

Witalij BASZTANNYK¹
Julia LISNIEWSKAJA²

ИНТЕГРИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФЕНОМЕН СОВРЕМЕННОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

В статье анализируются особенности развития общественных отношений в сложных административных системах. На примере системы государственного управления показано формирование социального феномена – интегрированной системы публичного управления. Охарактеризованы качественные особенности такой системы в контексте общественных трансформаций. Подана авторская трактовка участия государства в современном демократическом процессе через рационализацию деятельности субъектов общественно-политической деятельности. Разработаны и систематизированы теоретические основы возникновения, становления и развития интегрированных систем публичного управления. На основе теории общественного выбора и концепта консенсусной демократии разработаны научные подходы формирования государственной политики. Использование зарубежного опыта позволило обобщить современные подходы к оптимизации моделей государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, публичное управление, интегрированная система публичного управления, общественные отношения, модели управления.

Современные проблемы трансформации общественных отношений в Украине, разработка новых механизмов реализации положений Конституции Украины, проведения административной реформы внесли и продолжают вносить существенные изменения в содержание государственно-управленческой деятельности. Именно поэтому на нынешнем этапе развития общества целью административно-правового регулирования является совершенствование форм и методов управленческой деятельности, установление и регламентация таких взаимоотношений граждан и государственных институтов, когда каждому человеку должно гарантироваться реальное соблюдение прав и свобод, а также эффективная защита прав и свобод в случаях их нарушений.

Целью данной статьи выступает анализ современного состояния системы общественных отношений в сфере публичного (государственного) управления и разработка на этой основе концептуальных основ интегрированной системы публичного управления. Проблемной сферой данного исследования выступает создание современных интегрированных систем управления, в пределах которых возможно сформировать рациональную модель публичного управления. Данное

¹Prof. dr Witalij Basztannyk, Dnipropetrowski Regionalny Instytut Zarządzania Państwowego Narodowej Akademii Zarządzania Państwowego przy Prezydencie Ukrainy.

²Doc. Julia Lisniewskaja, Dnipropetrowski Regionalny Instytut Zarządzania Państwowego Narodowej Akademii Zarządzania Państwowego przy Prezydencie Ukrainy.

исследование базируется на научных разработках Г.Атаманчука, В. Афанасьева, Л.Бальцеровича, К.Бельского, Ж.Бодуена, В.Воллес, К. Гаджиева, Ж.Зиллера, А.Моравчека, Н.Нагента, М.Паренти, Г.Райта и др.

Современное публичное администрирование предусматривает функционирование универсального организационно-правового механизма выявления, согласования и реализации общественных потребностей и интересов на основе использования различных правовых средств, формирования субъективных прав и обязанностей участников общественных процессов, перевод их связей и отношений в конкретные правоотношения. Поскольку достижение высокой эффективности и качества любого вида управленческой деятельности заключается в повышении эффективности и качества правового обеспечения такой деятельности, то именно публично-правовое нормирование поведения субъектов и объектов управления, которое осуществляется с помощью организационно-правового регулирования, способно обеспечить согласованность и целенаправленность их деятельности, ориентированной на удовлетворение общественных потребностей и интересов, которые объективно существуют на конкретном этапе общественного развития.

Все приведенные особенности современного публичного управления (в узком смысле – государственного управления) актуализировали необходимость введения понятия «интегрированная система публичного управления» как терминологического понятия. Понятие интегрированной системы публичного управления (ИСПУ) определяется через власть и властные полномочия. Впрочем, обобщенно, интегрированную систему публичного управления следует определить как систему общественного управления в рамках реализации государственных и самоуправляющихся административных полномочий в соответствии с Конституцией и законами Украины, которая способна адаптироваться к изменениям внешней среды и, соответственно, изменять (трансформировать) качественные характеристики элементов системы, а сам процесс адаптации изначально обеспечивает синергетический эффект. Следовательно, речь идет не о совершенно новом типе систем, а характеризует национальную надсистему управления, объединяющую деятельность органов власти различных уровней с необходимым уровнем административной гибкости, а их сочетание при этом обеспечивает управленческий результат. Значительные преимущества внедрения ИСПУ заключаются в возможности перехода к принципиально новому типу отношений без разрушения иерархических связей между уровнями управления.

В современных условиях модернизации парадигмы системы международных отношений и возрастания роли надгосударственных и региональных (в рамках национальных государств) уровней управленческой деятельности происходит формирование принципиально нового типа государственного управления как составляющей управления в системе надгосударственных интеграционных процессов. При этом рационализация государственного управления напрямую зависит от: формирования рациональной национальной концепции участия в надгосударственном интеграционном процессе, внедрения европейских принципов государственного управления; диверсификации управленческих полномочий по уровням принятия решений в контексте реализации принципа subsidiarity, наработки эффективной модели взаимодействия «государство - регион», совершенствования отраслевых механизмов интеграционной политики. Вместе с

тем, усовершенствование государственно-управленческой деятельности выступает реальным проявлением современного демократического общественного управления, а внедрение научно обоснованных управленческих моделей и технологий конституирования надгосударственного управления способствует инновационной направленности управления в пределах национального государства, является средством влияния на стабильность жизнедеятельности общества, обеспечивает соблюдение прав и свобод человека.

Для раскрытия сущности публичного управления в условиях рыночных отношений важно определить, как оказывается реальная возможность взаимодействия механизмов управления и самоуправления, их пропорциональное соотношение, имеют ли они преимущество над механизмами стихийного регулирования и стихийного саморегулирования. По нашему мнению, активное копирование западных моделей публичного управления в 2005-2009 гг только дезорганизовала общегосударственную систему принятия решений в Украине, все углубляются системные противоречия в управлении, бюрократизм стал нормой поведения государственных служащих. Все эти обстоятельства фактически свели на нет организационное единство государственного управления, повлекших потерю управляемости многими сферами общественной жизни и, прежде всего, экономикой.

Дезинтеграционные процессы в экономике и политической сфере оказались длительными и глубокими. Мировая экономика еще никогда не сталкивалась с такими специфическими экономическими, политическими и психологическими трудностями. При отсутствии глубокого понимания объективных экономических законов переходного периода процесс реформирования украинского общества начал терять определенные ориентиры. В течение предыдущих лет, и особенно, в 2005-2009 гг. руководящие звенья управления, не понимая или искажено применяя объективные законы социального управления, дискредитировали саму идею реформирования общества. Довольно часто ведущие политики ссылаются на опыт реформ стран Центральной и Восточной Европы, хотя во многих случаях такие реформы не всегда объективно отвечали национальным потребностям. По нашему мнению, основой стабилизации национального развития этих стран выступила концепция интеграционной идеологии как императива государственной политики, формированию своеобразной идеологии современного европейского государства. В основу такой идеологии была положена идея присоединения к европейскому интеграционному процессу.

Главной проблемой, вокруг которой идут основные научные дискуссии - это вопрос влияния новой международной экономической системы, которая формируется под влиянием процессов глобальной и региональной интеграции на политический и экономический суверенитет отдельных государств. Подобное влияние выражается в значительном сокращении сферы компетенций национальных органов власти при принятии решений экономического, социально-культурного и политического характера. Современная миссия государства, как основного глобального актора, заключается в смещении акцентов экономической деятельности в сторону передачи отдельных полномочий на региональный, локальный или транснациональный уровне. Национальные государства сегодня остаются основными субъектами региональных интеграционных союзов. Играв роль основных субъектов внутринациональной экономической политики

государства координируют ее направления, которые касаются общих блочных интересов. Вместе с тем, без участия государств невозможно участие в международных экономических организациях.

Одной из главных политических и юридических условий существования государства как территориальной организации населения является ее суверенитет. Суверенитет означает, что юрисдикция государства распространяется на всю территорию и на всех людей, проживающих на этой территории. Суверенное государство имеет право устанавливать связи с другими государствами, защищать и реализовывать свои интересы. Общественно-политические преобразования в Украине, основой которых выступили кардинальные демократические изменения в 2010 г. - формирование демократических основ государственного управления, европейский стиль политического руководства - определили европейскую направленность национального развития, прагматизм внешней политики Украины, фундаментальные сдвиги в национальном сознании. Характер, структура, формы и особенности взаимоотношений в ИСПУ реально отражают цели субъектов общественного взаимодействия, стремление к изменениям, систему связей, тенденции поведения, обеспечивающих определенность, последовательность и преемственность государственно-политического курса, инновационный характер государственно-управленческих решений. Сейчас реализация принципа публичности в системе «человек - общество - государство (власть)» возможна путем общественно-политического партнерства, оптимальным результатом которого выступает развитие национального государства на основе консенсусной демократии. Именно поэтому важным направлением выступает исследование эффективных механизмов общественного управления, направлений формирования ИСПУ и институционализация консенсусной демократии как основы публичного управления.

В результате системных изменений во внутренней и внешней политике Украины, состоявшихся в начале 90-х годов XX века, ранее созданная система государственного управления стала малоэффективной, в частности, оказалась несовершенной в плане организационного построения органов государственной власти. Таким образом, объективной необходимостью выхода из указанного трансформационного кризиса, обеспечения устойчивого развития государства и реформирования правовой системы государства оказалась необходимость осуществления административной реформы в Украине, без полноценного проведения которой невозможно системное и результативное проведение других реформ, прежде всего экономических и социальных. Именно поэтому в современных условиях в Украине актуализируется наработка принципов конституирования ИСПУ, предусматривающей на первом этапе разработку методологии исследования существующих управленческих систем на уровне национальных государств Европы, систематизацию принципов деятельности в таких системах, определение особенностей прямых и обратных связей в таких системах и отношения с надсистемы в смысле глобализации управления и т.д.. В многочисленных трудах ведущих отечественных ученых, посвященных проблематике государственного управления, исследованы отдельные самостоятельные составляющие общей проблемы построения совершенной ИСПУ, базирующейся на общепризнанных принципах демократии, реализованная в пределах и способом, который обеспечивает реализацию общепризнанных прав и

свобод человека, соответствует устоявшимся традициям управления, структурирована глобальную систему через консенсусный механизм.

Считаем, что в современных условиях усиление влияния наднациональных механизмов регулирования социально-экономических и политических отношений формирования эффективных стратегий развития украинского государства, регионов и отдельных отраслей возможно при условии адаптации международного опыта оптимизации государственного регулирования и целевого программирования развития отраслей экономики как составляющих общенационального политического курса на интеграцию в Европейский Союз. Важно подчеркнуть, что государственное управление как базовая составляющая ИСПУ выступает в современных условиях как целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства (через систему органов власти и должностных лиц) на общественные процессы и деятельность людей³. Реформирование всей сферы государственного управления должна базироваться на общих принципах ИСПУ, прежде всего, демократизации государственно-управленческих отношений в соответствии с принципами разделения властей, открытости, подконтрольности обществу, при условии общественного взаимодействия как результата согласования интересов общественных групп.

Собственно, сущность формирования ИСПУ объясняется активизацией проведения в любом национальном государстве административной реформы, которая должна определить направления изменений во всех сферах деятельности органов власти, инициировать разработку эффективного и оптимального (в широком смысле) управленческого механизма. На данном историческом этапе с целью достижения уровня европейской демократии Украине нужна сильная административная структура, администрация нового уровня. Именно такая администрация сможет построить в обществе механизм консенсуса для решения как внутривластных, так и внешнеполитических проблем, обеспечения демократических тенденций в украинской политике. Консенсусная демократия в концептуальном смысле представляет собой систему общественных отношений между структурами ИСПУ, структурированных по признаку властных полномочий и реального влияния на принятие управленческих решений. Собственно, консенсусный механизм в пределах ИСПУ является интеграцией субъектов политического процесса на основе консенсуса с целью наиболее эффективной реализации специфических функций субъектов ИСПУ, достижения стратегических целей, решения задач тактического характера, программирования развития общественно-политического процесса в государстве.

Считаем, что целесообразно определять три направления в обществе, по которым следует производить реформирования политической системы в Украине, и так же - реформирование государственного управления: интеграция общества, преодоление конфликтов, обеспечения общественной поддержки политических решений. Важно актуализировать такие общие тенденции европейского политического процесса как: централизация и децентрализация; политический

³ В. Баштанник, *Впровадження європейської інтеграційної технології в системі публічного управління у контексті майбутнього розширення ЄС* / В. Баштанник // Zarzadzanie i marketing. Zeszyty naukowe Politechniki Rzeszowskiej. – № 3. – 2009. – С. 35 – 47.

диалог и конфликтность; устойчивое развитие и кризис. В то же время, следует говорить о существовании европейской интегрированной системы публичного управления (ЕИСП), в пределах которой публичное управление формируется на наднациональном, национальном, региональном и локальном уровнях, при наличии вертикальных и горизонтальных взаимосвязей. Такая система характеризуется: структуризацией политических систем стран Европы; динамичным развитием политических институтов; правовой регламентацией институтов власти; гарантиями деятельности законодательной, исполнительной, исполнительной и судебной властей; опытом партийной демократии, «партийным плюрализмом», реализованы на всех уровнях управления через принцип субсидиарности.

Одновременно целостная картина становления и развития ИСПУ еще полностью не воспроизведена, в частности отсутствуют комплексные исследования влияния публичных институтов на эффективность государственно-управленческой деятельности на региональном уровне, а также процесса трансформации ИСПУ под влиянием ряда факторов: конституционно-правовых реформ национальных государств, глобализационных процессов и региональных интеграционных проявлений. Современное признание общества опирается на его понимание как формы совместного человеческого существования, жизнедеятельности, которая может регулироваться средствами как естественного происхождения, прежде всего физической силой и наличием материальных ресурсов, так и общественного, среди которых можно обозначить традиции, авторитет, субординацию, законы, а среди механизмов и средств регулирования следует признать власть. Время, внедрение постоянных каналов общественного диалога для согласования конфликта интересов общественных групп, как показывает исторический опыт, усиливает стабильность политических институтов национальных государств, способствует формированию базовых принципов гражданского общества и, собственно, способствует институционализации ИСПУ.

Проблема эффективности государственного управления как результата регионального сочетания политических и административных аспектов сохраняет свою актуальность из-за сочетания проблемных и малоисследованных сфер государственного управления в наднациональных интеграционных процессах:

- реформирование органов государственной власти (в контексте принципов административного реформирования институтов ЕС и стран-членов ЕС, в том числе и путем проведения тех реформ, которые были предусмотрены для стран-кандидатов процедурой членства в ЕС) и системы государственной службы (принятие новой законодательной базы);
- формирование новой интегративной региональной политики страны в контексте региональной политики ЕС, децентрализации управленческих отношений и развитие механизмов делегированного управления;
- развитие парламентской системы, реформирование национальной избирательной системы в соответствии с европейскими традициями консенсусной демократии;
- становление системы политических партий в Украине, развития общественных институтов управления;
- европейского демократического развития Украины в контексте курса на интеграцию в ЕС, внедрение европейских принципов государственного управления.

При этом отметим, что Ж.Зиллер считает, что различия между политической и административной составляющей разграничивают статус представителей власти, и речь фактически идет о различии между выборами на основе всеобщего голосования (демократическая легитимность) и назначениями (вторичная легитимность)⁴. Целесообразно добавить и комбинированный вариант - институт делегированных полномочий - как управленческих полномочий, предоставляемых от одних легитимных структур другим, что в итоге приводит к системной трансформации управления. При этом отметим, что определение управления как сознательного, организованного и регулирующего воздействия на собственную общественную и групповую жизнедеятельность осуществляется непосредственно или косвенно (через государство, партии, фирмы), и в свою очередь позволяет детерминировать политико-административный фактор государственного управления как целенаправленный, организационный, системное влияние государства на жизнедеятельность общества.

При исследовании интегрированной системы публичного управления (ИСПУ) следует выделить два подхода к ее структуре: во-первых, анализ взаимодействия в рамках «субъект управления (государство) - взаимоотношения (прямые и обратные связи) - общественная система», во-вторых, анализ системы «субъект управления - воздействие - объект управления». Определенным интегрированным проявлением политической и административной составляющей государственного управления в наднациональных интеграционных процессах является феномен политической деятельности, что является проявлением представительной и непосредственной демократии

Развитие ИСПУ происходит в сложных условиях административно-политического реформирования в Украине, обусловленного рядом факторов. Это, во-первых, существенная потеря кадрового потенциала государственной службы через объективные (возрастной ценз) и субъективные (политическая лояльность) факторы, при этом возникает проблема преемственности в управлении практически на всех уровнях. Во-вторых, уменьшение компетентности и моральных качеств государственных служащих. В-третьих, сохранение коррупционных проявлений на государственной службе, потеря мотивации. В-четвертых, формирование управленческой системы имеет тенденции к автономизации в обществе, навязывании обществу стереотипов управления с помощью административного ресурса, минимизации общественного контроля за деятельностью органов власти. В-пятых, политическая и административная реформы, происходящие с середины 90-х гг XX века, не решили проблему адаптации бюрократии к демократическим преобразованиям, что нашло свое проявление в отсутствии комплекса стратегических национальных приоритетов, заявленных институтами власти в Украине.

Именно поэтому эффективность государственного управления и качество публичных услуг в Украине находятся на одном уровне со странами, намного уступают ей по уровню экономического развития и качества человеческого потенциала. Рациональным решением является системный анализ и эффективное

⁴ Ж. Зіллер, *Політико-адміністративні системи країн ЄС* : монографія /Жак Зіллер; [пер.з фр. В.Ховхун]. –К.: Основи, 1996.–420с.

внедрение положительных практик государственного управления и функционирования государственной службы в европейских странах. Это даст возможность определить, какие из имеющихся вариантов реформирования, и в какой степени могут быть использованы в нынешних условиях перманентных реформ, а также, по возможности, учесть допущенные в этих странах просчеты и избежать их.

Сравнение отечественных реалий с зарубежным опытом позволит лучше понять логику эволюции национальной модели административной реформы и определить пути ее обновления и внедрения. Успешная административная реформа требует в качестве условия фундаментальной модернизации публичного управления глубинную трансформацию политической системы на основе открытости и реальной состоятельности. Для этого следует выявить наиболее эффективные и релевантные в условиях Украины теории и концепции реформирования государственной службы, практический опыт реформ государственного управления и государственной службы, определить результаты и перспективы дальнейшей административной реформы. Административная реформа при этом носит преимущественно не административный, а политико-административный характер. Именно достижение общественного консенсуса относительно целей и способов реформирования административной системы могло бы стать важным условием успешной реализации системных реформ в Украине как европейского государства.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Баштанник В. *Впровадження європейської інтеграційної технології в системі публічного управління у контексті майбутнього розширення ЄС* / В. Баштанник // Zarzadzanie i marketing. Zeszyty naukowe Politechniki Rzeszowskiej. – № 3. – 2009. – С. 35 – 47.
- [2] Зіллер Ж. *Політико-адміністративні системи країн ЄС: монографія* / Жак Зіллер; [пер. з фр. В. Ховхун]. – К.: Основи, 1996. – 420 с.

ZINTEGROWANE SYSTEMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO FENOMEN WSPÓLCZESNEGO PROCESU DEMOKRATYCZNEGO

W artykule przeanalizowano osobliwości rozwoju stosunków społecznych w złożonych systemach administracyjnych. Na przykładzie systemu administracji publicznej pokazano powstawanie fenomenu społecznego - zintegrowanego systemu administracji publicznej. Scharakteryzowano osobliwości jakościowe tego systemu w kontekście społecznych transformacji. Proponuje się autorskie traktowanie udziału państwa we współczesnym demokratycznym procesie poprzez racjonalizację działalności podmiotów społeczno-politycznych. Opracowano i usystematyzowano teoretyczne podstawy powstania, kształtowania i rozwoju zintegrowanych systemów administracji publicznej. Na podstawie teorii wyboru publicznego i konceptu demokracji konsensusu opracowano naukowe podejścia do kształtowania polityki państwa. Korzystanie z doświadczeń zagranicznych pozwoliło na uogólnienie współczesnych metod optymalizacji modeli zarządzania państwem.

Kluczowe słowa: zarządzanie państwem, administracja publiczna, zintegrowany system administracji publicznej, stosunki społeczne, modele zarządzania.

**THE INTEGRATED SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A PHENOMENON
OF THE MODERN DEMOCRATIC PROCESS**

The features of the development of public relations in complex administrative systems are analyzed in the article. On the example of the public administration system it was shown the formation of a social phenomenon - an integrated system of public administration. There were characterized the qualitative features of the system in the context of social transformations are characterized. It was featured the author's treatment of the state's participation in the modern democratic process through streamlining the activity of social and political activities. The theoretical bases of formation and development of integrated systems of public administration are developed and systematized. On the basis of public choice theory and the concept of consensus democracy there were developed scientific methods of public policy. The use of foreign experience will summarize the current approaches to the optimization models of government.

Keywords: state administration, public administration, integrated system of public administration, public relations, management model.

DOI:10.7862/rz.2012.einh.1