

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

ГРИЦЯК Ігор Андрійович

УДК 35:061.1ЄС

**РОЗВИТОК ЄВРОПЕЙСЬКОГО УПРАВЛІННЯ
В КОНТЕКСТІ ВПЛИВУ
НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора наук з державного управління

КИЇВ – 2006

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

Науковий консультант –

доктор юридичних наук, професор
ШАПОВАЛ Володимир Миколайович,
Представник Президента України в
Конституційному Суді України.

Офіційні опоненти:

доктор наук з державного управління, доцент
ТОКОВЕНКО Валерія Володимирівна,
Київський міжнародний університет,
завідувач кафедри соціології;

доктор наук з державного управління, доцент
МАЛИНОВСЬКА Олена Анатоліївна,
Національний інститут проблем міжнародної безпеки
при Раді національної безпеки і оборони України,
державний експерт.

доктор юридичних наук, професор
МУРАВЬОВ Віктор Іванович,
Інститут міжнародних відносин Київського національного
університету імені Тараса Шевченка, завідувач кафедри
порівняльного та європейського права;

Провідна установа –

Інститут законодавства Верховної Ради України, відділ
комплексних проблем державотворення,
м. Київ.

Захист відбудеться *9 березня 2006 р. о 14.00* годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 у Національній академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, к. 201.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентові України (03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий *8 лютого 2006 р.*

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.К.Майборода

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Активна внутрішня і зовнішня політика України на початку третього тисячоліття є відповідною реакцією на світові глобалізаційні та євроінтеграційні процеси. Історія розвитку міжнародних відносин свідчить про безперспективність курсу на самоізоляцію, який призводить до технологічного відставання, соціально-економічних і політичних втрат. Тому Україна бере активну участь в інтеграційних процесах, зокрема у тих, що відбуваються в Європейському Союзі, який є унікальним міждержавним утворенням із 25 держав, що намагаються створити тісний економічний і політичний конгломерат, якому немає аналогів у світі.

Географічне положення України в центрі Європи та сусідство з Європейським Союзом справляють певний вплив європеїзаційного характеру на різні сфери її суспільного життя, включаючи й сферу державного управління. Вони також відкривають цілком реальну перспективу спочатку асоційованого, а потім і повноцінного членства в Європейському Союзі, що відображено в державних стратегіях європейського вибору України. Ці та інші ключові обставини загострюють сьогодні потребу в посиленні державної політики європейської інтеграції, активізації практичних дій щодо виконання завдань, передбачених Угодою про партнерство й співробітництво між Україною та Європейським Союзом та Планом дій Україна – Європейський Союз.

Активній позиції нашої держави на європейській арені не може стояти на заваді нинішня конституційна криза в Європейському Союзі, яку зумовили, на думку експертів, організаційно-процедурні (тобто формальні) причини, а не змістові. Ратифікація Договору про запровадження Конституції для Європи має на меті юридично оформити Європейський Союз, уточнити його устрій, статус, природу відносин ЄС із державами-членами і державами-кандидатами, їх громадянами, розмежувати повноваження в ЄС, сформувати нове законодавство. Договір засвідчує завершення еволюції європейської конструкції до високо-інтегрованого союзу держав. Новий Союз розглядається як міжнародне об'єднання держав, які, зберігаючи свою незалежність, для досягнення заздалегідь узгоджених цілей передають у колективне розпорядження Союзу частину своїх суверенних прав, зокрема і тих, що стосуються внутрішніх справ, а саме – питань економіки, ресурсів, фінансової політики тощо. Згідно з новітніми науковими підходами таке міжнародне об'єднання держав кваліфікується як сучасна конфедерація держав. Інакше кажучи, цілком можливо вважати, що Європейський Союз більшою мірою є державою, ніж недержавою, і має два рівні: рівень держав-членів (національний рівень) і рівень союзу держав-членів (наднаціональний рівень).

Питання, пов'язані як з управлінням у цілому, так і з державним управлінням в Європі зокрема, усе частіше стають предметом наукових досліджень, зумовлених невинним розвитком процесу європейської інтеграції. Їх актуальність та інтенсивність помітно підвищилися в останні роки насамперед у зв'язку з розширенням ЄС у травні 2004 р. та конституюванням інтеграційних процесів. Проте, якщо управлінські явища цих процесів спочатку в Європейських Спільнотах, а потім і в Європейському Союзі відображалися за допомогою таких термінів, категорій і понять, як “governance”, “european governance” (англ.) – “врядування”, “правління”, “європейське врядування”, “європейське правління”, “government”, “european government” (англ.) – “влада”, “органи влади”, “європейська влада”, “європейські органи влади”, “administration” (англ.) – “управління”, “адміністрування”, “адміністрація”, “public administration in the European” (англ.) – “державне управління в Європі”, “governance in the European Union” (англ.) – “правління в Європейському Союзі”, то вже з 29 жовтня 2004 р. після підписання в Римі 25 державами-членами ЄС Договору про запровадження Конституції для Європи в науково-практичному обігу з'явилося поняття “європейське управління” (“european administration”), закріплене в ч. 1 ст. III-398 цього

Договору: “відкрите, ефективне та незалежне європейське управління підтримує інституції, органи, відомства та агенції Союзу під час виконання їх завдань”¹.

Досліджуючи європейське управління як багатогранне, багатовимірне, складне й комплексне явище процесу європейської інтеграції, дисертант виходив з того, що воно базується на правовій та інституційній системах ЄС, поєднує елементи структурних та функціональних виявів, поділяється на наднаціональний, національний, регіональний та місцевий рівні, а останніми роками ще й зумовило виникнення такого феномена, як європейський адміністративний простір.

Актуальність дослідження європейського управління має наукову, політичну, економічну та ідеологічну складові:

- наукова актуальність зумовлена потребою в дослідженні досвіду держав-членів Європейського Союзу щодо реформування національних систем державного управління в контексті державотворчих, євроінтеграційних, глобалізаційних та інших закономірних світових процесів;

- політична актуальність пояснюється необхідністю для України як держави-претендента на вступ до Європейського Союзу набуття відповідних знань про його суспільно-політичну природу, правову та інституційну системи, галузеві політики та інші ключові складники, що дасть змогу ефективно інтегруватися в це міждержавне утворення з урахуванням інтересів національної безпеки;

- економічна актуальність базується на тому, що Європейський Союз має найбільший у світі спільний економічний ринок, на якому реально діє принцип вільного руху товарів, людей, капіталу й послуг, напрацьовані й успішно застосовуються високі стандарти соціально-економічного життя; поряд з цим існують і певні ризики, які варто враховувати, зокрема в аграрній та промисловій галузях;

- ідеологічна актуальність зумовлюється впливом демократичних ідей і традицій, що ґрунтуються на одвічних гуманістичних західноєвропейських постулатах і культурі, що приводять до трансформації суспільної свідомості, стереотипів мислення.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження висвітлює результати наукових досліджень автора, здобуті при виконанні науково-дослідних робіт у Національній академії державного управління при Президентові України в межах комплексних наукових проектів за темами “Порівняльний аналіз підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції в країнах Європи” (ДР – 0101U002905; ОК – 0205U006000), 2002 р., “Системи управління і координації політики європейської інтеграції: порівняльний аналіз” (ДР – 0103U006824; ОК – 0305U005129), 2003 р. та в Центрі правових і підприємницьких досліджень за темою “Науково-теоретичне обґрунтування змісту нормативної дисципліни “Дослідження систем управління” освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба”” (ДР – 0104U010305), 2004 р.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є теоретико-методологічний аналіз сутності й особливостей європейського управління як орієнтира для вдосконалення вітчизняної системи державного управління.

Для досягнення мети були поставлені такі *завдання*:

- систематизувати та узагальнити наявні теоретичні й концептуальні підходи до вивчення процесу європейської інтеграції та існуючі в науці доктрини, концепції і теорії, що є основою розвитку європейських управлінських тенденцій;

- обґрунтувати концептуальне розуміння європейської інтеграції як одного з процесів соціальних закономірностей, у якому роль суб’єкта управління відіграє інституційна система Європейського Союзу, а об’єктом є держави-члени ЄС, держави-кандидати та держави-претенденти на вступ до ЄС з їх політичними, правовими, адміністративними (управлінськими) системами;

¹ Treaty establishing a Constitution for Europe. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. – P. 178.

- охарактеризувати зміст державних стратегій європейського вибору України, зумовлених процесом європейської інтеграції як складника геополітики, світових процесів та міжнародної інтеграції, визначити цільову спричиненість європейського управління та похідний від неї прикладний багаторівневий і комплексний інструментарій: завдання, повноваження, компетенції, функції, принципи ЄС;

- виявити сутність концептуально-нормативної обумовленості розвитку європейського управління, здійснити класифікацію джерел права ЄС і типологію його принципів у контексті впливу на ефективність європейського управління та на розвиток державного управління в Україні;

- дослідити генезу інституційної системи Європейських Спільнот/Європейського Союзу крізь призму соціально-історичних джерел її виникнення й становлення та порівняльного аналізу положень засновницьких договорів і виділити нову дослідницьку парадигму цієї системи в Договорі про запровадження Конституції для Європи;

- висвітлити передумови виникнення європейського адміністративного простору, особливості його прояву, визначити його роль і місце в європейському управлінні та перспективи впливу на державне управління в Україні;

- вивчити природу багаторівневої системи європейського управління та особливості й динаміку її розвитку в контексті розширення ЄС, охарактеризувати наднаціональний, національний, регіональний та місцевий рівні європейського управління та розкрити їх структурно-функціональні, організаційно-методичні й модельні зміст та особливості;

- простежити тенденції європеїзації сфер суспільного життя як прояву закономірності світового розвитку та обґрунтувати їх вплив на державне управління в Україні, виявити сучасні європейські підходи до вдосконалення системи державного управління в Україні в процесі політичної, адміністративної й територіальної реформ;

- визначити перспективи гармонізації, наближення й адаптації державної служби України як ключового елемента системи державного управління до європейських стандартів і вимог.

Об'єктом дослідження є процес європейської інтеграції.

Предмет дослідження – європейське управління як явище процесу європейської інтеграції в контексті впливу на державне управління в Україні.

Гіпотеза дослідження базується на припущенні, що європейське управління продовжує свій розвиток у процесі європейської інтеграції, зокрема в умовах розширення Європейського Союзу, що триває, сприяє європеїзації вітчизняної системи державного управління, яка прискорить євроінтеграційний рух України.

Методи дослідження. Вибір методів дослідження зумовлений поставленою метою та особливостями об'єкта пізнання. Для реалізації мети й завдань дослідження був використаний комплекс сучасних загальнонаукових методів і підходів, а саме: системний підхід та системний аналіз – для вивчення концептуальних підходів до процесу європейської інтеграції, європейського управління та державного управління в Україні; історичний і логічний методи – для аналізу літературних і документальних джерел в історичній ретроспективі, вивчення рівня розробки проблеми розвитку європейського управління у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі; порівняльний аналіз – для порівняння різних концептуальних підходів до розвитку процесу європейської інтеграції, європейського управління та державного управління в Україні; структурно-функціональний – для розкриття природи й особливостей функціонування багаторівневої системи європейського управління; контент-аналіз – для вивчення нормативно-правової бази Європейських Спільнот/Європейської Спільноти/Європейського Союзу; діалектичний і комплексний аналіз та метод систематизації – для вивчення основних теорій, концепцій, ідей, поглядів, визначення вихідних умов, конкретизації напрямів та методики проведення дослідження; загальні методи аналізу й синтезу – індукція, дедукція, аналогія, композиція, декомпозиція – при розробленні теоретичної моделі європейського управління; методи абстракції та моделювання – для логічно-схематичної побудови рівневих моделей європейського управління.

Підготовка дисертації здійснювалася з використанням зарубіжних і вітчизняних наукових джерел, у тому числі Інтернет-ресурсів.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим комплексним системним дослідженням у науковій галузі державного управління в Україні, у якому автором отримано нові науково обґрунтовані результати про сутність і особливості європейського управління, його вплив на державне управління в Україні через застосування європейських підходів.

У дисертації вперше:

- виявлено, що процес європейської інтеграції, його складники різних діапазонів, і зокрема середнього, через новий інституціоналізм виступають підґрунтям інституційної системи ЄС як організаційної основи європейського управління;

- запропоновано авторське визначення поняття європейського управління як правил, процедур та дій суб'єктів управління, тобто інституцій, органів, відомств та агенцій Союзу під час виконання їх завдань, що стосуються способів, за допомогою яких вони реалізують власні повноваження відповідно до природи, цілей, функцій, структури і принципів Європейського Союзу на основі відкритості, ефективності й незалежності;

- встановлено нормативно-правову та інституційну обумовленість розвитку європейського управління й еволюції інституційної системи до її нової парадигми включно, розкрито взаємозв'язок між цілями, повноваженнями та компетенціями Європейського Союзу, функціонуванням європейського адміністративного простору та розвитком європейського управління і його впливом на управлінські сфери держав-членів, держав-кандидатів і держав-претендентів, зокрема України;

- виявлено багаторівневий характер системи європейського управління, розкрито структурно-функціональну сутність його наднаціонального рівня та сутність методів національного рівня управління, змодельовано вже усталені в 15 державах-членах ЄС регіональний і місцевий рівні за типізацією форм державного устрою;

- обґрунтовано неминучість європеїзації державного управління в Україні як прояву закономірності світового розвитку, що має певний політичний, економічний, правовий і культурний наслідки в державах-членах, державах-кандидатах і державах-претендентах на вступ до ЄС;

- визначено, що застосування європейських підходів до реформування державного управління в Україні має передбачати насамперед упровадження принципів європейського управління, а вже потім, у разі необхідності, – узагальнені чи конкретні моделі управління;

- запропоновано в контексті перспективних напрямів реформування державного управління в Україні використання критеріїв, через які досягається вдосконалення форми державного управління і форми державного устрою, та похідного від них державного управління;

- доведено, що формою (або типом) територіального устрою в Україні має залишатися унітаризм, хоча в контексті регіоналізаційних процесів, що тривають в Європі, він має поступово набувати децентралізованої форми;

- аргументовано потребу в запровадженні європейського виміру до реформування державної служби в Україні.

Удосконалено:

- підходи до виявлення сутності організації й функціонування європейського управління шляхом розкриття природи його окремих складників;

- засади оптимізації структури та функцій наднаціонального рівня й моделювання регіонального і місцевого рівнів європейського управління;

- типологію основних принципів права Європейського Союзу та конкретних принципів європейського управління.

Дістали подальшого розвитку:

- цільова спричиненість європейського управління в контексті його стратегічного, оперативного й тактичного функціонування;

- логічно-модельна схематизація інституційної системи Європейського Союзу як основи європейського управління за новою версією, закріпленою в Договорі про запровадження Конституції для Європи;

- узагальнення та актуалізація європейського досвіду щодо вдосконалення національних систем державного управління в контексті політики розширення ЄС;

- визначення критеріїв удосконалення системи державного управління в Україні відповідно до європейських стандартів і вимог через реформування систем державного управління й державного (територіального) устрою.

Практичне значення одержаних результатів насамперед полягає в тому, що основні теоретичні положення й висновки дисертаційної роботи втілено в управлінські рішення, нормативні акти, а саме в процесі:

- розробки Концепції адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу та Концепції розвитку законодавства про державну службу (акт про впровадження № 02/10584 від 8 листопада 2005 р., виданий Головним управлінням державної служби України);

- підготовки підсумкових документів V, VII, IX та X Всеукраїнських муніципальних слухань, а також у матеріали міжнародних семінарів та в підсумкові резолюції міжнародних конференцій (акт про впровадження № 370/07/6-05 від 8 листопада 2005 р., виданий Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України).

Крім того, результати роботи використовувалися:

- під час викладання навчальної дисципліни “Право та інституції Європейського Союзу” в межах програми підготовки магістрів державного управління в Національній академії державного управління при Президентові України (акт про впровадження № 259 від 16 грудня 2005 р., виданий Національною академією державного управління при Президентові України);

- на лекціях для слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України (акт про впровадження № 18-09/186 від 8 листопада 2005 р., виданий Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно, у ньому не використовувались ідеї або розробки, що належать співавторам, разом з якими були підготовлені окремі наукові публікації. Дисертація містить ідеї, положення, висновки та наукові результати, отримані безпосередньо автором, який є учасником їх запровадження.

Апробація результатів дослідження. Результати наукового дослідження оприлюднені автором на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах. Серед найбільш важливих з наукового погляду слід назвати такі конференції за міжнародною участю: “Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні” (Київ, 2002); “Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз” (Київ, 2002); “Проблеми адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу” (Київ, 2002); “Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції” (Київ, 2002); “Економічні аспекти розширення НАТО” (Київ, 2002); “Адміністративна юстиція: проблеми та перспективи запровадження в Україні” (Київ, 2002); “Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції” (Київ, 2003); “Права людини в Україні: стан справ, проблеми, перспективи” (Київ, 2003); “Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика” (Львів, 2003); “Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід” (Київ, 2003); “Адміністративне право в контексті європейського вибору України” (Київ, 2004); “Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління” (Київ, 2004); “Розвиток суспільства” (Київ, 2004); “Нормативно-правове забезпечення процесів євроатлантичної інтеграції України” (Київ,

2004); “Міжнародне економічне співробітництво України (правові проблеми)” (Київ, 2004); “Регіональний та місцевий розвиток в Україні: виклики та можливості” (Київ, 2005); “Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки” (Київ, 2005); “Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення” (Київ, 2005); “Реформування територіальної організації влади: національний та міжнародний досвід” (Київ, 2005).

Матеріали дослідження апробовані автором також на таких комунікативних заходах в Україні, як: міжнародний науково-методологічний семінар “Європейські цінності в українському політичному процесі” (Київ, 2002); громадські слухання “Права людини в Україні у дзеркалі громадської думки” (Київ, 2003); IX Всеукраїнські муніципальні слухання “Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку” (Київ, 2003); круглі столи: “Правові засади демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (Київ, 2003); “Адаптація Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до європейських стандартів” (Київ, 2004); “Проблеми адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу та напрями їх вирішення” (Київ, 2004); “Конституційна реформа в Україні: реалії та перспективи” (Київ, 2005); розширене засідання науково-методичної ради при Голодержслужбі України (Київ, 2004); міжнародний науково-практичний семінар “Європейські студії в школах України” (Київ, 2004); семінар “Нові тенденції та вплив європейської інтеграції на державну службу в Україні” (Київ, 2005); навчально-практичні семінари “Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (Івано-Франківськ, 2005); “Європейський вибір України. Стан, проблеми, перспективи” (Луганськ, 2005).

Публікації. Результати дисертаційного дослідження висвітлено в публікаціях загальним обсягом понад 50 обліково-видавничих аркушів, зокрема: у трьох монографіях, 2 з яких – колективні; у 24 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях; у п’яти навчальних посібниках, 3 з яких – колективні.

Серед публікацій, які додатково відображають результати дослідження, 17 надруковано в інших наукових та навчально-методичних виданнях, 14 – у тезах доповідей і в матеріалах конференцій.

Структура й обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, п’яти розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 412 сторінок, обсяг основного тексту – 367 сторінок, список використаних джерел складається з 386 найменувань. Дисертація містить 9 додатків, які розміщені на дев’яти сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність проблеми, подано стислу характеристику сутності та стану розробки наукової проблеми, що вирішується; указано на зв’язок роботи з науковими напрямами досліджень Національної академії державного управління при Президентові України; визначено мету, завдання, об’єкт, предмет і гіпотезу дослідження, охарактеризовано використані методи дослідження, ступінь наукової новизни одержаних результатів, їх теоретичне й практичне значення та особистий внесок здобувача; наведено дані щодо апробації результатів дослідження, кількість публікацій за темою та розкрито структуру роботи.

У **першому розділі** – “Аналіз сучасного стану розвитку європейської інтеграції” – висвітлено концептуальні підходи до вивчення процесу європейської інтеграції як основи європейського управління; досліджено розвиток теоретичних та методологічних засад європейської інтеграції в сучасній науковій думці; розкриті державні стратегії європейського вибору України; обґрунтовано вибір напрямку, концепцію та загальну методику дослідження.

Аналіз концептуальних і теоретичних підходів до вивчення процесу європейської інтеграції, природи та функціонування Європейського Союзу, а саме: функціонального,

трансакціонального, неофункціонального, міжурядового, взаємозалежності, внутрішніх політичних процесів, ліберального міжурядового, багаторівневого правління, порівняльної політики, історичного інституціоналізму та нового інституціоналізму, з одного боку, засвідчує багатовимірність, багатогранність, комплексність, складність та динамічну еволюційність методологічної основи дослідження європейських реалій, а з другого – наявність фундаментальних теоретико-прикладних засад євроінтеграційного процесу як основи європейського управління. Виявлені підходи поділяють на категорії, виходячи з того, що за їх допомогою намагаються аналізувати й пояснювати. Установлено, що найпоширенішою є класифікація, за якою розрізняються: велика теорія, що намагається пояснювати процес інтеграції в цілому; мезотеорія (або середній ряд), яка робить спробу пояснювати аспекти функціонування ЄС (більшість теорій середнього ряду зосереджується, зокрема, на процесах політики); концептуалізація, що намагається охопити сутність ЄС у концептуальних термінах.

Визначено цілу когорту відомих західних теоретиків європейської інтеграції, до якої належать Д.Мітрані, К.Дойч, Е.Хаас, Л.Ліндберг, С.Шайнгольд, Ф.Шміттер, С.Хоффманн, Ж.Гаррет, Р.Кеохайн, Ж.Най, В.Уоллес, Г.Уоллес, К.Вебб, С.Булмер, У.Сендолц, Д.Зайсман, Е.Моравчік, Г.Маркс, А.Зброджіа, Д.Річардсон, Д.Вайлер, Е.Штейн, Д.Марч, Д.Олзен, К.Селен, С.Штейнмо, К.Армстронг, П.Піерсон, Дж.Трангольм-Міккельсен, А.Барлей, У.Маттлі, А.Мілвард, Дж.Грієко, Д.Вінкотт, А.Форстер, А.Світ, С.Джордж, Дж.Матларі, О.Валей, Б.Розамонд, М.О'Нейл, В.Шнайдер, Р.Родос, С.Гайкс, науковий доробок яких становить потужну теоретико-методологічну базу сучасних процесів у сфері європейської інтеграції.

Виявлено тенденцію до наукового пошуку в рамках великої теорії європейської інтеграції, у якому лідували американські вчені і який розпочався в 1950-х рр. після заснування Європейських Спільнот. Із середини 1980-х рр. ХХ ст. цей пошук був настільки інтенсивним, що спричинив дискусії про нові якості інтеграції та особливості її розвитку у складніших форматах, суть яких зводилася до двох домінуючих у теорії європейської інтеграції концепцій ранніх років: неофункціоналізму й міжурядовості. Неофункціоналістська концепція інтеграції, в основу якої покладено функціоналізм, зосереджує увагу на рушійних мотивах і чинниках функціонального й просторового поширення європейської інтеграції. Згідно з теорією міжурядовості, що походить із реалістичної традиції в межах теорії міжнародних відносин, національні держави та їх уряди вважаються ключовими “акторами” в міжнародних справах.

Установлено, що у цей самий період широко використовувалися досягнення в межах теорії взаємозалежності, яка, хоч і не цілком зосереджена на європейській інтеграції, однак намагається пояснити причини й перебіг інтеграційного процесу. Теорія взаємозалежності розглядає як одну з основних складових європейської інтеграції не стільки її внутрішні елементи, скільки зовнішні фактори.

З'ясовано особливості теорії “середнього діапазону”, яка, виражаючи специфічні аспекти процесу європейської інтеграції, зазвичай зосереджується на тому, як функціонує ЄС, і передбачає два найважливіших підходи стосовно політики ЄС: новий інституціоналізм і мережі політики. Новий інституціоналізм, стверджуючи, що у визначенні й досягненні кінцевих результатів ключову роль відіграють інституції ЄС, передбачає три аналітичних підходи: історичний інституціоналізм, раціональний вибір інституціоналізму й соціологічний інституціоналізм. Підхід “мережі політики” використовується для відображення й аналізу процесів і результатів політики ЄС.

Установлено, що питання європейської інтеграції та реалії функціонування Європейського Союзу, національних систем державного управління постійно перебувають у центрі уваги передусім таких зарубіжних учених, як М.Азнар, Д.Ален, Г.Атаманчук, Д.Байєрс, Ж.Берко, Ж.Бландінсьєр, Ф.де Брюке, А.Вебер, В.Весселс, Дж.Вигнон, К.Вінсенці, В.Волес, Г.Волес, Т.Вюртенбергер, Г.Гайбах, Д.Галліган, А.Гатьє, М.Гердеген, К.Гоетц, С.Гофман, С.Гоці, Г.Габбе, Ф.Гюнтер, К.Деммке, Д.Дінан, Г.Дірікс, Ч.Зіллер, Л.Ентін, К.Ердман, С.Кашкін, В.Кернз, С.Корец, Л.Крам, К.Ласок, Ж.Марку, П.Моргос, Е.Мортен, С.Ніццо,

Н.Нугент, Ж.-Л.Поже, П.Понзано, Г.Райт, А.Сендон, Г.Сідентопф, Д.Сімон, А.Татам, Б.Топорнін, Д.Файхурст, Ж.Ле Шательє, Ф.Шарпф та ін.

Різноманітні питання теорії і практики європейської інтеграції в контексті певних проявів її впливу на державне управління в Україні та актуальні проблеми національної системи державного управління досліджують вітчизняні вчені: В.Авер'янов, О.Андрійко, Ю.Бажал, Я.Базилук, М.Білоусов, М.Борсук, З.Варналій, О.Власюк, Л.Гайдуков, А.Гальчинський, В.Геєць, В.Горбулін, Р.Давидов, І.Бураковський, В.Денісов, С.Веселовський, С.Годун, Я.Жаліло, В.Кампо, М.Квятковський, І.Коліушко, О.Копилenko, В.Копійка, В.Кравченко, В.Крисаченко, В.Куйбіда, О.Кушніренко, О.Литвиненко, Е.Лібанова, О.Малиновська, В.Манжола, П.Мартиненко, М.Микієвич, Т.Мотренко, В.Мунтіян, В.Муравйов, В.Опришко, А.Омельченко, О.Павлюк, Ю.Пахомов, І.Піляєв, Р.Петров, С.Пирожков, М.Пітцик, В.Посельський, М.Пухтинський, М.Селівон, А.Селіванов, В.Сороко, М.Степико, А.Ткаченко, А.Ткачук, В.Токовенко, А.Фастовець, Є.Фишко, А.Філіпенко, О.Чалий, В.Шамрай, В.Шаповал, Ю.Шемшученко, Т.Шинкаренко, Л.Шкляр, Г.Яворська та ін.

Акцентовано увагу на дослідженнях учених Національної академії державного управління при Президентів України, які вивчають актуальні проблеми реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції. Це такі вчені, як В.Бакуменко, В.Бодров, В.Борденюк, В.Вакуленко, В.Воротін, С.Дубенко, Ю.Кальниш, О.Кілієвич, В.Князєв, І.Козюра, С.Кравченко, І.Кравчук, О.Лебединська, В.Луговий, В.Майборода, С.Майборода, І.Надольний, Г.Немиря, Н.Нижник, О.Оболєнський, С.Озірська, О.Оржель, О.Палій, А.Пойченко, В.Понеділко, Н.Протасова, О.Пухкал, Я.Радиш, В.Ребкало, В.Рижих, І.Розпутенко, В.Романов, О.Романюк, С.Серьогін, Г.Ситник, В.Скуратівський, І.Солоненко, Ю.Сурмін, В.Трошинський, А.Чемерис, Ю.Шаров, В.Юрчишин та ін.

У контексті дослідження вищезазначених проблем особливе значення надається вивченню державних стратегій європейського вибору України. Виявлено, що головним зовнішньополітичним пріоритетом України в середньостроковому вимірі є отримання статусу асоційованого члена ЄС, а стратегічною метою України – набуття повноправного членства в ЄС. Стратегії європейського вибору України класифіковано на такі, що розроблені й ухвалені в період до початку 2005 р. і після нього, а також на такі, що за своїм змістом поділяються на загальні та конкретні.

Установлено, що європейська інтеграція є закономірним соціальним процесом, який відбувається завдяки різним впливам, зокрема й управлінським, стосовно різних сфер суспільного життя в державах-членах ЄС, у державах-кандидатах і в державах-претендентах на вступ до ЄС. Показано, що виникнення в процесі євроінтеграції різних проблем зумовлює потребу в їх успішному розв'язанні, яке здійснює європейське управління через свою організаційну основу – інституційну систему. Доведено, що в цих управлінських відносинах інституції ЄС є суб'єктом управління стосовно держав-членів ЄС, держав-кандидатів і держав-претендентів на вступ до ЄС, які відіграють роль об'єкта управління. Суб'єкт та об'єкт європейського управління виявлені з допомогою підходу, який сприяв концептуальному розумінню того, що процес європейської інтеграції передбачає відповідні відносини між Європейським Союзом як міждержавним утворенням, з одного боку, та державами-членами, державами-кандидатами й державами-претендентами – з другого.

Здійснено теоретико-методологічний аналіз сутності й особливостей європейського управління як явища процесу європейської інтеграції шляхом з'ясування суспільно-політичної природи ЄС у контексті його державного устрою та форми правління.

Дослідження державного устрою Євросоюзу дають підстави стверджувати, що він більшою мірою є державою, ніж недержавою, і має два рівні: рівень держав-членів (національний рівень) і рівень союзу держав-членів (наднаціональний рівень). З огляду на це європейське управління має певні ознаки державного управління й складається з національного та наднаціонального рівнів.

Дослідження суспільно-політичної природи європейського управління крізь призму форми правління показало, що в Європейському Союзі функціонує форма правління, у якій

поділ влади не лише відбувається за оригінальною схемою, а й постійно розвивається. Цей поділ забезпечує, з одного боку, повну незалежність законодавчих, виконавчих і судових органів ЄС, а з другого – припускає суміщення цими органами законодавчої, виконавчої та судової функцій. Виявлено, що в процесі розвитку інституційна система ЄС як організаційна основа європейського управління набула певних особливостей, зокрема суміщення функцій, поліцентричності структури, розподіленої лояльності та поділу влад.

З урахуванням сутності й особливостей європейського управління запропоновано таке його визначення: європейське управління – це правила, процедури й дії суб'єктів управління, тобто інституцій, органів, відомств та агенцій Союзу під час виконання їх завдань, що стосуються способів, за допомогою яких вони реалізують власні повноваження відповідно до природи, цілей, функцій, структури і принципів Європейського Союзу на основі відкритості, ефективності й незалежності.

У **другому розділі** – *“Теоретико-методологічні засади дослідження європейського управління”* – здійснено класифікацію й аналіз цілей Європейського Союзу; досліджено його компетенційний механізм як одну з умов розвитку європейського управління та розкрито концептуально-нормативну обумовленість розвитку європейського управління.

Застосовано підхід, за яким у європейському управлінні виявлено своєрідне “дерево цілей”, закріплених у засновницьких договорах спочатку Європейських Спільнот, а потім і Європейського Союзу. Це дало змогу встановити цільову спричиненість європейського управління. Показано, що у поєднанні із повноваженнями, компетенціями й функціями цілі виступають потужними мотиваторами євроінтеграційних дій.

Виявлено зв'язок між цілями і функціями в європейському управлінні. Завдяки цьому запропонована нова логічна схема для європейського управління з урахуванням поширеної в теорії й практиці державного управління формули, згідно з якою цілі й функції взаємообумовлені: цілі мають давати відповідь на запитання “що робити?”, а функції – “як робити?”. Дисертант увів у дану формулу як елемент запитання “де робити?”, тобто на якому рівні – наднаціональному, національному, регіональному чи місцевому. Такий підхід базується на широко застосовуваних в європейському управлінні концепції багаторівневого управління та на повноваженнях і компетенціях, якими наділений кожний із зазначених рівнів: ексклюзивних (виняткових), які поширюються на ті сфери діяльності, де правові акти можуть ухвалюватись лише Спільнотою/Союзом; конкурентних, які є найтипівішим різновидом у межах ЄС; паралельних, що поширюються на такі сфери діяльності, де правові акти можуть прийматись і ЄС, і державами-членами (антимонопольне право, політика в галузі наукових досліджень і технологій, регіональна політика).

Дисертантом встановлено своєрідний “діючий тандем” між цілями ЄС, з одного боку, та повноваженнями й компетенціями ЄС – з другого, в якому для досягнення цілей використовуються повноваження й компетенції із застосуванням принципу субсидіарності й пропорційності. Показано, що завдяки цьому на практиці досягається досить ефективна співвіднесеність засобів із цілями.

Застосовано теоретико-правовий підхід, завдяки якому дослідження концептуально-нормативної обумовленості розвитку європейського управління здійснено за трьома напрямками: вивчення нормативно-правових засад розвитку європейського управління; класифікація джерел права Європейського Союзу та виявлення їх впливу на ефективність європейського управління; типологія принципів європейського управління як відображення дії *acquis communautaire* (тобто політико-правового доробку ЄС). Такий підхід зумовлений передусім досить складною природою права ЄС, яке в широкому розумінні включає всі правові норми, що діють у Євросоюзі (відоме як *acquis communautaire*), а у вузькому – правові норми первинного й похідного (або вторинного) законодавства.

Показано, що нормативно-правові засади розвитку європейського управління, по суті, ґрунтуються на положеннях первинного неофункціоналізму, який передбачав спочатку “правову пов'язаність” між собою держав-членів Європейських Спільнот, а потім – і між самими Європейськими Спільнотами. Нормативно-правові засади мають відмінність, яка

впливає із правової сутності Європейської Спільноти: вищезгадана сукупність правових норм ЄС (*acquis communautaire*) як структурована система послідовно й цілеспрямовано знаходила відображення й закріплювалася в засновницьких договорах стосовно інституційної системи як основи врядування, правління, управління. Саме спільна розробка й ухвалення відповідними інституціями через автономні правові механізми правових джерел, а потім і їх практичне впровадження в життя цими самими інституціями згідно із встановленими процедурами є сутнісною основою концептуально-нормативної обумовленості розвитку європейського управління.

Виявлено характерні особливості нормативно-правових засад розвитку європейського управління, відображені, по-перше, у природі права Європейського Союзу, зокрема у верховенстві щодо національних правових систем держав-членів, та в прямій дії всіх положень, що застосовуються до цих держав-членів та їх громадян; по-друге, не лише в праві ЄС як новій правовій системі, що характеризується своєю автономністю та внутрішнім узгодженням власних правових джерел, а й у специфічній природі співвідносності (характері зв'язків) між правовими нормами ЄС та національними правовими системами держав-членів.

Здійснено класифікацію джерел права ЄС з урахуванням того, що вона може проводитися за різними критеріями, в основу яких покладено різноманітні підходи, численні доктрини, теорії, концепції. З'ясовано, що залежно від того, яким класифікаційним критерієм віддається перевага, розрізняються системи джерел Паризького й Римських договорів, протиставляються джерела писані й неписані, внутрішні й зовнішні, первинні та похідні, норми, передбачені законодавчими документами та запроваджені практикою, йдеться про право ЄС у вузькому чи широкому розумінні, про правові джерела Європейської Спільноти чи правові джерела Європейського Союзу. Запропоновано для більшої чіткості й швидшого сприйняття дотримуватися спрощеної класифікації, згідно з якою джерела права ЄС поділено на основні, похідні та неписані.

На підставі аналізу й вищезазначеної класифікації зроблено висновок, що розвиток європейського управління відбувається в умовах постійного впливу на нього цілої низки стандартів, закріплених в *acquis communautaire*, роль яких відіграють неписані джерела права Євросоюзу, і насамперед адміністративного права, якими є відповідні принципи, визначені в державах-членах за їх спільною згодою в процесі інтеграції. Установлено, що відповідна типологія принципів базується на основних правах людини й міжнародного права, оскільки ці категорії прав належать до сукупності прав людини та громадянських свобод, що гарантуються національними конституційними законодавствами й міжнародними інструментами захисту прав людини, серед яких ключову роль відіграє Європейська конвенція із прав людини і які є одним з основних складників *acquis communautaire*. Виявлено, що типологія принципів права ЄС як відображення дії *acquis communautaire* на європейське управління об'єднує три групи: принцип захисту основних прав людини й принципи міжнародного права; принципи, що впливають із концепції правової Спільноти; структурні принципи, що відображають економічну й політичну структури Спільноти.

Принципи належного управління й безперервності державних та інших послуг, які входять до групи принципів, що впливають із концепції правової Спільноти (друга група), трактуються дисертантом не лише як прояви загальної вимоги дотримуватися права ЄС, але і як вплив *acquis communautaire* на європейське управління. До них відносять відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Кожний із них важливий для встановлення демократичнішого й ефективнішого європейського управління та його подальшого розвитку. У сукупності вони є основою демократії й верховенства права в державах-членах, державах-кандидатах і державах-претендентах і застосовуються на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному й місцевому.

У **третьому розділі** – *“Формування інституційної системи Європейського Союзу як організаційної основи європейського управління”* – досліджено соціально-історичні джерела виникнення й становлення інституційної системи Європейського Союзу; здійснено порівняльний аналіз згаданої системи в засновницьких договорах; проаналізовано передумови

виникнення європейського адміністративного простору та його особливості й роль у європейському управлінні; запропонована нова парадигма інституційної системи Європейського Союзу в Договорі про запровадження Конституції для Європи.

Дисертантом відображено еволюцію інституційної системи спочатку Європейських Спільнот (1951 р., 1957 р.), пізніше – Європейської Спільноти (1992 р.) і Європейського Союзу (1992 р.), яка набувала сучасної форми й змісту як організаційна основа європейського управління досить тривалий час. Аналіз її становлення й розвитку показав етапність, органічність і цілісність зв'язку із процесом європейської інтеграції, що дало змогу виділити тенденції інституціоналізації управління в ЄС. З'ясовано, що її юридичною базою стали засновницькі договори, які, крім того, багато в чому ще й визначили майбутнє інституційної системи. Здійснено класифікацію інституцій ЄС на основні і допоміжні з урахуванням виконання ними основних та допоміжних функцій.

Установлено, що формування інституційної системи ЄС розпочалося в межах Європейської Спільноти вугілля й сталі (ЄСВС), створеної в 1951 р. в результаті укладення Паризького договору. Початкова модель інституційної системи ЄС, закладена в договорі, включала п'ять інституцій: Вищий керівний орган (виконавча влада); Консультативний комітет (для Вищого керівного органу); Спеціальна Рада міністрів; Асамблея; Суд. Заснування в 1957 р. Римським договором Європейської економічної спільноти (ЄЕС) і Євратому супроводжувалося формуванням їх інституцій за моделлю ЄСВС, що цілком логічно привело до об'єднання в 1965 р. окремих і відповідальних за досягнення аналогічних завдань інституцій цих трьох спільнот з метою уникнення їх надмірної кількості, дублювання і паралелізму в процесі функціонування.

Виявлено легітимізацію інституціоналізації управління в ЄС, зокрема внесеними Маастрихтським договором (1992 р.) змінами й доповненнями до Договору про Європейську Спільноту. Положення цього договору, а пізніше – Амстердамського (1997 р.) й Ніщцького (2001 р.) договорів класифіковано у такі, що становлять “інституційні зміни” та “зміни політики”. Установлено, що перші не спричинили кардинальних нововведень, зате другі суттєво змінили призначення інституційної системи, а головне – функції її інституцій. Зокрема, були визначені нові процедури ухвалення спільних рішень, які передбачали більш відкритий спосіб, що забезпечував кращу їх сприйнятність і зрозумілість громадянами; відносини між Парламентом, Комісією, Радою Міністрів і Судом із часу їх заснування (1951 р.) суттєво змінилися в напрямі розширення інтересів та одночасного зменшення їх ізолюваності й обмеження управлінської самостійності. З'ясовано, що дедалі активніше стало залучатися до управлінської діяльності через вироблення політики й ухвалення рішень все більше коло учасників, не пов'язаних із чотирма головними інституціями (засідання Європейської Ради (ЄР), більш відомі як “саміти”, активна діяльність численних “груп інтересів і тисків” національних і міжнаціональних представників).

Показано, що в результаті інституціоналізації управління в ЄС було закріплено положеннями Маастрихтського й Амстердамського договорів певну модель вироблення політики та ухвалення рішень спочатку в рамках ЄСпт, а потім і ЄС, за якою Комісія пропонувала, Парламент радив, Рада вирішувала, а після прийняття закону Суд його тлумачив.

Виявлено тенденцію до подальшого вдосконалення інституційної системи ЄС після сприйнятої в 1995 р. ідеї розширення ЄС. Основні положення концепції реформи інституційної системи ЄС відображені в Ніщцькому договорі (2001 р.), згідно з правовими нормами якого при розподілі місць у Європейському Парламенті між окремими державами-членами враховувалася чисельність населення; визначена максимальна кількість депутатів, яка має збільшуватися з 626 до 732 на період з 2004 р. до 2009 р.

Застосування методу порівняльно-правового аналізу дало змогу виявити суттєві структурно-функціональні зміни, яких зазнала згідно з положеннями Договору про запровадження Конституції для Європи інституційна система Європейського Союзу як інституціоналізована основа управління, та класифікувати інституції ЄС на основні й допоміжні. У згаданому Договорі виявлено нову парадигму інституційної системи ЄС, яка передбачає

основні інституції ЄС, закріплені в підрозділах “Інституційна структура” та “Керівні інституційні положення”, і допоміжні інституції ЄС, описані в підрозділах “Інші інституції та органи” й “Керівні інституційні положення”. Складниками інституційної структури є: Європейський Парламент; Європейська Рада; Рада Міністрів; Європейська Комісія; Європейський Суд. Ці інституції належать до категорії основних. Групу інших інституцій та органів ЄС (або допоміжних інституцій ЄС) становлять Європейський центральний банк, Рахункова палата й дорадчі органи Союзу – Комітет регіонів, Економіко-соціальний комітет та Європейський інвестиційний банк.

Установлено, що інституціоналізація управління в ЄС, зокрема його вдосконалення на наднаціональному рівні, не зачіпала національні інституційні системи. Проте потреба втілювати в життя законодавство ЄС, і в певних випадках навіть примусово, зумовлювала застосування найрізноманітніших форм управлінського співробітництва між суб'єктами управління наднаціонального та національного рівнів, головна роль у якому залишалася за національними системами державного управління. Виявлення тісної співпраці державних службовців різних рівнів держав-членів ЄС, а також між державами та Європейською Комісією, неформальних партнерських відносин, узгодження підходів для виконання різними системами державного управління міжнародних зобов'язань і реалізація в такий спосіб політики ЄС дали змогу встановити тенденцію до запровадження спільних принципів управління й форм менеджменту. Показано, що саме це привело до створення європейської моделі державного службовця, який став діяти у спільному європейському адміністративному просторі.

У розділі пропонується тлумачити поняття “європейський адміністративний простір” як певну сферу суспільних відносин, яка регулюється передусім європейським адміністративним правом, сприймається як явище, у якому відбувається поступове поєднання національних адміністративно-правових норм з управлінською практикою держав-членів ЄС, чому сприяли різноманітні чинники: економічний тиск із боку громадян і підприємств, регулярні та тривалі взаємовідносини між посадовими особами різних держав-членів ЄС, та особливо практика судочинства в Європейському Союзі. Показано, що формування європейського адміністративного простору можливе лише тоді, коли європейське адміністративне право (тобто набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами) однаково реалізується на певній території та узгоджується з національною конституцією.

Виявлено, що відсутність у законодавстві ЄС чітких положень, які б урегульовували відносини у сфері європейського управління, суттєво ускладнює реформування національних систем державного управління країн-претендентів на вступ до ЄС. Обґрунтована необхідність проведення таких реформ відповідно до копенгагенських і мадридських критеріїв членства в ЄС. Показано, що стратегічний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу також зумовлює потребу орієнтуватися на ці критерії. Доведено, що Україна, здійснюючи реформи, зокрема й у сфері державного управління, має керуватися не лише власним розумінням їх сутності й особливостей та внутрішньою політичною кон'юнктурою, а й чітко визначеними європейськими критеріями і цінностями.

У четвертому розділі – *“Розвиток багаторівневої системи європейського управління”* – досліджено інституції наднаціонального і національного рівнів, їх функції та методи, моделі регіонального та місцевого рівнів європейського управління.

З'ясовано, що розвиток багаторівневої системи європейського управління відбувається на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Його результатом, на думку дисертанта, є збільшення кількості суб'єктів управління відповідно до розширення різних сфер політики ЄС, які включають урядових та неурядових учасників; удосконалення процесуальності, оскільки розмаїття процедур ухвалення рішень та правил було встановлено в рамках усіх трьох стовпів Союзу і запровадження принципу гнучкості набуло практичного значення; підвищення ефективності в деяких сферах політики в результаті створення більш

сприятливих умов для кваліфікованої більшості, що голосує в Раді; підвищення рівня демократизму, оскільки були розширені повноваження Європейського Парламенту.

Застосовано підходи, завдяки яким виявлено, що такі інституції ЄС, як Європейська Рада, Європейський Парламент, Рада, Комісія, Суд і Суд аудиторів, що є організаційною основою європейського управління, не повною мірою відповідають класичним зразкам державних організацій. Це особливо помітно, якщо підходити до їх аналізу з позицій принципу поділу влади. Показано, що хоча в них і виявляються функції законодавчої, виконавчої й судової влади, їх інституціоналізація відбувалася в інший спосіб, ніж у рамках національної державної організації. Це на практиці призвело до того, що функції виконуються не одним, а кількома органами на своєрідних спільних засадах, за якими вони ніби поділяють законодавчу, виконавчу й судову функції між собою, реалізуючи їх частинами. Разом з тим те, що Європейському Союзу як міждержавному утворенню притаманна природа не лише традиційної міжнародної, а й державної організації, урегульованої конституційним правом, дає підстави розглядати статус органів ЄС як суб'єктів управління та їх основні функції крізь призму власне державного управління. Зазначене вище змішування основних функцій між органами ЄС, з одного боку, може бути особливим явищем у практиці класичного застосування принципу поділу влад, проте, з другого, видається правильним, якщо виходити з того, що державне управління не є виключною прерогативою певного виду державних органів, а проявляється в діяльності різних державних органів, які належать до різних гілок державної влади.

Саме завдяки наведеним аргументам виявлено, що органи управління наднаціонального рівня в ЄС наділені ще й політичною функцією, здійснення якої покладено на Європейську Раду. Не будучи традиційним органом, оскільки до її складу входять голови держав-членів і голови урядів держав-членів, а їх основною формою діяльності в рамках ЄР є саміти, вона надає Союзу необхідного імпульсу для його розвитку й визначає для цього загальнополітичні керівні принципи.

Відображено здійснення функції законодавчої влади в ЄС Радою (Рада Міністрів) та Європейським Парламентом. Раду як головний законодавчий орган охарактеризовано двома ознаками: її засідання відбуваються не на постійній основі; її склад змінюється залежно від порядку денного роботи із залученням різних представників урядів держав-членів (на рівні міністрів) до участі в засіданнях. Рада відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона виконує функції найважливішого органу в процесі ухвалення рішень, а з другого – вона як наднаціональна організація є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднити свої національні інтереси. Виявлено характерну особливість Європейського Парламенту як “допоміжного” законодавчого органу, яка полягає в тому, що він не став точною копією національних законодавчих органів, хоча й наділений новими повноваженнями щодо участі в законодавчому процесі, бюджетних процедурах, у виборах Комісії й у виробленні та ухваленні рішень, включаючи надання згоди на асоціацію чи приєднання нових держав.

Охарактеризовано діяльність Європейської Комісії, яка виконує функцію виконавчої влади в ЄС. Відіграючи роль “двигуна” європейської інтеграції, сили, що здійснює контроль за дотриманням Договорів та представляє інтереси Спільноти, Комісія забезпечує функціонування спільного європейського ринку; захищає інтереси Спільноти; представляє ЄС у зарубіжних відносинах. Для реалізації своїх функцій і компетенції вона наділена правом законодавчої ініціативи, нагляду за дотриманням положень засновницьких договорів, втілення в життя політики ЄС і міжнародних торговельних відносин.

Висвітлено здійснення функції судової влади в ЄС Судом і Судом першої інстанції. Виявлено основне призначення судових органів ЄС - забезпечувати реалізацію права ЄС при однаковому тлумаченні й застосуванні положень засновницьких договорів.

Визначено, що допоміжними інституціями в ЄС є Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів, Європейський інвестиційний банк, Європейський центральний банк, Європейська система центральних банків, Європейський банк реконструкції та розвитку, Суд

аудиторів, Омбудсмен, Європейське поліцейське відомство (Європол). Виокремлено здійснювані інституціями ЄС такі допоміжні функції: консультативно-дорадчу – Економічним і соціальним комітетом та Комітетом регіонів, фінансово-інвестиційну – Європейським інвестиційним банком, Європейським центральним банком, Європейською системою центральних банків, Європейським банком реконструкції та розвитку, контрольну – Судом аудиторів і Омбудсменом, правоохоронну – Європейським поліцейським відомством.

З'ясовано, що національний рівень європейського управління представлений національними системами державного управління, які ще називають національними урядами, національними владами, внутрішніми органами влади тощо. Якщо наднаціональний рівень управління ЄС розглянуто з допомогою стислого аналізу структури, природи та функцій інституцій ЄС, то національний рівень управління досліджено з урахуванням деяких організаційних особливостей та методів управління. Такий підхід зумовлений насамперед специфічною природою європейського управління, а також наявністю на національному рівні управління 25 національних систем державного управління з величезною кількістю національних інституцій, навіть побіжний аналіз кожної з яких потребуватиме окремого масштабного дослідження.

Відображено досить широкий спектр методів втілення в життя євроінтеграційних ідей, що застосовується у процесі європейської інтеграції. У розділі доведено, що засновницькі договори не визначають методи європейського управління як такі: вони лише докладно пояснюють кожну сферу, де Європейська Спільнота/Європейський Союз мають повноваження діяти, і процедури, що застосовуються. Процес європейської інтеграції, як показано дисертантом, породжує складне поєднання різних методів європейського управління на національному рівні, включаючи дії й заходи щодо вироблення політики та практичного її здійснення і діяльності інституцій наднаціонального та національного рівнів. Національному рівню управління в ЄС притаманне використання таких методів європейського управління: спеціального, регулятивного, методу багаторівневої системи державного управління, методу координації національної політики та методу співробітництва на національному рівні. Розкрито їх сутність.

Показано, що сучасним регіональному та місцевому рівням європейського управління притаманні такі особливості: об'єднання регіонального рівня в різних національних системах; поступове об'єднання регіонального виміру в європейську систему; участь різних європейських регіонів у розвитку й застосуванні європейської політики та права ЄС. У багатьох державах-членах ЄС на регіональному та місцевому рівнях сьогодні запроваджуються, як виявлено у процесі дослідження, нові способи їх організації з метою підвищення ефективності й розвитку демократії, незважаючи на те, що обстоюються й старі шляхи та підходи; тому регіональний і місцевий рівні управління дедалі більш ускладнюються. Зокрема, у деяких унітарних державах розвиток відбувається у "федеральному" напрямі, тоді як федеральні держави ще більше охоплюються федеральним характером управління. Однак такий новий тип "федералізму" західні вчені називають досить дивним через те, що в одній і тій самій унітарній країні і ступінь автономії, зумовлений різними географічними особливостями, і спосіб, у який нові уряди регіонального рівня організовані, можуть відрізнятися досить суттєво.

Установлено, що регіональний та місцевий рівні, базуючись на децентралізації, деконцентрації та застосуванні принципу субсидіарності, посідають сьогодні ключові місця в європейському управлінні, про що свідчить виникнення в останні десятиріччя в Європі нового типу держави (крім традиційних унітарних і федеративних) – регіоналізованої, яка, у свою чергу, поділяється на децентралізовану унітарну та регіоналізовану унітарну державу. Показано, що важлива особливість регіонального та місцевого рівнів європейського управління полягає в тому, що без транскордонного співробітництва вони сьогодні не сприймаються ні в теоретичному, ні в практичному аспектах. Серед багатьох форм транскордонного співробітництва найпоширенішою є така його управлінська форма, як

“єврорегіон”, що, очевидно, спричинило виникнення синонімічних назв Європейського Союзу типу “Європа регіонів”, “регіональна Європа” тощо.

У **п'ятому розділі** – “*Європейські підходи до вдосконалення державного управління в Україні*” – обґрунтовано європеїзацію державного управління в Україні як прояв однієї із закономірностей світового розвитку; визначено перспективні напрями реформування державного управління в Україні згідно з доробками європейського управління; здійснено аналіз стану гармонізації, наближення й адаптації державної служби України до європейських стандартів і вимог.

Установлено, що термін “європеїзація” стає сьогодні одним із найбільш уживаних стосовно будь-яких питань чи сфер – політики, економіки, освіти, послуг, державного управління тощо. З'ясовано також, що досить часто в різних контекстах використовуються такі англійські й українські терміни, як *adaptation* – адаптація, пристосування, *harmonisation* – гармонізація, *approximation* – наближення, *convergence* – конвергенція, збіжність, *unification* – об'єднання, *implementation* – здійснення, виконання.

Виявлено тенденцію в європейському адміністративному просторі, сутність якої полягає в тому, що європеїзація як всеохопний процес лише в окремих випадках означає процес конвергенції в розумінні гармонізації, наближення й адаптації. Установлено, що європеїзація де-факто не впорядковує національні системи державного управління, хоча досить інтенсивно впливає на них шляхом: виконання і навіть примусового здійснення національними системами державного управління законодавства ЄС; переговорів, ухвалення рішень і їх виконання системами державної служби на національному й наднаціональному рівнях; управлінської співпраці в рамках національних систем державного управління й державної служби; застосування прецедентного права ЄС та створення відповідних структур у сфері національних державних служб.

Показано, що європеїзація у сфері державного управління України зумовлює потребу систематично виокремлювати вимоги до управлінських та організаційних структур, національної кадрової політики, законодавства про державну службу, політичних і правових процесів з метою їх кращої адаптації до європейських стандартів. Серед форм європеїзації державного управління в Україні дисертант виділяє насамперед правову, яка передбачає європеїзацію шляхом адаптації законодавства України до законодавства ЄС, і насамперед у галузі конституційного та адміністративного права, законотворчого процесу. Державна політика щодо цієї адаптації формується не лише як складова правової реформи, але й таких реформ, як адміністративна, територіальна, судова.

Застосування конституційно-правового підходу до аналізу функціонування сучасних політико-адміністративних систем у державах-членах Європейського Союзу показало тісний зв'язок національних систем державного управління з тією чи іншою формою державного правління (президентською, парламентською, змішаною) і формою державного устрою (унітарною, федеративною, регіоналізованою) та їх взаємозалежність. Ідеться про сучасні форми правління в державах-членах ЄС, у рамках яких функціонують ті чи інші національні системи державного управління, та про форми устрою, завдяки яким дія цих систем поширюється на всю територію держави. Тому дисертант наголошує на тому, що перспективні напрями реформування державного управління в Україні доцільно пов'язувати із сучасними формами правління та формами (типами) державного устрою в державах-членах ЄС. Такий підхід, на думку автора, сприяє чіткому розумінню того, що реформування державного управління можливе, з одного боку, шляхом удосконалення форми державного правління, що є метою конституційної (політичної) та адміністративної реформ, з другого – шляхом удосконалення форми державного устрою, зокрема завдяки територіальній реформі.

Показано, що потреба в адміністративно-територіальному реформуванні в Україні як в одній з європейських країн виникла ще у 80-х рр. минулого століття, коли об'єктивно зумовлені демократичні процеси, супроводжувані децентралізацією й деконцентрацією державної влади, поширилися буквально по всій Європі. Закономірні тенденції демократизації всього суспільного життя в європейських державах спричинили розвиток і

зміцнення парламентаризму і, як наслідок, виникнення змішаних форм правління – президентсько-прем'єрської (тобто напівпрезидентської), президентсько-парламентської та парламентсько-президентської. “Відцентрові” тенденції в рамках цих процесів призвели до перерозподілу певного обсягу державної влади між центральним рівнем і регіональним та місцевим рівнями, у результаті чого її значна частина сконцентровувалася в регіонах і на місцях. Мотивацією такого перерозподілу державної влади була здійснювана країнами-членами Європейських Спільнот політика, в основу якої вони поклали насамперед права й інтереси людини, громадянина, а вже потім – держави, суспільства. Одним із наймасштабніших наслідків цих процесів західноєвропейські вчені вважають появу нового типу (форми) державного устрою, який отримав назву “регіоналізованого” і, втрачаючи ознаки унітарного типу держави, став наближатися до федеративного.

Виявлено подальший розвиток успадкованої незалежною Українською державою системи державної влади, яка знаходить відображення насамперед в управлінських традиціях, уміннях, навичках та інших надбаннях комуністично-радянського типу. Доведено факт активного використання так званою державно-владною номенклатурою перехідного періоду між 1991 та 2004 рр. політико-адміністративної та адміністративно-територіальної систем, побудованих на авторитарно-тоталітарних принципах. Тотальний президентський контроль за всіма гілками державної влади й на всіх її рівнях із практичним застосуванням архаїчних радянських форм і методів державного управління зумовив, на думку дисертанта, запровадження в центрі Європи, тобто в Україні, з кінця 1990-х і до 2005 рр. новітньої форми авторитарного режиму.

Установлено, що реформування системи державної влади, і зокрема державного управління в Україні, об'єктивно зумовлене як внутрішніми, так і зовнішніми процесами. Визначено підходи, за допомогою яких важливо дістати справжнє уявлення насамперед про те, “що саме потрібно реформувати”, а вже потім – “як це потрібно робити”, і особливо те, “якими будуть наслідки перетворень”. У розділі показано, що реформувати в Україні потрібно не президентсько-парламентське правління, якого, на думку дисертанта, по суті, ще не було, а класичне президентське правління. Тому правильнішим і коректнішим буде вести мову насамперед про те, як реформувати президентську систему: чи її вдосконалювати шляхом демократизації, чи шукати інші форми правління.

У контексті конституційної (політичної) реформи, що триває в Україні, проаналізовано існуючі в Європі формули розподілу повноважень між прем'єр-міністром і міністрами – “перший над нерівними”, “перший серед нерівних” чи “перший серед рівних”. Виявлено, що у положеннях Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., які з 1 січня 2006 р. набрали чинності, крім положень, що набирають чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною в 2006 р., загалом прослідковуються елементи третьої формули й лише деякі – другої. Ця обставина виключає подібність української новостворюваної моделі парламентсько-президентської форми правління до найбільш поширених англійської чи німецької.

Аналіз зарубіжного досвіду дає підстави запропонувати Україні, яка прагне відмовитися від президентської форми правління, зробити вибір спочатку на користь напівпрезидентської форми правління, що дає їй змогу діяти в межах своїх знань, досвіду та компетенції, у той час як різкий перехід до парламентаризму є переходом у стан “з багатьма невідомими”, який суттєво збільшує кількість серйозних ризиків. Тому дисертантові видається досить кваліфікованою спроба “перескочити” еволюційний розвиток системи правління в Україні – від президентської відразу до парламентсько-президентської, ігноруючи дві проміжні форми – президентсько-прем'єрську (тобто напівпрезидентську) та президентсько-парламентську.

У розділі аргументовано, що перспективні напрями реформування державного управління в Україні крізь призму форми державного устрою мають ґрунтуватися на сутності територіального реформування. Такий підхід виправданий тим, що він дає змогу виявити кінцеву модель державного управління як органічного складника цілісної системи державного устрою.

Йдеться про те, як мають взаємопоеднуватися державне управління і той чи інший тип (форма) державного устрою – унітарний, децентралізований, федеративний. Для України ці питання стають все актуальнішими, оскільки вже зараз, на переконання дисертанта, потрібно визначати ступінь децентралізації й деконцентрації влади й управління, щоб зберегти, з одного боку, територіально-адміністративну цілісність держави, а з другого – створити ефективний регіональний і місцевий рівні управління.

Доведено також потребу в отриманні чіткого й конкретного уявлення про те, до якого типу устрою може призвести територіальне реформування – унітарного, регіоналізованого чи федеративного. У процесі дослідження усталених типів державного устрою 15 держав-членів ЄС було виявлено цілу низку моделей з притаманними їм особливостями, відтінками й навіть винятками. Це дає підстави стверджувати, що формою (або типом) територіального устрою має залишатися в Україні унітаризм, хоча в контексті регіоналізаційних процесів, які тривають в Європі, він має поступово набирати децентралізованої форми.

На думку дисертанта, європейські підходи до вдосконалення системи державного управління в Україні передбачають застосування певної етапності європеїзаційних дій за такою логічною схемою: європеїзація – гармонізація – наближення – адаптація. Європеїзація як процес є проявом закономірності світового розвитку, який має певний політичний, економічний, правовий і культурний наслідки в державах-членах, державах-кандидатах і державах-претендентах на вступ до ЄС. Гармонізація передбачає певні взаємні заходи щодо виявлення пріоритетних напрямів узгодження функціонування управлінських систем. Наближення включає вироблення відповідних спільних програм із забезпечення гармонізаційних заходів. Адаптація (або пристосування) розглядається як комплекс конкретних дій, спрямованих на практичну реалізацію європейських стандартів і вимог у сфері державного управління.

Визначено залежність забезпечення успішної реалізації державних стратегій європейського вибору України від ефективності функціонування інституту державної служби, помітний розвиток якого спостерігається в останні кілька років. Установлено сучасні основні підходи до реформування державної служби згідно з європейськими стандартами й вимогами, вироблені останнім часом. Показано, що вищезазначені дії європеїзаційного характеру активно застосовуються сьогодні до державної служби в Україні. Йдеться, зокрема, про реалізацію Головним управлінням державної служби України пілотного проекту “Запровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 в діяльність органів виконавчої влади (на прикладі Голодержслужби)”, введення в Україні Указом Президента України програми “Twinning” (twin (англ.) - близнюки, двійники, парна річ; схожий, однаковий), яка є особливим видом технічної допомоги Європейського Союзу та передбачає обмін досвідом між державними службовцями України і держав-членів ЄС.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведені теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, що виявляються в теоретико-методологічному аналізі сутності й особливостей європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні, в його обґрунтуванні шляхом виявлення закономірностей виникнення, становлення й розвитку, особливостей обумовленості, побудови й функціонування, методологічної розробки підходів до вдосконалення системи державного управління в Україні. Отримані в процесі дослідження результати підтвердили покладену в його основу гіпотезу, а їх узагальнення дає змогу сформулювати такі висновки і внести деякі пропозиції, що мають теоретичне й практичне значення:

1. Аналіз наукових праць з проблем європейської інтеграції, європейського управління та державного управління свідчить, що проблема теоретико-методологічного аналізу сутності й особливостей європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні не була до цього часу предметом спеціального системного розгалуженого наукового дослідження. Окремі праці зарубіжних і вітчизняних учених висвітлюють лише певні загальні або конкретні аспекти, що побіжно стосуються проблем і розвитку європейського управління.

Це дає підстави для висновку, що наукова розробка цієї проблеми є недостатньою, тому вона вибрана предметом дисертаційного дослідження.

2. На підставі аналізу концептуальних і теоретичних підходів до вивчення процесу європейської інтеграції, природи та функціонування Європейського Союзу встановлено багатомірність, багатогранність, комплексність, складність та динамічну еволюційність методологічної основи дослідження європейських реалій, а також наявність фундаментальних теоретико-прикладних засад євроінтеграційного процесу як основи європейського управління. Дисертантом виявлено кілька підходів, за допомогою яких аналізуються і пояснюються процес європейської інтеграції та його явища: велика теорія; мезотеорія; концептуалізація. З'ясовано, що теоретико-методологічною основою досліджень європейського управління є теоретичні доробки середнього діапазону, які виражають специфічні особливості процесу європейської інтеграції та європейського управління як його явища. Показано, що положення цієї теорії зосереджуються на аспектах функціонування ЄС через його інституційну систему як організаційну основу управління, підґрунтям якої виступає новий інституціоналізм. Виходячи з цього дисертант визначив доцільність застосування під час дослідження процесів євроінтеграції трьох аналітичних підходів: історичного інституціоналізму, раціонального вибору інституціоналізму й соціологічного інституціоналізму.

3. Виявлено сутність та особливості європейського управління шляхом з'ясування суспільно-політичної природи ЄС у контексті його державного устрою та форми правління. Дослідження державного устрою Євросоюзу показало, що він більшою мірою є державою (тобто ніж недержавою) і має два рівні: рівень держав-членів (національний рівень) та рівень союзу держав-членів (наднаціональний рівень). З огляду на це європейське управління має ознаки державного управління і складається з національного та наднаціонального рівнів. У другому випадку, зокрема в процесі дослідження форми правління, встановлено, що в Європейському Союзі функціонує модель, яка передбачає поділ влади не лише за оригінальною схемою, а й постійно розвивається. Суть застосовуваного тут принципу поділу влади полягає в тому, що він забезпечує, з одного боку, цілковиту незалежність законодавчих, виконавчих і судових органів ЄС, а з другого – допускає суміщення цими органами законодавчої, виконавчої та судової функцій. У процесі розвитку інституційна система ЄС як організаційна основа європейського управління набула таких особливостей, як суміщення функцій, поліцентричність структури, розподілена лояльність та поділ влад.

4. З'ясовано низку положень теорії державного управління, які для дисертаційної роботи набули характеру базової системи принципів і дали змогу визначити європейське управління як правила, процедури й дії суб'єктів управління, тобто інституцій, органів, відомств та агенцій Союзу під час виконання їх завдань, що стосуються способів, за допомогою яких вони реалізують власні повноваження відповідно до природи, цілей, функцій, структури і принципів Європейського Союзу на основі відкритості, ефективності й незалежності.

5. Обґрунтовано нормативно-правову обумовленість європейського управління, дослідження якої здійснено за трьома напрямками: вивчення нормативно-правових засад розвитку європейського управління; класифікація джерел права Європейського Союзу та виявлення їх впливу на ефективність європейського управління; типологія принципів європейського управління як відображення дії *acquis communautaire*. З'ясовано, що нормативно-правові засади розвитку європейського управління ґрунтуються на положеннях первинного неофункціоналізму, який передбачав спочатку "правову пов'язаність" між собою держав-членів Європейських Спільнот, а потім і між самими Європейськими Спільнотами. Основою такої пов'язаності є сама природа права ЄС, яка характеризується двома найголовнішими особливостями: верховенством стосовно національних правових систем держав-членів та прямою дією всіх положень, що застосовуються до цих держав-членів та їх громадян. Концептуально-нормативна обумовленість розвитку європейського управління

пояснюється не лише правом ЄС, а й специфічною природою співвідносності (характером зв'язків) між правовими нормами ЄС та національними правовими системами держав-членів.

Доведено, що розвиток європейського управління відбувається в умовах постійного впливу на нього цілої низки стандартів, закріплених в *acquis communautaire*, роль яких відіграють неписані джерела права Євросоюзу, і насамперед адміністративного права, якими є відповідні принципи, визначені в державах-членах за їх спільною згодою в процесі інтеграції. При цьому встановлено, що принципи належного управління й безперервності державних та інших послуг, які входять до принципів, що впливають із концепції правової Спільноти, трактуються не лише як прояви загальної вимоги дотримуватися права ЄС, але і як відображення дії *acquis communautaire* на європейське управління. До них відносять відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Як кожний з них окремо, так і їх сукупність важливі для встановлення демократичнішого й ефективнішого європейського управління та його подальшого розвитку.

6. Показано, що інституційна обумовленість європейського управління розвивалася досить тривалий час, з моменту виникнення інституційної системи, поетапно, в органічному й цілісному зв'язку з процесом європейської інтеграції. Установлено, що положення Маастрихтського й Амстердамського договорів про інституційну систему ЄС фактично створили організаційно-правову основу європейського управління, що дістало подальшого розвитку в Ніццькому договорі в контексті майбутнього розширення Європейського Союзу. Положення цих договорів згруповано за двома напрямками: інституційними змінами та змінами політики. Еволюція інституційної системи спричинила суттєві структурно-функціональні зміни, привела до виділення нової парадигми інституційної системи ЄС, що закріплена у відповідних положеннях Договору про запровадження Конституції для Європи.

7. Виявлено взаємозв'язок між цілями та повноваженнями й компетенціями ЄС як інструментами здійснення євроінтеграційної політики. У поєднанні із завданнями, повноваженнями, компетенціями, принципами, етапами та процедурами ухвалення рішень тощо цілі виступають потужними мотиваторами євроінтеграційних дій. Доведено також, що у засновницьких договорах ЄС закріплене своєрідне “дерево цілей”, яке складається зі стратегічних, оперативних і тактичних цілей. У поєднанні між собою цілі та повноваження й компетенції ЄС виступають “діючим тандемом”, у якому для досягнення цілей використовуються повноваження й компетенції із застосуванням принципу субсидіарності й пропорційності. Завдяки цьому досягається співвідносність засобів з цілями.

8. Установлено взаємозалежність між розвитком європейського управління і його впливом на управлінські сфери держав-членів, держав-кандидатів і держав-претендентів на вступ до ЄС, зокрема й України, з одного боку, та функціонуванням європейського адміністративного простору (ЄАП) – з другого. Доведено, що при цьому суб'єкти відносин у ЄАП керуються певними принципами, які є обов'язковими з етичних та юридичних міркувань і поширюються на всі рівні європейського управління. Ці принципи є тим, що називають “офіційно неформальним доробком Спільноти у сфері державного управління”, який сприяє становленню й розвитку європейського адміністративного простору та європеїзації національних систем державного управління. Показано, що вони компенсують відсутність у законодавстві ЄС чітких положень, які б урегульовували відносини у сфері європейського управління й полегшували реформування національних систем державного управління країн-претендентів на вступ до ЄС. Доведено, що в контексті впливу європейського управління на державне управління в Україні при його реформуванні доцільно керуватися європейськими критеріями й цінностями.

9. З'ясовано багаторівневий характер системи європейського управління, ознаками якого на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях є збільшення кількості суб'єктів управління, удосконалення процесуальності, підвищення ефективності в деяких сферах політики, підвищення рівня демократизму. Виявлено, що на наднаціональному рівні європейського управління відбувається змішування основних функцій – законодавчої,

виконавчої й судової влади – між органами ЄС. Розкрито сутність методів національного рівня управління, до яких належить спеціальний, регулятивний, метод багаторівневої системи державного управління, метод координації національної політики та метод співробітництва на національному рівні. У дисертації змодельовано вже усталені в 15 державах-членах ЄС регіональний і місцевий рівні за типізацією форм державного устрою. При цьому встановлено, що сучасним регіональному та місцевому рівням європейського управління притаманні такі особливості, як об'єднання регіонального рівня в різних національних системах, поступове включення регіонального виміру в європейську систему, участь різних європейських регіонів у розвитку й застосуванні європейської політики та права ЄС.

10. Обґрунтовано неминучість європеїзації національних систем державного управління. Показано, що європеїзація через процес європейської інтеграції, і зокрема за допомогою дій інституцій наднаціонального рівня європейського управління, хоч і не впорядковує національні системи державного управління, проте досить інтенсивно впливає на них таким чином: завдяки виконанню і навіть примусовому здійсненню національними системами державного управління законодавства ЄС; шляхом переговорів, ухвалення рішень і їх виконання системами державної служби на національному й наднаціональному рівнях; у формі управлінської співпраці в рамках національних систем державного управління й державної служби; за допомогою прецедентного права ЄС та через створення відповідних структур у сфері національних державних служб. Усе це безпосередньо стосується України як держави-претендента на вступ до ЄС. У вітчизняній сфері державного управління європеїзація зумовлює потребу систематично виокремлювати вимоги до управлінських та організаційних структур, національної кадрової політики, законодавства про державну службу, політичних і правових процесів з метою їх кращої адаптації до європейських стандартів.

11. Доведено, що застосування європейських підходів до реформування державного управління в Україні має передбачати, насамперед, упровадження принципів європейського управління, а вже потім, у разі необхідності, – узагальнені чи конкретні моделі управління. Установлено, що функціонування сучасних політико-адміністративних систем у державах-членах Європейського Союзу відбувається у тісному зв'язку національних систем державного управління з тією чи іншою формою державного правління (президентською, парламентською, змішаною) і формою державного устрою (унітарною, регіоналізованою, федеративною) та їх взаємозалежність. Саме з цих міркувань перспективні напрями реформування державного управління в Україні доцільно пов'язувати із сучасними формами правління та формами (типами) державного устрою в державах-членах ЄС. Такий підхід забезпечує чітке розуміння того, що реформування державного управління можна досягти шляхом удосконалення форми державного правління, тобто завдяки конституційній (політичній) та адміністративній реформам, та форми державного устрою, зокрема завдяки територіальній реформі.

12. Аргументовано наявність в Україні класичного президентського правління, а не президентсько-парламентського, думка про яке нав'язувалася в останні роки. Це твердження дисертанта ґрунтується на сучасних розробках зарубіжних учених, які виокремлюють президентську і парламентську форми правління, що мають такі змішані форми: напівпрезидентську, яку ще називають президентсько-прем'єрською, президентсько-парламентську та парламентсько-президентську. Доведено потребу в реформуванні президентської форми правління в напівпрезидентську. Це видається цілком послідовно-логічним на сучасному етапі, що дасть змогу Україні діяти в межах знань, досвіду та компетенції, здобутих протягом всього минулого століття. Показано, що різкий перехід до парламентаризму навіть у парламентсько-президентській формі, яка запроваджується з 1 січня 2006 р., може спричинити загострення існуючих державно-управлінських проблем та виникнення нових непередбачуваних ризиків.

13. Доведено, що перспективні напрями реформування державного управління в Україні крізь призму форми державного устрою мають ґрунтуватися на сутності територіального реформування. Такий підхід виправданий тим, що дає змогу сформулювати

кінцеву модель державного управління як органічного складника цілісної системи державного устрою, що в результаті приведе до взаємопоєднання державного управління й того чи іншого типу (форми) державного устрою – унітарного, регіоналізованого, федеративного. На думку дисертанта, формою (типом) територіального устрою в Україні має залишатися унітаризм, який у контексті регіоналізаційних процесів, що тривають в Європі, поступово набуватиме децентралізованої форми.

14. Обґрунтовано потребу в запровадженні європейського виміру в реформування державної служби як ключового елемента системи державного управління шляхом застосування європеїзаційних взаємодоповнюваних дій за такою логічною схемою: європеїзація – гармонізація – наближення – адаптація. Аргументовано, що успішність реалізації державних стратегій європейського вибору України безпосередньо залежить від ефективності функціонування інституту державної служби. Європейський вимір у реформуванні державної служби насамперед передбачає створення державним службовцям належних умов для набуття та розвитку відповідних навичок, необхідних для активних дій на європейській арені. Державні службовці потребують комплексної міждисциплінарної освіти, розвитку у них належної управлінської культури, що дасть їм змогу засвоїти практику держав-членів щодо процесу прийняття рішень у їх національних політико-адміністративних системах та наднаціональній інституційній системі ЄС. Теоретична підготовка стосовно особливостей становлення та розвитку інституцій ЄС, правової системи ЄС, правових актів у різних сферах внутрішнього ринку ЄС та практична здатність виконувати системний аналіз з урахуванням досвіду вирішення аналогічних питань у державах-членах, державах-кандидатах і державах-претендентах дадуть можливість державним службовцям незалежно від їх місця роботи й посади швидко й ефективно вирішувати питання, пов'язані з реалізацією державної політики європейської інтеграції, знаходити шляхи й альтернативні варіанти вирішення можливих спірних питань.

Основні наукові результати дисертаційного дослідження дають підстави запропонувати практичні рекомендації для органів влади в Україні, а саме:

- при реформуванні державного управління варто керуватися не лише внутрішніми потребами й політичною кон'юнктурою, а і європейськими цінностями, стандартами й вимогами, а також копенгагенськими та мадридськими критеріями;
- застосування європейських підходів до вдосконалення системи державного управління в Україні має передбачати насамперед упровадження принципів європейського управління, а вже потім, у разі потреби, - узагальнені чи конкретні моделі управління;
- органи влади у процесі запровадження в Україні з 1 січня 2006 р. парламентсько-президентської форми правління мають орієнтуватися на модель практичного функціонування системи державного управління, наближену до моделей, що існують в європейських країнах з напівпрезидентською (президентсько-прем'єрською) системою правління;
- результатом територіального реформування має бути запровадження в Україні територіального устрою, що має сучасну назву регіоналізованого унітаризму децентралізованого типу;
- запровадження європейського виміру в реформування державної служби через застосування європейських стандартів і вимог має передбачати насамперед створення державним службовцям належних умов для набуття та розвитку відповідних навичок, потрібних для активних дій на європейській арені.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії

1. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 238 с.

2. Розвиток суспільства: Монографія / Е.Афонін, Ю.Бажал, В.Бакуменко, І.Грицяк та ін.; За заг. ред. І.Розпутенка та Б.Лессера. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2004. – 340 с. – Авторські с. 165-176.

3. Державне управління в Україні: централізація й децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відп. ред. проф. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с. – Авторські с. 291-301.

Статті в наукових фахових виданнях

4. Грицяк І.А. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України // Командор. – 1995. – № 2. – С. 8-10.

5. Грицяк І.А. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53-67.

6. Грицяк І.А. Законодавчі та виконавчі органи Європейського Союзу // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 237-243.

7. Грицяк І.А. Правові акти Європейського Союзу в управлінні інтеграційними процесами // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 359-365.

8. Грицяк І.А. Європейський вимір у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 1 (17). – С. 208-223.

9. Грицяк І.А. Принципи права Європейського Союзу й концепція адміністративної реформи в Україні // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 415-426.

10. Грицяк І.А. “Єврорегіон” як управлінська форма європейської регіональної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С.М.Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 2 (16). – С. 42-51.

11. Грицяк І.А. Правовий статус державних службовців у державах-членах Європейського Союзу (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. – № 3. – С. 266-275.

12. Грицяк І.А. Основні принципи права Європейського Союзу та їх застосування в державному управлінні // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 43-50.

13. Грицяк І.А. Правове регулювання транскордонного співробітництва // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 4-6 (14). – С. 67-73.

14. Грицяк І.А. Європеїзація державного управління // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 38-45.

15. Грицяк І.А. Становлення й розвиток інституційної системи Європейського Союзу // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 10-12 (16). – С. 98-106.

16. Грицяк І.А. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. / За заг. ред. А.О.Чемериса. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 6-7. – С. 440-446.

17. Грицяк І.А. Конституція для Європи – основа європейського управління // Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 1. – С. 36-42.

18. Грицяк І.А. Інституційна система Європейського Союзу в Договорі заснування Конституції для Європи // Державне управління в Україні: реалії та перспективи: Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 324-333.

19. Грицяк І.А. Деякі особливості європейського управління // Зб. наук. пр. НАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 25-34.

20. Грицяк І.А. Теоретичні та концептуальні підходи до розуміння євроінтеграційного процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (21). – С. 14-29.

21. Грицяк І.А. Цілі та компетенції як складники європейського управління // <http://www.nbu.gov.ua/Artikles/Nadupu/2005-1/>
22. Грицяк І.А. Виникнення й становлення інституційної системи Європейських Співтовариств // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С.М.Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 32-42.
23. Грицяк І.А. Органи наднаціонального рівня управління в Європейському Союзі та їх основні функції // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (23). – С. 92-106.
24. Грицяк І.А. Регіональний та місцевий рівні управління в Європейському Союзі // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С.М.Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 120-126.
25. Грицяк І.А. Інституції наднаціонального рівня управління в Європейському Союзі та їх допоміжні функції // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ “Магістр”, 2005. – № 3. – С. 9-21.
26. Грицяк І.А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні // <http://www.nbu.gov.ua/Artikles/Nadupu/2005-2/>
27. Hryciak I. Адміністративна реформа в Україні в контексті європейських вимог // Polska-Ukraina-Slowacja Studia z zakresu prawa administracji i gospodarki / Pod redakcją Jerzego Buczkowskiego, Petro Steciuka i Nory Łtangovej: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyslu. – Przemysł-Lwów-Koszyce, 2004. – Zeszyty naukowe nr 13. – С. 14-20.
- Тези доповідей, матеріали наукових конференцій**
28. Грицяк І.А. Адміністративні методи управління в сфері державної служби // Норми етики в управлінні: Матеріали укр.-американ. симпозіуму 24-25 трав. 1994 р., м. Київ. – К.: Ін-т держ. упр. й самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1994. – С. 69-73.
29. Грицяк І.А. Деконцентрація та децентралізація у державному управлінні // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів Академії, 31 трав. 1996 р., м. Київ. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – С. 88-89.
30. Грицяк І.А. Деякі питання сумісності права України і права Європейського Союзу та відмінностей між ними // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали наук.-практ. семінару, 11-12 берез. 2002 р., м. Київ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 201-206.
31. Грицяк І.А. Наближення права України до права Європейського Союзу як фактор надійності і ефективності державного управління // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 169-171.
32. Грицяк І.А. Європейські цінності як основа ефективності державного управління // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 23 січ. 2003 р., м. Львів / За заг. ред. А.Чемериса: У 2 ч. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – Ч. 2. – С. 391-395.
33. Грицяк І.А. Європейський адміністративний простір // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. – К., 2003. – С. 78-83.
34. Грицяк І.А. Формування правової свідомості як засіб захисту прав людини в умовах європейської інтеграції // Права людини в Україні: стан справ, проблеми, перспективи / Редкол.: Ю.І.Сватко (голова) та ін. – К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2003. – С. 111-114. – (Б-ка Міжнар. каф. ЮНЕСКО в НаУКМА).
35. Грицяк І.А. Acquis communautaire: прийняття і здійснення // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева: У 2 т. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 119-121.
36. Грицяк І.А. Особливості державного регіонального управління: європейський спектр // Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування

житлово-комунального господарства в Україні: Матеріали ІХ Всеукр. муніцип. слухань “Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку”, 22-26 верес. 2003 р., м. Київ – “Пуща-Озерна” / Наук. ред. М.Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2004. – С. 312-315.

37. Грицяк І.А. Стандарти державного управління в умовах європейської інтеграції // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: Міжнар. щоріч. наук.-практ. конф., 23 січ. 2004 р., м. Львів / За заг. ред. А.О.Чемериса: У 2 ч. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Ч. II. – С. 46-50.

38. Грицяк І.А. Принципи державного управління в умовах європейської інтеграції // Адміністративне право в контексті європейського вибору України: Зб. наук. пр. – К.: Міленіум, 2004. – С. 56-60.

39. Грицяк І.А. Реформа державного управління через реформу державної служби // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., Київ: У 2 т. – К., 2004. – Т. 1. – С. 337-338.

40. Грицяк І.А. Гармонізація чи наближення національного законодавства у сфері державного управління з *acquis communautaire*? // Міжнародне економічне співробітництво України (правові проблеми): Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / Відп. ред. В.Ф.Опришко. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 149-158.

41. Грицяк І.А. Регіональний вимір європейського управління // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2005 р., м. Київ: У 2 т. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 2. – С. 41-42.

Статті в інших наукових виданнях та навчально-методичні публікації

42. Грицяк І.А., Кампо В.М. Місцеве і регіональне самоврядування // Республіканець. – 1993. – № 5. – С. 54-55.

43. Грицяк І.А. Адміністрування – не волонтаризм // Уряд. кур’єр. – 1994. – 11 серп.

44. Програма та методичні матеріали курсу права Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України / За наук. ред. зав. каф. (координатора програми) права, канд. юрид. наук І.Грицяка. – К., 1994. – С. 1-12.

45. Грицяк І.А. Періодизація місцевого самоврядування України // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 3-4 (12-13). – С. 85-97.

46. Грицяк І.А., Бадешко Л. Деякі аспекти організації державної служби у Франції // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 3-4(12-13). – С. 134-137.

47. Грицяк І.А. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори. Персонал у комунальному управлінні: Пер. з нім. – К.: Ін-т держ. упр. і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1995. – 42 с. – (Сер.: Місцеве (територіальне) самоврядування).

48. Грицяк І.А. Унітарна децентралізація чи федеральний централізм? // “Вільна спілка” та сучасний український конституціоналізм”: Драгоманів. зб. / За ред. Т.Г.Андрусяка. – Л.: Світ, 1996. – С. 193-202.

49. Грицяк І.А. Регіональна політика та місцеве самоврядування // Абетка української політики: Довідник / Авт.-упоряд.: М.Томенко (кер. кол.), Л.Бадешко, В.Гребельник та ін. – К.: Смолоскип, 2002. – Вип. 5. – С. 71-92.

50. Грицяк І.А. Правові аспекти євроатлантичного впливу у сфері економіки // Економічні аспекти розширення НАТО / За ред.: Б.Лессера та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – С. 25-37.

51. Грицяк І.А. Правові вимоги та співучасть у транскордонному співробітництві: чи існує ідеальна правова структура? // Транскордонне співробітництво / І.Бондарчук, І.Грицяк, А.Даруліс та ін.; За заг. ред. Б.Лессера та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – С. 40-58.

52. Грицяк І.А. Форми правління і стабільність та ефективність державного управління // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – С. 29-43.

53. Грицяк І.А. Регіональна політика та місцеве самоврядування // Абетка української політики: Довідник / Авт.-упоряд.: М.Томенко (кер. кол.), Л.Бадешко, В.Гребельник та ін. – К.: Смолоскип, 2003. – Вип. 6. – С. 75-95.

54. Грицяк І.А., Озірська С.М. Європейський вимір у підготовці державних службовців // Навчальний процес у закладах системи перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів: досвід та проблеми: Зб. наук. та наук.-метод. пр. / Кол. авт.; За заг. ред. В.І.Лугового, І.В.Розпутенка, В.Г.Понеділко. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – С. 32-43.

55. Грицяк І.А. Європейське управління в Договорі про запровадження Конституції для Європи // Право України. – 2005. – № 4. – С. 118-122.

56. Legal requirements and legal participation in cross-border cooperation: is there any “ideal” legal structure? // Cross-border cooperation. Editors-in-chief Barry Lesser and Ivan Rozputenko. – Kyiv: K.I.C., 2003. – P. 33-49.

Підручники та навчальні посібники

57. Грицяк І.А. Правове регулювання державної служби // І.В.Зуб, Б.С.Стичинський, І.А.Грицяк. Трудове право: курс лекцій. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – С. 153-175.

58. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу: Навч. посіб. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2004. – 260 с.

59. Грицяк І.А., Немиря Г.М., Палій О.М. Європейська інтеграція (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни): Навч. посіб. – К.: Центр навч. л-ри, 2004. – 44 с. – Авторські – с. 11-27.

60. Грицяк І.А. Дослідження систем управління: Навч. посіб. // Електронне видання Головного управління державної служби України. – К.: <www.guds.gov.ua>, 2005. – 104 с.

61. Грицяк І.А. Україна на шляху до європейського адміністративного простору //Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник / Редкол.: В.Б.Авер'янов – гол.: У 2 т. – К.: Юрид. думка, – 2005. – Т. II. – С. 523-538.

АНОТАЦІЇ

Грицяк І.А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2006.

У дисертації розроблено теоретико-методологічні засади розвитку європейського управління з урахуванням впливу на державне управління в Україні. На основі системного підходу розкрито сутність та особливості європейського управління та певні прояви його впливу на державне управління в Україні. Визначено концептуальні і теоретичні підходи до вивчення процесу європейської інтеграції, природи та функціонування Європейського Союзу, фундаментальні теоретико-прикладні засади євроінтеграційного процесу як основи європейського управління. Доведено нормативно-правову обумовленість європейського управління. Виявлено взаємозв'язок між цілями та повноваженнями і компетенціями ЄС як інструментами здійснення євроінтеграційної політики. Установлено взаємозалежність між функціонуванням європейського адміністративного простору та розвитком європейського управління і його впливом на управлінські сфери держав-членів, держав-кандидатів і держав-претендентів на вступ до ЄС, зокрема й України, а також багаторівневий характер системи європейського управління, обґрунтовано неминучість європеїзації як прояву закономірності світового розвитку, який має певний політичний, економічний, правовий і культурний наслідки в державах-членах, державах-кандидатах і державах-претендентах на вступ до ЄС. Доведено потребу у виваженому застосуванні європейських підходів до реформування державного управління в Україні. Обґрунтовано потребу в реформуванні в Україні

класичного президентського правління, запровадженні європейського виміру в реформування державної служби. Доведено перспективність реформування державного управління в Україні в контексті форм правління та устрою.

Ключові слова: європейська інтеграція, європейське управління, державне управління, Європейський Союз, право ЄС, інституції ЄС, європейський адміністративний простір, багаторівневе управління, європеїзація, європейські стандарти.

Грицак И.А. Развитие европейского управления в контексте влияния на государственное управление в Украине. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Национальная академия государственного управления при Президенте Украины. – Киев, 2006.

Диссертационная работа является первым комплексным исследованием в области науки “Государственное управление”, в котором разработаны научно обоснованные теоретико-методологические подходы к определению сущности и особенностей организации и функционирования европейского управления путем выявления природы его отдельных составляющих частей. Общий результат исследования – теоретико-методологическое обоснование развития европейского управления как явления процесса европейской интеграции, в частности в условиях продолжающегося расширения Европейского Союза, которое определенным образом влияет на усовершенствование государственного управления в Украине. Впервые показано, что методология исследований европейского управления должна основываться на теоретических и концептуальных началах процесса европейской интеграции, их составляющих разных диапазонов и, в частности, среднего, который посредством нового институционализма выступает основополагающей базой институциональной системы ЕС как организационной основы европейского управления.

Предложено авторское определение понятия европейского управления: это правила, процедуры и действия субъектов управления, т.е. учреждений, органов, ведомств и агентств Союза во время выполнения их задач, касающихся способов, с помощью которых они реализуют собственные полномочия в соответствии с природой, целями, функциями, структурой и принципами Европейского Союза на основе открытости, эффективности и независимости.

В диссертации обоснована нормативно-правовая обусловленность европейского управления, которая исследована посредством изучения нормативно-правовых основ развития европейского управления, классификации источников права Европейского Союза и выявления их влияния на эффективность европейского управления, типологию принципов европейского управления как отображение действия *acquis communautaire*. Получила дальнейшее развитие институциональная обусловленность европейского управления, которая пребывает в органической и целостной связи с процессом европейской интеграции и закреплена в положениях Маастрихтского и Амстердамского договоров. Как организационная основа европейского управления, которая нашла свое дальнейшее развитие в Ницком договоре в контексте будущего расширения Европейского Союза, институциональная система отображена в новой парадигме, закрепленной в соответствующих положениях Договора о внедрении Конституции для Европы.

Выявлена взаимосвязь между целями, с одной стороны, и полномочиями и компетенциями ЕС – с другой как инструментами осуществления евроинтеграционной политики, которая отображает взаимообусловленность целей и средств этой политики. Характеризуясь традиционной целевой обусловленностью, европейское управление базируется также на широко используемой концепции многоуровневого управления и на полномочиях и компетенциях, которыми наделен каждый из указанных уровней: эксклюзивных (исключительных), конкурентных и параллельных. Установлена взаимозависимость между европейским административным пространством (ЕАП), развитием

европейского управления и его влиянием на управленческие сферы государств-членов, государств-кандидатов и государств-претендентов на вступление в ЕС, в частности и Украины. Доказано, что при этом субъекты отношений в ЕАП руководствуются определенными принципами, которые являются обязательными исходя из этических и юридических соображений и распространяются на все уровни европейского управления, а также копенгагенскими и мадридскими критериями членства в ЕС, в частности при реформировании национальных систем государственного управления. Обосновано, что в контексте влияния европейского управления на отечественную систему государственного управления следует при ее реформировании принимать во внимание не только собственное понимание этого реформирования и внутреннюю политическую конъюнктуру, но и четко определенные европейские критерии и ценности. Выявлен многоуровневый характер системы европейского управления, осуществлен структурно-функциональный анализ наднационального уровня исходя из принципа разделения власти, раскрыта сущность методов национального уровня управления, смоделированы уже устоявшиеся в 15 государствах-членах ЕС региональный и местный уровни согласно типизации формы государственного устройства.

Обоснована неизбежность европеизации отечественной системы государственного управления как проявления закономерности мирового развития, которая имеет определенные политические, экономические, правовые и культурные последствия. Доказано, что европеизация государственного управления в Украине предопределяет потребность систематически выделять приоритетные требования к управленческим и организационным структурам, национальной кадровой политике, законодательству о государственной службе, политическим и правовым процессам для их лучшей адаптации к европейским стандартам и требованиям.

Основные научные результаты диссертационного исследования дали основание предложить практические рекомендации для органов власти в Украине, исходя из которых при внедрении с 1 января 2006 г. парламентско-президентской формы правления в рамках конституционной (политической) реформы необходимо ориентироваться на модель практического функционирования системы государственного управления, приближенной к моделям, существующим в европейских странах с полупрезидентской (президентско-премьерской) системой правления; как результат территориального реформирования в Украине предлагается территориальное устройство, современное название которого – регионализированный унитаризм децентрализованного типа; внедрение европейского измерения в реформирование государственной службы посредством применения европейских стандартов и требований должно предусматривать прежде всего создание надлежащих условий государственным служащим для приобретения и развития соответствующих навыков, необходимых для активных действий на европейской арене.

Ключевые слова: европейская интеграция, европейское управление, государственное управление, Европейский Союз, право ЕС, институты ЕС, европейское административное пространство, многоуровневое управление, европеизация, европейские стандарты.

Grytsiak I.A. Development of European administration in the context of its impact on public administration in Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for the PhD degree in public administration, specialization 25.00.01 – theory and history of public administration. – National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine. – Kyiv, 2006.

The dissertation thesis explores the theoretic-methodological basis for the development of European administration in the context of its impact on public administration in Ukraine. The essence and specific features of the European administration are explored in the systemic way, as well as its impact of public administration in Ukraine. The thesis defines the conceptual and theoretical foundation of the

European integration process; the character and operation of the EU; fundamental theoretical-applied grounds of the European integration process as a basis for European administration. The legal-normative justification for the European administration is provided. The dissertation investigates relationship between goals, powers and competences of the EU as the instruments for implementation of European integration policy. The links between of the development European administration and the European Administrative Space are determined, as well as their impact on the system of administration in EU member-states, candidate states and states seeking membership in the EU, including Ukraine. The multilevel system of the European administration is described, the inevitability of Europeanization as a world trend is provided grounds for, which has certain political, economic, legal and cultural consequences for member-states, candidate states and countries seeking EU membership. The thesis explores and provides grounds for a balanced and selective application of the EU public administration reform instruments in Ukraine; as well as rationalizes the reform of the classic-type president rule. It looks into the future of public administration reform in Ukraine with regard to forms and structure of governance and provides evidence for the need to introduce the European dimension in the civil service reform.

Key words: the European integration, the European administration, the public administration, the European Union, the law of the EU, the institutions of the EU, the European Administrative Space, the multilevel system of the European administration, the Europeanization, the European standards.