

3. О конфликте интересов [Электронный ресурс] : Закон Молдовы от 15.02.2008 г. № 16. – Режим доступа : <http://lex.justice.md>.

4. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц [Электронный ресурс] : Закон от 10.05.2002 г. – Режим доступа : <http://www.knab.gov>.

5. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru>.

6. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс] // Офіційний сайт комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією – Режим доступу : <http://pb8.ru/4r5>.

7. *Токар-Остапенко О. В.* Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні / *О. В. Токар-Остапенко*. – К. : НІСД, 2013. – 57 с.

8. *Требенець Н. І.* Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів : публічний виступ [Електронний ресурс] / *Н. І. Требенець* // Сайт спільноти кращих державних службовців України – Режим доступу : <http://kds.org.ua>.

9. O sprječavanju sukoba interesa [Електронний ресурс] : Закон. – Режим доступу : <http://www.zakon.hr>.

10. Ostřetuzájmů [Електронний ресурс] : Zákonč. 159/2006 Sb. – Режим доступу : <http://www.msmt.cz>.

11. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.

УДК 351

І. С. СЕМЕНЮК

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В ІСПАНІЇ

Розглянуто проблеми реформування системи публічного управління Іспанії, що разом з іншими структурними реформами, оголошеними у грудні 2011 р. Урядом на чолі з М. Рахоєм, має забезпечити виведення країни з фінансово-економічної кризи та відновлення її сталого розвитку.

Зазначено, що, враховуючи особливості Іспанії, певні аспекти адміністративної реформи можуть бути корисними для України.

Ключові слова: адміністративна реформа, органи публічного управління, органи управління автономних співтовариств, органи місцевого самоврядування.

The paper discusses topical issues of reforming the public administration system in Spain. The reform, together with other restructuring declared by the M. Rajoy Government in December 2011, is aimed at ensuring the country's recovery from the economic and financial crisis, and its sustainable economic revival.

Keeping in mind the specificity of Spain, certain aspects of its administrative reform could be practicable in Ukraine as well.

Key words: administrative reform, public authorities, government agencies of autonomous communities, local government bodies.

Адміністративна реформа в будь-якій країні спрямована на запровадження динамічного процесу змін в інституційній системі публічного управління, вирішує актуальні завдання забезпечення економічного та соціального розвитку країни, політичного партнерства, зміцнення громадянського суспільства, визначення та реалізації публічної політики в економічній, соціальній сферах тощо.

Свій вклад у дослідження проблем адміністративних реформ зробили такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як Р. Драго [3], М. Кулеша [4], Н. Меннінг [6], Н. Парісон [7], І. Сало [9], О. Чаплигін [5] та ін.

У сучасному глобалізованому світі адміністративна реформа є підтвердженням політичної волі керівництва держави до змін. Реформи в публічній сфері набувають більшого значення, ніж це було в минулому, і зміцнюють довіру громадян щодо прихильності уряду впроваджувати структурні заходи, які якнайскоріше спричиняють до відновлення економіки країни.

Разом з тим існує проблема переходу від політичного спрямування на адміністративну реформу до вироблення конкретних цілей, напрямів і заходів з проведення цієї реформи.

Метою статті є встановити основні засади започаткування адміністративної реформи в Іспанії.

Вирішенню цієї мети сприятимуть такі цілі дослідження: визначення причин, передумов та мети реалізації адміністративної реформи в Іспанії; виокремлення напрямів реалізації адміністративної реформи в Іспанії, що можуть бути досліджені для модернізації системи державного управління України.

Нагадаємо, що Королівство Іспанія є парламентською монархією, складається з 17 автономних співтовариств та двох автономних міст – Сеута і Мелілья, 50 провінцій і 8295 муніципалітетів. Населення Іспанії – 46,6 млн мешканців, площа – 504 782 кв. км.

У світі існує поширене розуміння того, що система публічного управління повинна адаптуватися до вимог XXI ст. В останні тридцять років більшість країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) започаткували заходи з реформування публічного управління. Адміністративні реформи в цих країнах носили як комплексний, так і вузькоспрямований характер (наприклад, стримування зростання витрат у межах фіскальної консолідації).

Питання реформування публічного управління є важливим, оскільки витрати на утримання та забезпечення діяльності всіх адміністративних органів держави еквівалентні, з точки зору державних витрат у країнах Європейського Союзу (ЄС), половині ВВП країни. Якщо однією зі стратегічних засад для економічного розвитку є забезпечення конкурентноспроможності країни у світовому просторі, то адміністративна система держави має бути адекватною потребам економічного, соціального та культурного розвитку.

Реформа публічного управління спричинена необхідністю поліпшити його ефективність. Більшість країн ОЕСР обрали концепцією адміністративної реформи концепцію під назвою “Відкритий уряд”. Вона базується на застосуванні принципів прозорості, доступності та здатності реагувати на нові ідеї, потреби та вимоги фізичних осіб і суб’єктів економічної діяльності. Зрештою, мова йде не тільки про підвищення ефективності діяльності системи публічного управління, але й про зміну її підходів. Завдяки інноваціям, зокрема таким, як “електронний уряд”, не тільки наближується надання адміністративних послуг до споживачів та їх якість, а й створюються умови для підвищення результативності та ефективності усєї системи публічного управління [2].

У сучасному глобалізованому світі проведення адміністративних реформ також свідчить про наявність політичної волі влади до змін.

Причини проведення адміністративної реформи в Іспанії. Після понад двадцяти років економічного зростання (лише в 1993 р. було зафіксовано падіння ВВП на 1 %) у 2009 р. Іспанія увійшла в період фінансово-економічної кризи, спричиненою світовою кризою. Серед основних причин складної ситуації, в якій опинилася країна, були несприятлива міжнародна економічна кон’юнктура, надмірні зовнішні запозичення уряду соціалістів на чолі з Хосе Сапатеро (2004 – 2011 рр.), штучно створена “цінова бульбашка” на ринку нерухомості, затримка у проведенні структурних реформ, зокрема ринку праці.

У 2009 р. ВВП Іспанії зменшився на 3,8 %, у 2010 р. на 0,2 % і у 2012 р. на 1,6 %. Зростання ВВП у 2011 р. на 0,1 % не могло змінити ситуацію, і за підсумками 2012 р. загальна чисельність безробітних уперше в історії країни перевищила 25 % активного населення. Також протягом останніх років спостерігалася стійка тенденція до зростання державного боргу Іспанії (з 36 % у 2007 р. до 76 % у 2012 р.), а також гостра нестача коштів у багатьох автономних співтовариствах.

Погіршення соціально-економічної ситуації (зокрема, за період з грудня 2008 р. по грудень 2011 р. чисельність безробітних зросла з 3 млн 129 тис. осіб до 4 млн 422 тис.; купівельна спроможність знизилась на 7 %; у 2011 р. 21,8 % населення було на межі рівня бідності, коли в 2010 р. – 20,7 %, середній дохід на особу був 9371 євро, що на 3,8 % менше, ніж у 2010 р.) [10] призвело до зміни уряду Іспанії. На парламентських виборах 20 листопада 2011 р. переконливу перемогу здобула Народна партія на чолі з її лідером Маріано Рахоем, який у грудні того ж року очолив і сформував новий уряд країни.

Основними завданнями уряду було визначено реформування ринку праці, фінансової та пенсійної систем, скорочення державних витрат у 2012 р. на 16,5 млрд євро та проведення адміністративної реформи. Кінцевою метою політики уряду М. Рахоя є досягнення стійкого зростання економіки країни і створення нових робочих місць.

Для цього визначено три стратегічні лінії економічної політики:

а) фіскальна консолідація з метою повернення до сталого державного боргу, відновлення довіри до іспанської економіки, полегшення доступу до кредитів, поліпшення зовнішньоторговельного балансу і досягнення сумісності іспанської фіскальної політики з членством країни в ЄС;

б) реформа фінансового сектора з метою забезпечення утворення міцних і кредитоспроможних установ з повним доступом до фінансових ринків;

в) структурні реформи, які забезпечать гнучкість і конкуренцію, покращать якість виробничих факторів та сприятимуть виділенню ресурсів для більш конкурентоспроможних секторів. Серед них слід виділити реформу ринку праці, реформу освіти та закон про гарантування єдності ринку.

На думку уряду Іспанії, реформа системи публічного управління повинна знаходитися в середині вісєї структурних реформ і фіскальної консолідації.

Метою адміністративної реформи є вдосконалення системи публічного управління, підвищення її ефективності та продуктивності, виведення на рівень вимог сьогодення.

У ході адміністративної реформи проводиться поглиблений аналіз державних видатків, у результаті якого виробляються пропозиції щодо ліквідації деяких органів управління, усунення дублювання, спрощення процедур і в цілому запроваджується більший контроль над використанням ресурсів. Усі ці заходи повинні спричинити підвищення ефективності та якості надання адміністративних послуг, а також до значну економію, що сприятиме досягненню цілей фіскальної консолідації.

Для підготовки пропозицій рішенням ради міністрів Іспанії було створено Комісію з питань проведення адміністративної реформи (далі – КΠΑР), у складі якої працювали підкомісії з питань адміністративного дублювання, адміністративного спрощення, управління службами і спільними засобами; інституційної адміністрації. Комісія проводила свою роботу у співпраці з громадськістю, зокрема була створена Консультативна рада, в якій були представлені омбудсмен, представники бізнесу та публічних службовців.

У червні 2013 р. КΠΑР оприлюднила доповідь з 219 пропозиціями, з яких 137 стосуються органів публічного управління та автономних співтовариств і 82 виключно центральних органів публічної влади.

З початку діяльності уряду М. Рахоя реформа публічного управління здійснюється за такими напрямками:

1. Бюджетна дисципліна і публічна прозорість (транспарентність).

Першим реформаторський заходом було схвалення урядом нового закону про бюджетну стабільність і фінансову стійкість, який є основою для консолідації бюджету всіх органів публічного управління (далі – ОПУ).

2. *Раціоналізація публічного сектора. Ліквідація організацій та підрозділів, які є дублюючими і неефективними.* Передбачає: а) усунення дублювання з органами автономних співтовариств; б) раціоналізацію інституційної адміністрації, сектора публічних компаній та фондів; в) реформу місцевих органів влади.

3. *Підвищення ефективності ОПУ.* Було запропоновано: а) заходи зайнятості в публічному секторі; б) впровадження системи вимірювання ефективності; в) новий порядок підготовки розділів 2 і 6 Державного бюджету; г) закон про сприяння електронному рахунку-фактурі та створенню бухгалтерського реєстру; д) управління загальними службами та засобами; е) реформування Закону про субвенції.

4. *Адміністрація на службі громадян та підприємств.* Запропонована урядом Іспанії адміністративна реформа принципово фокусується на наданні сприяння відносинам адміністрації з громадянами та підприємствами [2].

Поточні результати проведення адміністративної реформи в Іспанії. “Схуднення” і раціоналізація іспанського публічного управління почалися на початку 2012 р. Завдяки заходам уряду Іспанії, в т.ч. у рамках Закону про бюджетну стабільність і фінансову сталість, дефіцит органів публічного управління знизився до 6,98 % ВВП у 2012 р., порівняно з 8,96 % у 2011 р.

Передбачається, що завдяки реформі публічного управління протягом чотирьох років урядування Народної партії Іспанії публічний сектор у сукупності зменшить витрати на 37,620 млрд євро. Наприкінці цього періоду за умови повного здійснення реформи всі публічні органи (адміністрації) будуть економити 17,534 млрд євро на рік порівняно з тими сумами, які були витрачені у 2011 році. (За даними іспанської статистики, у третьому кварталі 2011 р. працівників сфери публічного управління було 3 220 600, і вони склали 17,7 % від загальної кількості зайнятих в економіці. Починаючи з третього кварталу 2011 р. до першого кварталу 2013 р., мало місце скорочення 374 800 посад публічного управління. Протягом згаданого періоду зайнятість у публічному секторі скоротилася на 11,6 % порівняно з 7,7 % зниженням зайнятості в приватному секторі. У січні 2012 р. центральні органи влади нараховували 234 685 співробітників порівняно з 1 351 883 співробітниками органів управління автономних співтовариств і 597 212 органів місцевого самоврядування).

Станом на березень 2014 р. було реалізовано 63 заходи (28,51 % від усіх), знаходиться у процесі реалізації 158 заходів (71,49 %).

Серед важливих заходів потрібно відзначити ухвалення в листопаді 2013 р. Закону про створення незалежного органу фінансової відповідальності, завдяки якому посилюється зобов'язання щодо досягнення ефективного контролю за виконанням цілей бюджетної стабільності та державного боргу, Закон про прозорість, доступ до публічної інформації та належного управління, який підвищує рівень транспарентності у суспільному житті всіх адміністрацій, гарантує доступ громадян до інформації та встановлює зобов'язання належного управління, які повинні виконувати державні посадовці [8].

Отже, метою адміністративної реформи в Іспанії є вдосконалення системи публічного управління, підвищення її ефективності, ліквідація неефективних структур і покращання надання послуг громадянам країни. За умови її успішної реалізації будуть значно скорочені витрати на публічний сектор.

Для України може бути цікавим досвід Іспанії при вирішенні таких питань, як підвищення ефективності органів публічного управління, бюджетна дисципліна і публічна прозорість; ліквідація організацій і підрозділів, які є дублюючими і неефективними; раціоналізація інституційної адміністрації, сектора публічних компаній і фондів.

Таким чином, адміністративна реформа має забезпечити не лише підвищення ефективності публічної адміністрації, але й зміну її підходів до здійснення управління; в глобалізованому світі посиляє також повідомлення про політичну волю керівництва держави до змін.

Література:

1. Державне управління та державна служба: словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 280 с.
2. Доповідь Комісії з питань проведення адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.seap.minhap.gob.es.
3. Драго Р. Административная наука / Р. Драго ; пер. с фр. ; под ред. Б. М. Лазарев ; перев. В. Л. Энтин. – М. : Прогресс, 1982.
4. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989 – 1999 гг.). Идеи и люди [Электронный ресурс] / М. Кулеша. – Режим доступа : <http://www.yabloko.ru>.
5. Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. К. Чаплигін // Державне будівництво. – 2007. – № 1(41). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
6. Мэннинг Н. Международная реформа государственного управления: уроки для Российской федерации / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – Режим доступа : <http://www-wds.worldbank.org>.
7. Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности / Н. Парисон // Отечественные записки. – 2004. – Вып. № 2 (17).
8. Річна доповідь щодо моніторингу заходів Комісії з питань проведення адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.seap.minhap.gob.es.
9. Сало І. Як “перекроювали” Польщу та Чехію [Електронний ресурс] / І. Сало // День. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua>.
10. National Statistics Institute – Національний інститут статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ine.es>.
11. Costitucion de Espana de 1978. – Конституція Іспанії від 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.congreso.es.

Надійшла до редколегії 12.09.2014 р.