

УДК 35.075

*Г. М. Луцький,  
академік УАН, к. ю. н., д-р права  
А. І. Луцький,  
член-кор. УАН, доцент  
О. М. Каленюк,  
член-кор. УАН, доцент,  
Івано-Франківський університет права ім. Короля Данила  
Галицького*

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ У СКЛАДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМАХ НА ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ТА УКРАЇНИ

*У даній статті розглядаються організаційно-правові засади управління в умовах формування громадянського суспільства в контексті розвитку національної держави на сучасному етапі.*

*The article investigates organizational legal footing of management under the conditions of moulding civil society in the context of national state development at modern stage.*

### ВСТУП

Формування базових засад управління в складних адміністративних системах в умовах трансформації механізмів взаємодії політичних інститутів завжди виступає важливим питанням політичної стабільності національної держави, основною передумовою становлення інститутів громадянського суспільства, консолідації соціальних груп, гарантуванням дотримання прав і свобод людини. Реалізація демократичних принципів публічного управління в такому контексті забезпечує загальний розвиток політичного діалогу та інтегративний характер суспільних відносин. Саме тому проблематика удосконалення механізмів публічного управління в умовах перманентного реформування політичної системи України актуалізує дослідження європейського досвіду конституювання складних адміністративних систем. Актуальність такого дослідження обумовлена також потребами комплексного аналізу однієї з важливих проблем теорії державного управління — оптимізації управління суспільними взаємовідносинами в інтегрованій системі публічного управління (ІСПУ) як виду складної адміністративної системи, теоретичного осмислення процесу демократичного розвитку України, визначення нових, ефек-

тивніших варіантів оптимізації взаємовпливу суспільства і держави, подальшої раціоналізації концепції національної держави [1].

Відповідно до європейських традицій, сучасне публічне управління як відкрита система забезпечує організаційно-регулюючий вплив держави (у контексті діяльності Європейського Союзу може йтися 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 [2, 3—15]. 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.

Стан наукової розробки проблеми свідчить про те, що в численних працях провідних вітчизняних науковців, присвячених проблематиці державного управління, досліджені окремі самостійні складові загальної проблеми побудови досконалої ІСПУ, що базується на загальноновизнаних принципах демократії, реалізована в межах та у спосіб, який забезпечує реалізацію загальноновизнаних прав і свобод людини, відповідає усталеним традиціям управління, структурована в глобальну систему через консенсусний механізм. Значний внесок у дослідження за даною проблематикою зробили вітчизняні й зарубіжні вчені: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, К. Гаджиєв, В. Князєв, В. Литвин, Я. Малик, І. Надольний, Н. Нижник, О. Оболенський, А. Пойченко, М. Пухтинський, В. Ребало, П. Ситник, С. Телешун, В. Тронь, А. Шкляр, В. Цветков та інші. Окремим напрямом слід визначити теоретико-методологічний аналіз політико-правових концепцій громадянського суспільства у працях зарубіжних вчених: А.Арато, А. Блека, Р. Дарендорфа, Д. Кіна, Д. Хелда. Проте 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, трансформація ІСПУ під впливом ряду факторів: конституційно-правових реформ національних держав, глобалізаційних процесів та регіональних інтеграційних проявів.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— дослідити трансформацію державного управління в Україні в умовах розвитку національної держави;  
— визначити ефективні механізми суспільного управління;  
— розглянути напрями формування ІСПУ та інституціоналізації консенсусної демократії як основи публічного управління.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Питання суспільно-політичного розвитку кожної країни базуються на визначенні напрямів державної політики в системі зовнішньо- та внутрішньополітичних пріоритетів. В умовах реформування політичної системи України особливої ваги набувають аналіз змісту стратегічного партнерства нашої країни й Європейського Союзу (ЄС) в контексті адаптації національного законодавства до норм ЄС, а також принциповий підхід до визначення європейської інтеграції як важливої складової системи забезпечення національної безпеки України [3]. В умовах політичного реформування українського суспільства особливого значення набуває раціоналізація механізму правового регулювання державно-управлінських відносин. Цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини та раціоналізація взаємодії владних структур і суспільних груп складають нині основний зміст державного управління в Україні. Проблема ефективності державного управління як результату раціонального поєднання політичних та адміністративних аспектів зберігає свою актуальність через по-

єднання проблемних і малодосліджених сфер державного управління:

- реформування органів державної влади (в контексті принципів адміністративного реформування інститутів ЄС та країн-членів ЄС, у тому числі й тих реформ, що були передбачені для країн-кандидатів процедурою набуття членства в ЄС) та системи державної служби (прийняття нової законодавчої бази);

- формування нової інтегративної регіональної політики країни в контексті регіональної політики ЄС, децентралізації управлінських відносин та розвитку механізмів делегованого управління;

- розвитку парламентської системи України, реформування національної виборчої системи відповідно до європейських традицій консенсусної демократії;

- становлення системи політичних партій в Україні, розвитку громадських інститутів управління;

- європейського демократичного розвитку України у контексті курсу на інтеграцію до ЄС, впровадження європейських принципів державного управління.

Правомірно серед тенденцій розвитку України 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. В інтегративній системі європейської безпеки шляхом комунікативних зв'язків та повного (або асоційованого) членства європейських країн в ЄС, Раді Європи, ОБСЄ, Західноєвропейському Союзу та НАТО на даний час досягнута паритетність у відносинах між країнами, що ґрунтується на феномені спільного адміністративного простору, можливості й здатності вироблення спільної політики та дійових механізмів мінімізації зовнішніх загроз. Основою європейської інтегративної політики виступають базові принципи стратегічного партнерства, такі як: спільна заінтересованість в ефективному співробітництві, намагання врахувати інтереси іншої сторони, взаємна відмова від дискримінаційних заходів, довгостроковий характер партнерських відносин, правове закріплення змісту та засобів стратегічного партнерства та формування дійових механізмів реалізації партнерських відносин.

У зарубіжних та вітчизняних наукових дослідженнях галузей адміністративного права, політології, філософії та державного управління започатковані й успішно реалізовані самостійні напрями досліджень окремих питань демократизації управління, формування організаційно-правових засад управлінської діяльності, впливу зовнішнього середовища на суспільне управління, проблематики інститутів представницької демократії. Разом з тим поза увагою залишаються питання формування інтегрованих

систем управління (насамперед публічного), місця й ролі суспільних інститутів та реалізації принципу ієрархії в таких системах. У сучасних умовах в Україні актуалізується напрацювання засад конституювання інтегрованих систем публічного управління, що передбачає на першому етапі розробку методології дослідження існуючих управлінських систем на рівні національних держав Європи, систематизацію принципів діяльності в таких системах, визначення особливостей прямих та зворотних зв'язків в цих системах та відносини із надсистемами у сенсі глобалізації управління тощо.

Конституювання інтегрованої системи публічного управління відбувається в складних умовах адміністративно-політичного реформування в Україні, обумовленого 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 контролю за діяльністю органів влади. По-п'яте, політична та адміністративна реформи, що відбуваються з середини 90-х рр. ХХ ст., не вирішили проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв у відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні.

Важливим аспектом становлення ІСПУ в Українській державі виступає прагнення інтегруватися в політико-адміністративні структури ЄС, адаптувати суспільне управління до норм і принципів ЄС. Відповідно до угод про Європейський Союз, базовими принципами його виступають: верховенство права і демократія, захист прав люди та цінностей громадянського суспільства. Зasadничим принципом існування ЄС є принцип субсидіарності, що реалізується на всіх рівнях прийняття рішень. За цим принципом країни — члени ЄС делегують суверенні повноваження національній державі наднаціональним структурам та органам влади на рівні адміністративно-територіальних одиниць [4]. Слід погодитися із тезою, що саме право ЄС і співпраця в управлінській сфері все більше впливають на діяльність адміністративних, організаційних, правових і політичних структур національних держав [5, 523—525]. Більшість науковців визначає ЄС (діяльність структури якого реалізована як модель "механізму делегованих повноважень") в якості інтегрованої наддержавної структури універсальної компетенції з власним апаратом управління, що координує управління суспільними відносинами на всіх рівнях: локальному, регіональному, національному, наднаціональному.

У такому форматі сформовано складну адміністративну систему на наднаціональному рівні як систему, що:

- складається з автономних підсистем (національних адміністративних

систем) та в інтегративному поєднанні формують наддержавний адміністративний простір;

- регулюється як власними правовими нормами, так і нормами права наднаціональних утворень;

- характеризується наявністю вертикально-інтегрованих інститутів управління;

- визначається як багаторівнева та складається з самостійних легітимно утворених елементів (інститутів, інших структур);

- базується на принципах наднаціоналізму, міжурядовості, федералізму, субсидіарності, децентралізації, деконцентрації, делегування тощо.

У складних адміністративних системах саме політичні чинники сприяли встановленню рівнів управління: наднаціональний; національний; міжрегіональний; регіональний; локальний. Державно-управлінська діяльність в системі наддержавних інтегративних процесів при цьому детермінована такими складовими:

- інтегративна політика національної держави;

- міжнародне право, у тому числі політика і право міжнародних організацій, у тому числі — право наддержавних інтегративних систем управління;

- правове регулювання інтегративної політики країни-члена;

- регіональна (міжрегіональна), транскордонна та євروهональна політика;

- політика стратегічного партнерства;

- самостійні суб'єкти формування та реалізації інтегративної політики — Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, політичні партії, регіональна влада, недержавні організації (НДО), органи місцевого самоврядування. Слід відзначити й фактори обмеження сфери державно-управлінської діяльності в складних адміністративних системах наднаціонального спрямування: умови членства; внутрішня політика наддержавного утворення, діяльність наднаціональних інститутів управління тощо.

Дихотомія сучасного управління суспільним розвитком пов'язана із політичною сутністю держави як інституту влади і водночас раціоналізацією владних відносин, динамікою політичних процесів, політичними трансформаціями, у тому числі й під впливом зовнішніх чинників. При цьому особливу увагу слід приділяти визначенню ієрархії проявів суто організаційного характеру. Адаже організація влади в державі вимагає формування інститутів управління, що поєднують політичну владу і адміністрування (в сучасних умовах частково забезпечується інститутом політичних посад та специфікою формування представницьких органів).

Сучасна правова база формування виконавчої вертикалі засвідчує суто політичний характер формування цієї гілки влади, що дає підстави стверджувати факт зрощування адміністрування й політичного управління в Україні. Втім, якщо виходити з функціональних характеристик, адміністрування слід визнати самостійним рівнем управління, в межах якого поєднуються оперативне і тактичне управління, а також виокремлюється демократичний характер публічного управління. Формування базових засад державно-управлінської діяльності в Україні в умовах транс-



формації наднаціональних, національних, регіональних та самоврядних структур управління виступає важливою складовою процесу демократизації суспільних відносин, імплементації європейських принципів взаємодії органів влади різних рівнів, інтеграції концептуальних засад організації і розподілу владних повноважень.

У системі наднаціональних інтеграційних процесів державне управління, державно-управлінські відносини, державно-управлінська діяльність набувають нових характерних ознак, посилюється суб'єктивність такої діяльності, виокремлюються її засади та напрями. Фактично йдеться про відкрити систему державного управління — складну адміністративну систему, в якій відбувається постійний процес гармонізації принципів, механізмів та методів територіального врядування з посиленням інструментів і механізмів делегування повноважень, побудови багаторівневих, вертикально інтегрованих структур управління. Своєю чергою Р. Шуман у відомому меморандумі "Декларація для Європи" (9 травня 1950 р.) відзначив, що "найважливішою умовою успішного просування до єдиної Європи виступає формування правової бази інтеграції і адміністративних систем як поєднання інститутів, що мають почасті міждержавний, почасті наднаціональний характер, тобто наділений правом прийняття обов'язкових рішень і правом контролю за виконанням державами-учасниками відповідних рішень [6]. Цим інститутам делегуються деякі повноваження, що складають частину суверенних прав держав-членів".

Крім того, характеристика сучасних інтеграційних процесів у Європі позначена наявністю таких факторів, як вплив глобалізації на економічні механізми національних країн; зростання регіоналізму у сфері економічної діяльності; формування наднаціонального політичного механізму; детермінація функціональних та ієрархічно-структурних відмінностей європейських організацій; ствердження єдиного (уніфікованого) правового поля. Разом з тим на даному етапі розвитку країн пострадянського простору особливої ваги набуває тенденція тісного взаємозв'язку адміністративної реформи та інтеграційних процесів, впровадження норм суспільно-політичних відносин, систематизованих, зокрема, й у критеріях членства в ЄС. При цьому спостерігаємо виокремлення самостійних політичних підходів до проблеми наддержавного управління — федералізму (федеративної моделі управління з поступовим переходом до федеративного устрою наддержавного утворення), функціоналізму (деполітизації інтеграційного процесу, формування функціональної моделі управління, за якою наддержавні структури формуються за функціональною ознакою), нефункціоналізму (створення системи наддержавних інститутів управління, делегування значних повноважень країнами — членами національного суверенітету на рівень ЄС в цілому; фактично йдеться про першооснову принципу наднаціоналізму у міжнародно-правових відносинах), концепції "співтовариства безпеки" (визначення характеру інтеграційних процесів через взаємодію, що складаються між окремими особистостями та соціальними гру-

пами) [7, 11—32]. Отже, йдеться про формування відкритої системи управління на рівні національної держави, яка виступає у даному випадку як базис наднаціонального інтеграційного процесу.

Саме відкрита адміністративна система управління визначає якісно новий напрям досліджень науки управління — дослідження наднаціональних інтеграційних процесів і механізмів з посиленням інституціонального та організаційно-правового векторів дослідження.

Актуальність системного дослідження організаційно-правових засад 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. Саме тому питання управління в системі наднаціональних інтеграційних процесів виступає актуальним завданням управлінської науки загалом [8], а реалізація принципу наднаціоналізму в контексті національної держави дозволила виокремити сучасний управлінський феномен — наддержавне управління.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, трансформація державноуправлінських відносин в контексті наднаціональних інтеграційних процесів характеризується певними особливостями. До найголовніших з них належить, по-перше, той факт, що на етапі суспільно-політичних трансформацій в Україні не сформована система зовнішньо- та внутрішньополітичних пріоритетів, що сприймаються суспільством як визначальний напрям розвитку держави. Концептуальні засади багатосторонності і стратегічного партнерства як імперативу політики Української держави на даний час не сформовані у адміністративно-політичному й суспільному сприйнятті як цілісна програма національного розвитку, а наявні на сьогодні законодавчі акти системно не вирішують базового завдання управління на центральному рівні — визначення вектора інтеграційного процесу. По-друге, нині стала очевидною загальна тенденція до посилення ролі держави як суб'єкта політичної влади та одночасного звузнення її ролі як безпосереднього суб'єкта в системі міжнародних відносин, що негативно позначається в контексті формування політики інтеграції до вже існуючих міжнародних організацій і міждержавних утворень. Такий феномен в науці державного управління дотепер не досліджувався, що пояснюється політичними факторами, зміною геополітичної ситуації, трансформацією системи міжнародних організацій. Разом з тим малодослідженою виступає проблема раціоналізації правовідносин в системі наддержавних інтеграційних процесів на рівні "країни — члени наддержавних інтеграційних об'єднань". По-третє, в науці державного управління практично не досліджено роль і місце громадянина національної держави в процесі формування системи наддержавного управління, що спричиняє ймовірну кризу управління як на національному та регіональному рівнях, так і на рівні наддержавних структур,

оскільки посилення опосередкованості управління, доміганта в управлінні механізму делегованих повноважень руйнує ідею людських спільнот як мети інтеграції. Саме роль і місце громадянина в інтеграційному процесі відрізняє міжнародну організацію функціонального типу від наддержавного інтеграційного утворення (що спостерігається в контексті критеріїв членства в ЄС).

Дослідження трансформації державного управління в Україні у сучасному демократичному контексті розвитку національної держави, змін ролі національної держави у міжнародних відносинах дозволяє визначити сучасне державне управління як вплив держави на стан і розвиток суспільних відносин, поведінку та діяльність особи з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів влади з урахуванням впливу наднаціональних чинників. Важливим завданням формування організаційно-правових засад державного управління є приведення системи влади в Україні у відповідність до світових (європейських) стандартів суспільного управління, з урахуванням національних інтересів і процесів структурування наднаціональних систем управління. Саме тому характерною ознакою політичного реформування на сучасному етапі державотворення в межах складних адміністративних систем є вплив зовнішньополітичних факторів, наднаціональне спрямування трансформації державного управління в умовах політичної реформи, розвиток принципово нового типу управління — делегованого управління. Водночас напрацювання концептуальної основи раціоналізації суспільних відносин, що складаються у сферах державного управління, впливають на процеси суспільного та державного життя, а також безпосередньо пов'язані зі здійсненням органами виконавчої влади та їх посадовими особами адміністративно-правової діяльності із застосуванням інноваційних форм і методів, потребує самостійного дослідження феномену складних адміністративних систем в умовах інтеграційних процесів.

## Література:

1. Серьогін С., Баштанник В. Консенсусна демократія в інтегрованих системах публічного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Д., 2007. — Вип. 2. — С. 3—14.
2. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. — К., 2006. — 420 с.
3. Про основи національної безпеки України: Закон України // Офіційний вісник України. — 2005. — № 29. — Ст. 1433.
4. Конституційні акти Європейського Союзу. Част.1. — К., 2005. — 512 с.
5. Адміністративне право України: Т.2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. — К., 2005. — 624 с.
6. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Пер. з англ. — К., 466 с.
7. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський союз: заснування і етапи становлення. — К., 2005. — 488 с.
8. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади. — К., 2006. — 398 с.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2009 р.