При цьому досить часто певним соціальним виправданням є посилення на зарубіжний досвід, на усталену практику діяльності європейських (зарубіжних) країн, на формальні та неформальні невідповідності управлінських практик. При цьому досить часто не аналізуються суттєві відмінності, що існують між зарубіжною та вітчизняною практикою формування та реалізації управлінських реформ, та стоять на перешкоді прискоренню трансформації публічного управління. За таких умов важливого значення набуває обґрунтування доцільності та правомірності впровадження зарубіжного досвіду, визначення критеріїв ефективності застосування зарубіжних методик у процесі проведення адміністративних та інших реформ.

Аналіз зарубіжного досвіду на сьогодні є обов'язковим напрямом проведення дисертаційних досліджень у будь-якій галузі науки. Водночас галузь науки державного управління визначає аналіз зарубіжного досвіду як окремий, специфічний феномен дослідницької роботи. При цьому формалізуються не лише методики порівняльного аналізу (що притаманно для всіх наукових спеціальностей), а й

застосування системного підходу та інституціональних методів до наукових розробок основ адаптації зарубіжного досвіду. Частково такий стан речей пояснюється зовнішньою обумовленістю процесів реформування державного управління в Україні, політико-правовою сферою реалізації європейських стандартів в межах національної держави. Проблематика сучасного реформування державного управління в Україні потребує розробки нової парадигми адміністративної реформи, й за основу такої парадигми досить часто береться зарубіжний досвід. При цьому дискусія щодо актуалізації визначення конкретних зовнішніх чинників проведення системних реформ кардинально змінили політичну систему України. Адже важливо не лише запозичити усталені моделі управління, а й правильно побудувати алгоритм реформування на основі зарубіжного досвіду. Фактично, у ситуації адаптації зарубіжного досвіду реформування державного управління мова йде про управлінські інновації, що потребують нормативно-правового забезпечення на рівні спеціального режиму, адже потребує змін як система управління, так і ті суспільні відносини, які формують основу публічного управління.

Саме тому на даний час залишаються актуальними завдання раціоналізації регулювання діяльності органів влади, удосконалення форм і методів управлінської діяльності, взаємовідносин влади і громадян. Отже, першочерговою метою є аналіз зарубіжного досвіду та обґрунтування доцільності застосування конкретних зарубіжних методик у процесі реалізації Концепції сталого розвитку «Україна–2020» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні аналіз зарубіжного досвіду адміністративного реформування знаходимо в працях таких вітчизняних науковців: О. Антонова, В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Воротін, І. Грицяк, В. Дзюнзюк, С. Кравченко, І. Кравчук, В. Куйбіда, М. Лахижа, Н. Липовська, В. Мартиненко, Р. Мінченко, Л. Прокопенко, І. Розпутенко, Н. Рудік, С. Серьогін та ін. Зокрема, у наукових працях І. Грицяка [1; 2], М. Лахижі [3] досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також пропонуються методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за межі національних відносин.

Водночас рівень наукового опрацювання сучасних процесів адміністративного реформування в контексті використання зарубіжного досвіду потребує ґрунтовнішого дослідження. Так, питання щодо визначення пріоритету впровадження такого досвіду розкриті не повністю, не визначені адаптаційні інструменти впровадження досвіду реформування, потребують подальшого вдосконалення методологічні та організаційно-правові засади розробки нормативно-правових документів щодо імплементації зарубіжного доробку у сфері нормотворення для реалізації напрямів адміністративної реформи (розробка, закріплення в нормативних актах, визначення шляхів реалізації відповідних концепцій, стратегій, планів тощо).

Низка проблемних питань, пов'язаних із науково-методологічним обґрунтуванням зарубіжного досвіду, є предметом окремого аналізу в межах філософської, політичної, юридичної, економічної, історичної та державно-управлінської науки. Однак аналіз публікацій свідчить про певну фрагментарну розробленість даної проблематики, з огляду на предметну методологію певної науки. Це все зумовлює доцільність детального аналізу поняття «зарубіжний досвід» шляхом розкриття його сутності, ідентифікації методологічних проблем її визначення та систематизації основних дослідних підходів, які сформувались в межах вітчизняної наукової думки.

Мета статті – обґрунтування основ аналізу та адаптації зарубіжного досвіду як теоретико-методологічного базису науки державного управління, розробка загальної методологічної концепції впровадження зарубіжного досвіду в процесі адміністративного реформування в Україні. Зазначена мета досягається шляхом реалізації таких дослідних завдань: по-перше, проаналізувати поняття «зарубіжний досвід», визначити закономірності, особливості та тенденції європейських (світових) адміністративних практик і можливості їх впровадження в Україні; по-друге, розкрити значення адаптації світового досвіду для вирішення актуальних проблем інституціонального забезпечення державного будівництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. У концептуальному розумінні розроблення структури дослідження запровадження зарубіжного досвіду в процесі реформування державного управління потребує вирішення таких завдань: 1) проведення системного аналізу історико-теоретичних засад розвитку управління в межах такої категорії, як «багаторівневе управління»; 2) визначення історичних тенденцій формування

правової основи публічного адміністрування в зарубіжних країнах та Україні як самостійного напрямку науки державного управління, проведення компаративного аналізу механізмів та форм реалізації управлінського впливу; 3) систематизація європейського досвіду суб'єктно-об'єктних відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях.

Як слушно наголошують С. Серьогін та В. Баштанник, процес адаптації зарубіжного досвіду державного управління має бути детермінований через дослідження: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і виступають елементом раціоналізації публічної влади. При цьому формально мова йде про пошук такого суспільно-значущого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрям розвитку системи державного управління в нових політичних умовах, зберігаючи певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певний імператив державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ [4].

Метою сучасних досліджень аналізу та адаптації зарубіжного досвіду в науці державного управління має бути: напрацювання методології виявлення передового досвіду публічного управління; аналіз таких управлінських практик (правовий та інституціональний аспект); можливості застосування (правовий, політичний, економічний та інституціональний аспект); доцільність його застосування з позицій критеріїв ефективності. Адже реалізація передових зарубіжних методик потребуватиме розробки концептуальних засад формування державної політики на основі певних «управлінських інсталяцій», що виникли не природним шляхом, а були перенесені автоматично, іноді (як показує сучасна практика в Україні) без аналізу в системі недоліків та позитивів.

Сучасна система публічного управління відчуває значний вплив зарубіжних концепцій реформування. Втім варто наголосити на концепті зарубіжного досвіду з позиції поняття «досвід». Управлінські практики в європейських країнах виникли і розвинулися протягом останніх століть, правові основи були сформовані ще за часів Давнього Риму, інституціональні формувалися протягом Середньовіччя. У такому форматі досвід формування інститутів управління напрацьовувався еволюційно, шляхом трансформацій державного устрою, державного правління та державних режимів. Саме тому навіть системні реформи (адміністративні, муніципальні, виборчі) не могли суттєво вплинути на державний суверенітет та територіальну цілісність держави.

Власне, категорія «досвід» передбачає наявність певного практичного сприйняття досвіду за допомогою практично засвоєних знань, отриманих навичок, вмінь тощо. Саме тому досвід, отриманий «вторинно», потребує принципово іншої методології впровадження, проведення дослідження характеристик, умов впровадження та оцінки ефективності від змін, що запроваджуються. При цьому адаптація являє собою не лише процес пристосування до запровадження закордонного досвіду, а і результат внесення відповідних змін до адміністративних регламентів і процедур.

Водночас актуальною залишається проблема власне адаптаційного процесу. Адже наявна система дихотомій політико-правового характеру («держава – суспільство», «держава – громадянин», «децентралізація – централізація» тощо) потребують «національного» наповнення, конституційного визначення, що може бути лише певною мірою раціоналізовано з урахуванням зарубіжного досвіду. Перенесення певних шаблонів, моделей реформ на національний ґрунт може бути виправданим лише у випадку відсутності власного, національно-державного вектору розвитку. Так само важливо не допускати персоналізованого зарубіжного досвіду, що пов'язується з конкретною особою, навіть якщо такий досвід був певною мірою успішним.

Так само важливо виокремити етапи формування системи державного управління в Україні та довести той факт, що фундаментальним принципом національного державотворчого процесу є становлення європейської ідентичності української держави (при усталеній національній ідентичності України як незалежної

держави). На цьому етапі важливо обґрунтувати актуалізацію європейського вибору України як основного фактору трансформації політичної системи України, що має визначальний вплив на розробку і реалізацію зовнішньополітичної стратегії країни. У такому сенсі дослідження та впровадження саме європейського досвіду адміністративного реформування є цілком логічним. При цьому важливо наголосити, що європейський досвід буде актуальним на етапі партнерства України та ЄС (у тому числі в межах Угоди про асоціацію).

Саме тому доцільно з позицій аналізу конституційно-правових засад реформування державного управління в умовах євроінтеграційних процесів 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 в такому процесі. При цьому слід урахувати напрацювання науки державного управління, юридичної, економічної та політичної наук задля системного оновлення демократичної концепції державного управління, адаптацію такої концепції до умов перехідного суспільства. Сучасна концепція модернізації може бути презентована суспільству як програма з довгостроковими пріоритетами та може бути використана як теоретична модель під час розробки нового та уточнення положень чинного національного законодавства у сфері державного управління та державної служби. На таких засадах розкриваються в новому аспекті особливості становлення та організаційно-правові засади управлінської діяльності в складних адміністративних системах, отримує самостійну наукову концепцію методологія адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод громадян в умовах наддержавних інтеграційних процесів, оптимізується система класифікаційних ознак гармонізації міжнародного та національного законодавства щодо здійснення управлінської діяльності; обґрунтовується доцільність застосування методології системного аналізу до трансформаційних процесів у державно-управлінській діяльності за окремим науковим напрямом. Отже, нагальність системного дослідження організаційно-правових засад трансформації державного управління в контексті євроінтеграційних процесів визначається важливістю вирішення проблеми раціоналізації державно-управлінських відносин у

сучасних умовах розвитку міждержавних зв'язків, міжнародної економічної інтеграції, глобалізації процесів суспільного управління.

У таких умовах важливого значення набуває розробка сучасної парадигми реформування державного управління, що базується на детермінації закономірностей розвитку національної держави в нових геополітичних умовах. 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 публічного управління в Україні.

Такий підхід обумовлений необхідністю проведення комплексного дослідження методології адаптації зарубіжного досвіду на національному ґрунті. У контексті загальноєвропейського досвіду адміністративного реформування стала очевидною загальна тенденція до посилення ролі держави як суб'єкта політичної влади та одночасного звуження її ролі як безпосереднього суб'єкта в системі локального і регіонального управління. Такий стан певною мірою пояснюється політичними факторами і водночас актуалізує проблему нормативного закріплення положень адміністративного реформування. На часі – нагальна потреба уточнення (закріплення) конституційних норм, що визначають сутність публічного адміністрування на основі принципів публічного управління європейського типу, встановлення порядку регулювання суспільних відносин, що дозволить вирішувати завдання процесу суспільного управління в такий спосіб, який буде інтегрувати українське суспільство як внутрішньо, так і в контексті. Саме за таких обставин у нагоді стане дослідження зарубіжного досвіду адміністративного реформування, насамперед країн Центральної та Східної Європи, що може мати не лише теоретичне, але, передусім, практичне значення. Перш за все це стосується функціональної реалізації принципу компаративізму в публічно-управлінській діяльності, а також суб'єктно-об'єктних відносинах у цій сфері. Від правильного розуміння даних проблем значною мірою залежить формування стратегії і тактики діяльності державних органів у цій сфері, постановка її цілей, визначення сил і засобів. Подальшої комплексної теоретичної розробки потребують також науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів державного управління у закріпленні методології компаративізму у вітчизняній науці. Недостатньо дослідженим залишається також

управлінський алгоритм формування і реалізації національної стратегії реалізації норм європейського права в публічному управлінні та загалом з'ясування можливостей його імплементації в Україні.

Висновки. У результаті дослідження доведено, що актуальність наукового аналізу зарубіжного досвіду адміністративного реформування зумовлена комплексом факторів. До найголовніших з них належить: по-перше, той факт, що на етапі суспільно-політичних трансформацій в Україні відсутня достатньо усталена система суспільно-значимих пріоритетів адміністративного реформування, що сприймаються суспільством як визначальний напрям розвитку держави, саме це актуалізує увагу до зарубіжного досвіду. При цьому концептуальні засади саме адміністративної реформи не сформовані в суспільно-політичному сприйнятті як цілісна програма національного розвитку, а є частиною загальної стратегії національних реформ «Україна – 2020».

Держава як соціально-організаційний інститут являє собою систему взаємодії численних соціальних спільнот і державно-управлінського апарату. Раціональність управління виявляється в демократичному суб'єктно-об'єктному взаємовпливі, інноваційному характері розвитку державного управління. У таких умовах завданнями наукового аналізу місця і ролі зарубіжного досвіду в процесі реформування державного управління є оптимізація організаційного впливу державної влади на суспільно-політичні процеси, цільове програмування ефективності конкретної політичної стратегії влади, детермінація умов та напрямів змін управлінських аспектів політичного процесу – засобів, методів, ресурсів, виконавців. Саме такі напрями й визначені ключовими для подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. **Грицяк І. А.** Орієнтація на стандарти європейського адміністративного простору / І. А. Грицяк // Адміністративне право України. Академічний курс : в 2 т. / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.] ; під ред. В. Б. Авер'янова (голова). – Київ : Юрид. думка, 2005. – Т. 2 : Особлива частина. – С. 526 – 530.

2. **Грицяк І. А.** Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Грицяк Ігор Андрійович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2006. – 36 с.

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

4. **Серьогін С. М.** Консенсусна демократія в інтегрованих системах публічного управління: європейський досвід та Україна / Сергій Серьогін, Віталій Баштанник // *Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр.* – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – № 2. – С. 3 – 14.

5. **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>.

List of references

1. **Hrytsiak I. A.** Oriientatsiia na standarty yevropeiskoho administratyvnoho prostoru / I. A. Hrytsiak // *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs : v 2 t.* / [Averianov V. B., Andriiko O. F., Bytiak Yu. P. ta in.] ; pid red. V. B. Averianova (holova). – Kyiv : Yuryd. dumka, 2005. – Т. 2 : Osoblyva chastyna. – S. 526 – 530.

2. **Hrytsiak I. A.** Rozvytok yevropeiskoho upravlinnia v konteksti vplyvu na derzhavne upravlinnia v Ukraini : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Hrytsiak Ihor Andriiovych ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – Kyiv, 2006. – 36 s.

3. **Lakhyzha M. I.** Modernizatsiia publichnoi administratsii: teoretychni ta praktychni aspekty : monohrafiia / M. Lakhyzha. – Poltava : RVV PUSKU, 2009. – 289 s.

4. **Serohin S. M.** Konsensusna demokratiia v intehrovanykh systemakh publichnoho upravlinnia: yevropeyskyi dosvid ta Ukraina / Serhii Serohin, Vitalii Bashtannyk // *Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr.* – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2007. – № 2. – S. 3 – 14.

5. **Pro Stratehiu** staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

Надійшла до редколегії 19.12.16