

УДК 061.1ЄС

РУДІК Олександр Миколайович,

канд. політ. наук, доц., доц. каф. права та європейської

інтеграції ДРІДУ НАДУ, докторант ДРІДУ НАДУ

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ СКЛАДНИК ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ЄС: КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ

Розглядаються ключові принципи реформи державного управління та системи їх моніторингу, розроблені Європейською Комісією в межах стратегічних рамок реформи державного управління в країнах-кандидатах та потенційних кандидатах на вступ у ЄС. З'ясовується, що розроблені в ЄС принципи державного управління визначають те, чим концепт належного врядування є на практиці, й окреслюють основні вимоги, яких повинні дотримуватися країни-вступники під час процесу інтеграції в ЄС. Ці принципи також передбачають структуру моніторингу, що дозволяє регулярно аналізувати поступ, досягнутий у їх застосуванні та встановлювати відповідні орієнтири для країн-вступників. Надається висновок про те, що разом із системою моніторингу принципи державного управління є потужним інструментом європеїзації систем державного управління країн-кандидатів та потенційних кандидатів на вступ в ЄС.

Ключові слова: державне управління, державна політика, європеїзація, політика розширення ЄС, реформа державного управління, принципи державного управління, країни-кандидати та потенційні кандидати.

Rudik O. M. Public administration reform is a fundamental component in the EU integration process: the key principles

The article deals with the key principles of public administration reform and monitoring framework developed by the European Commission within the strategic framework for the reform of public administration in candidate countries and potential candidates for accession to the EU. It is found that the EU's principles of public

administration define what a concept of good governance entails in practice and outline the main requirements to be followed by the enlargement countries during the EU integration process. The Principles also feature a monitoring framework enabling regular analysis of the progress made in applying the principles and establish appropriate benchmarks for the enlargement countries. It is concluded that the principles of public administration, together with the monitoring framework, are a powerful tool for Europeanization of the public administration systems of the candidate countries and potential candidates for accession to the EU.

Key words: public administration, public policy, Europeanization, EU enlargement policy, public administration reform, principles of public administration, candidate and potential candidate countries.

Постановка проблеми. Державне управління, що функціонує належним чином, є передумовою для прозорого та ефективного демократичного врядування. Як фундамент функціонування держави воно визначає здатність уряду надавати державні послуги та сприяти конкурентоспроможності та розвитку країни. Державне управління також відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, надаючи можливість здійснити важливі реформи та організувати ефективний діалог з ЄС щодо вступу. Отже, в Копенгагенських критеріях вступу ЄС визнає та підкреслює необхідність розбудови в країнах-вступниках національної системи державного управління, здатної дотримуватися принципів належного врядування та ефективно транспонувати в національне законодавство та застосовувати на практиці *acquis communautaire* (правовий доробок) ЄС.

Європейська Комісія зосередила свою увагу на реформі державного управління, окресливши її шість ключових напрямів (стратегічні рамки реформи, розроблення та координація політики, державна служба та управління людськими ресурсами, відповідальність, надання послуг, управління державними фінансами), а також на кращій інтеграції цієї реформи в процес розширення за допомогою створення спеціальних груп з питань реформи державного управління та встановлення більш міцних зв'язків із процесом переговорів про вступ [2, р. 4 – 5]. Ці шість ключових напрямів реформи стали основою розроблених Європейською Комісією принципів державного управління [7], які будуть розглянуті нижче на прикладі першого напрямку

– «стратегічні рамки реформи державного управління», який передбачає наявність політичної прихильності до процесу реформ, у тому числі політичне керівництво їх проведенням та зусилля з технічної координації та моніторингу виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ключовими документами, які стосуються реформи державного управління в країнах кандидатах та потенційних кандидатах на вступ в ЄС, є публікації SIGMA («Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту» – спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та ЄС): «Принципи державного управління» (2014 р. та друге видання – 2017 р.) і «Методологічні рамки принципів державного управління» (2017 р.). Викладені в цих публікаціях принципи державного управління та методологічна база для їх точного і систематичного вимірювання стали основою для досліджень ефективності реформи державного управління в семи країнах-вступниках, а згодом і у двох країнах «Східного партнерства» (Грузія, Молдова). Заслуговує також на увагу колективна монографія за редакцією чеських науковців Ю. Немеца та Д. Шпачка «25 років змін та реформ у регіоні V4» (2017 р.) [8], в якій зусиллями авторського колективу вчених із Польщі, Словаччини, Угорщини та Чеської Республіки проаналізовано реформи державного управління в посткомуністичних державах-членах ЄС, які входять до Вишеградської групи, що відбулись в них за останні чверть століття.

Метою статті є розгляд ключових принципів реформи державного управління та системи їх моніторингу, розроблених Європейською Комісією в межах стратегічних рамок реформи державного управління в країнах-кандидатах та потенційних кандидатах на вступ в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Обсяг поняття «належне врядування» поступово окреслювався державами-членами ЄС, і тепер воно використовується в Хартії основоположних прав Європейського Союзу, стаття 41-ша якої надає громадянам ЄС право на належне врядування [1, р. 403 – 404]. Термін «європейський адміністративний простір» був визначений SIGMA в 1999 р. [4]. Він включає в себе такі складники, як: надійність, передбачуваність, підзвітність, прозорість, технічна та управлінська компетенція, організаційна спроможність, фінансова стабільність та участь громадян.

Хоча загальні критерії належного врядування є універсальними, ці принципи розроблені саме для тих країн, які прагнуть вступити в ЄС та отримують допомогу від ЄС у межах Інструменту надання передвступної допомоги (ІРА). Вимоги *acquis*, а також інші керівні настанови та вказівки ЄС є ключовим елементом принципів державного управління в тих сферах, які охоплює *acquis*. В інших сферах ці принципи ґрунтуються на міжнародних стандартах і вимогах, а також на передових практиках держав-членів ЄС та / або країн-учасниць ОЕСР. Країни-вступники повинні забезпечити дотримання цих основних принципів як мінімального рівня належного врядування.

Принципи державного управління охоплюють публічну сферу, яка називається «державна влада», основним елементом якої є державне управління, що здійснюється на національному (центральному) рівні. Принципи також охоплюють незалежні конституційні органи, а також національний парламент та судову владу в рамках їх контрольних та наглядових повноважень щодо державної адміністрації. Ступінь практичного застосування цих принципів конкретною країною-кандидатом чи потенційним кандидатом є показником здатності її національної системи державного управління ефективно впроваджувати *acquis* ЄС відповідно до критеріїв вступу, визначених Європейською Радою в Копенгагені (1993 р.) та Мадриді (1995 р.).

Реформа державного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ у кожній країні, оскільки вона забезпечує надійну основу для імплементації інших політик. Тому вона є однаково важливою як для держав-членів ЄС, так і країн-кандидатів та потенційних кандидатів на вступ, оскільки дозволяє побудувати систему, яка забезпечує надійне підґрунтя для імплементації *acquis communautaire*. Звичайно, країни розвиваються з різною швидкістю і демонструють відмінності в культурі врядування та підходах до реалізації реформ державного управління. Однак деякі принципи є такими, що універсально застосовуються в усіх країнах, а тому є основою принципів державного управління. Реформа державного управління в ЄС ґрунтується на ключових вимогах «управління процесом реформ» та «функціонуючої системи управління», які є критичними для забезпечення її практичної реалізації.

Перша вимога передбачає, що в країні створена система належного управління реформою державного управління, а стратегічні рамки забезпечують основу для імплементації пріоритетних та послідовних реформ, узгоджених із фінансовими

можливостями уряду. У межах цієї вимоги Європейська Комісія виділяє такі ключові принципи реформи державного управління:

- розроблення та прийняття урядом дієвої програми реформування державного управління, яка стосується ключових викликів та проблем;
- цілеспрямована імплементація реформи, визначення її цільових показників та регулярний моніторинг їх досягнення;
- забезпечення фінансової стабільності [7, р. 9].

Друга вимога передбачає наявність дієвої системи управління, яка буде керувати реформами та спрямовувати їх, встановлювати відповідальність за її імплементацію та забезпечувати професійне управління, необхідне для реалізації реформи. У межах цієї вимоги ключовими принципами реформи державного управління є:

- наявність на політичному та адміністративному рівнях надійних та дієвих координаційних структур для спрямування програми реформи та управління процесом її імплементації;
- відповідальність за проведення реформи покладена на один спеціально уповноважений орган, який спроможний керувати цим процесом; інші залучені установи повинні мати чітко визначену відповідальність та бути спроможними до реалізації реформи [7, р. 9].

Вирішальним чинником імплементації політики є рівень управління процесом реформ на політичному та/або найвищому адміністративному рівні. Успішна імплементація реформи державного управління вимагає від ключових осіб, що приймають рішення на рівні держави, поділяти розуміння її мети та мати колективну волю до розбудови ефективно функціонуючої системи державного управління як передумови виконання інших політичних зобов'язань перед громадянами, бізнесом та зовнішніми партнерами.

Окрім реформаторського лідерства на найвищому міністерському рівні, реформа державного управління вимагає також розроблення і прийняття документів зі стратегічного планування та бізнес-планування, які забезпечуватимуть чітку дорожню карту імплементації окремих напрямів політики. Ці документи мають трансформувати політичні пріоритети в чіткі цілі, встановлювати індикатори ефективності для визначення рівня їх досягнення, визначати дії та установи, що відповідальні за їх

імплементацию, виділяти необхідні ресурси та надавати іншу інформацію для здійснення програми реформ. Коли ці документи з планування є в наявності, їх імплементация має підтримуватись належним фінансуванням, а також загальним ходом реформи, поступ якої контролюється на основі даних про встановлені показники ефективності.

Керівництво реформою державного управління вимагає активної та постійної участі на найвищому міністерському та офіційному рівнях для формулювання, планування, імплементации, моніторингу та оцінки цієї сфери політики. Як горизонтальна політика реформа державного управління стосується всіх його аспектів, включаючи чисельність персоналу, дублювання функцій, оцінювання результатів діяльності, ефективність та результативність. Тому важливо, щоб імплементация реформи державного управління забезпечувалася з найвищого рівня.

Чітка та дієва структура управління і координації реформи державного управління є необхідною передумовою успішної імплементации урядової політики у цій сфері. Необхідні надійні механізми для забезпечення постійного потоку аналітичної інформації між міністрами та посадовими особами, яку вони використовуватимуть для прийняття обґрунтованих рішень щодо подальших дій. Крім того, міністри мають інформувати громадян про поступ та досягнення реформи відповідно до затвердженої стратегії та / або плану комунікації. Необхідно також чітко розподілити функції та обов'язки між різними установами щодо розроблення, прийняття, імплементации, моніторингу, звітування та оцінювання реформи державного управління.

Ключем до успіху реформи державного управління є люди, відповідальні за стратегічне та повсякденне управління нею, її координацію та імплементацию. Їх лідерство, мотивація, досвід та знання мають вирішальне значення для підготовки якісних документів і законодавчих актів, виконання аналітичних завдань та досягнення цілей реформи.

У листопаді 2017 р. SIGMA опублікувала брошуру «Методологічні рамки принципів державного управління», в якій запропонувала розроблену нею комплексну систему моніторингу для оцінювання стану державного управління в країнах-кандидатах та потенційних кандидатах щодо кожного з принципів державного управління [5]. Ця система моніторингу містить повний набір кількісних та якісних

індикаторів, зорієнтованих на вимірювання передумов для належного державного управління (хороше законодавство, ефективна державна політика, належні структури та процедури) та результатів практичної діяльності уряду, зокрема у здійсненні відповідних реформ. За допомогою якісних індикаторів вимірюють вагомість відповідних компонентів реформи державного управління в масштабі від одного балу (найнижчий результат) до п'яти балів (найвищий результат), аналізуючи поступ, досягнутий країною-кандидатом або потенційним кандидатом при застосуванні принципів.

Уперше точні визначення якісних індикаторів були опубліковані разом зі щорічною оцінкою ОЕСР / SIGMA у 2015 р. [6]. Ця щорічна оцінка здійснюється на замовлення Європейської Комісії, яка використовує її результати під час підготовки своїх щорічних звітів щодо поступу країн-кандидатів та потенційних кандидатів на шляху до європейської інтеграції [4], а також для розроблення програм технічної допомоги цим країнам у межах їх підготовки до вступу. За допомогою кількісних індикаторів аналізують та вимірюють результати та наслідки функціонування системи врядування.

Для кожного принципу описується відповідна аналітична база. Вона включає в себе визначення методологічного підходу та переліки джерел інформації, які використовуються для аналізу та збору даних. Так, для оцінки поступу в імplementації принципу «розроблення та прийняття урядом дієвої програми реформування державного управління, яка стосується ключових викликів та проблем» використовуються переважно якісні методи, які базуються на інтерв'ю з вищими посадовими особами політичного та адміністративного рівнів державного управління. Якісні методи поєднуються з аналізом документів, який передбачає:

– аналіз законодавства стосовно системи планування для визначення того, які види документів є обов'язковими або добровільними та з'ясування загальної ієрархії документів з планування. Це дає змогу зрозуміти зміст формальних вимог та поточний стан реформи державного управління;

– інтерв'ю з відповідними міністрами та вищими посадовими особами для визначення рівня пріоритетності реформи державного управління в порядку денному уряду. Для підтвердження сказаного респондентами щодо пріоритетів реформ використовуються ключові урядові документи. Високопосадовців запитують також

щодо конкретних цілей політики та основних кроків, необхідних для їх імплементації, а потім порівнюють їх відповіді з положеннями урядових документів;

– з'ясування наявних аргументів на підтримку реформи державного управління (прийняті рішення щодо ресурсного забезпечення реформи, випадки обговорення реформи на найвищому рівні прийняття рішень, основні рішення, прийняті на користь реформи, або схвалені закони і затверджені правила) як урядового пріоритету;

– інтерв'ю з посадовими особами, які відповідають за управління реформою державного управління та її координацію, для отримання інформації про формальні вимоги до документів з планування, а також переліку цих документів щодо політики реформи та процедури їх розроблення;

– аналіз ключових документів з планування роботи, що визначають пріоритети уряду для виявлення згадок про цілі та основні заходи щодо імплементації реформи державного управління. Отримані результати порівнюються із заявами ключових осіб, які приймають рішення;

– аналіз документів на предмет наявності в них згадувань про цілі та основні етапи реформи державного управління, а також узгодженості цих цілей та основних кроків щодо їх досягнення у всіх найважливіших документах з планування роботи уряду;

– оцінку якості інформації, що міститься в документах з планування, на основі аналізу ключових елементів їх структури, а також чіткості та експліцитності. Результати цього аналізу підтримуються прикладами, узяними з конкретних документів [7, р. 10 – 11].

Необхідні для моніторингу факти та дані збираються під час проведення щорічного оцінювання реформ державного управління, яке проводить SIGMA. Джерелами цих фактів і даних можуть бути:

– первинне та вторинне законодавство про систему планування в країні, а також довгострокові, середньо- та короткострокові документи з планування роботи уряду;

– інтерв'ю з міністрами та вищими посадовими особами в урядових установах, що беруть участь у реалізації реформи державного управління;

– інтерв'ю з посадовими особами в установах, що беруть участь у керуванні реформою державного управління та її координації, а також щонайменше з двома керівниками установ, які залучені до імплементації однієї з частин реформи;

–інтерв'ю з представниками неурядових стейкхолдерів (до трьох осіб), які здійснюють моніторинг виконання всієї реформи державного управління або її частини;

–зовнішні огляди та оцінки всієї реформи державного управління чи її частини міжнародними організаціями та / або в межах проектів з міжнародної технічної допомоги;

–робочі програми уряду, публічні заяви та позиція прем'єр-міністра, структура середньострокової рамкової програми витрат та заява про пріоритети уряду або аналогічні документи (якщо такі є), які визначають пріоритетні напрями діяльності уряду;

–стратегічні документи та документи з планування оперативної діяльності, що стосуються питань реформи державного управління;

–дані про фінансування різних частин реформи державного управління [7, р. 11].

Індикаторами для моніторингу поступу в імплементації принципу «розроблення та прийняття урядом дієвої програми реформування державного управління, яка стосується ключових викликів та проблем» є такі:

–відсоток центральних документів з планування, в яких цілі та пріоритети реформи державного управління представлені одноманітно та послідовно;

–частка заходів з розвитку та реформування державного управління з усіх видів діяльності в документах з планування реформи державного управління;

–ступінь повноти обсягу документів з центрального планування реформи державного управління [7, р. 11 – 12].

На додаток до розроблених SIGMA індикаторів у комплексній системі моніторингу використовуються також, де це доречно, й міжнародно визнані показники, які використовуються, наприклад, Світовим банком та Світовим економічним форумом.

Висновки. Досягнення необхідних стандартів державного управління потребує реформ у багатьох сферах політики та управління. На практиці європейської інтеграції посткомуністичних країн доведено, що реформи, планування та імплементація яких відбувається фрагментарно і несистематично, неспроможні успішно трансформувати систему врядування та поліпшити загальне функціонування державного управління.

Досягнення очікуваних результатів вимагає від уряду країни загального бачення реформи, належного керівництва нею та скоординованих зусиль з її імплементації, а також чіткого визначення пріоритетних цілей. З огляду на це реформа державного управління потребує планування, послідовності, узгодженості та обов'язкового урахування загальнодержавної перспективи.

Розроблені в ЄС принципи державного управління визначають те, чим концепт належного врядування є на практиці, й окреслюють основні вимоги, яких повинні дотримуватися країни-вступники під час процесу інтеграції в ЄС. Ці принципи також передбачають структуру моніторингу, що дозволяє регулярно аналізувати поступ, досягнутий у їх застосуванні та встановлювати відповідні орієнтири для країн-вступників. У кожній країні увага уряду до цих принципів державного управління може відрізнятися залежно від структури управління, адміністративної культури, ключових викликів і проблем та результатів попередніх реформ. Таким чином, принципи державного управління надають ЄС можливість встановлювати узгоджену систему вимог для всіх країн-вступників, одночасно надаючи конкретній країні певної гнучкості у визначенні проблем, цілей і завдань реформи національної системи державного управління. Разом із системою моніторингу ці принципи є потужним інструментом європеїзації систем державного управління країн-кандидатів та потенційних кандидатів, надаючи їм можливість здійснювати адміністративні реформи у прозорій та зрозумілій системі координат.

Список використаних джерел

1. **Charter** of Fundamental Rights of the European Union // Official Journal of the European Union (2012/C 326/02). – Retrieved June 12, 2018, from : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

2. **Enlargement** Strategy and Main Challenges 2014 – 2015: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 8.10.2014 COM(2014) 700 final. – Retrieved June 10, 2018, from : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0700&from=en>.

3. **European** Commission's Strategy and Reports. – Retrieved June 12, 2018, from : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en.

4. **European** Principles for Public Administration // SIGMA Papers. – 1999. – № 27.
– Access mode : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>.
5. **Methodological** framework for the principles of public administration. – Paris : OECD/SIGMA, November 2017. – 252 p. – Retrieved June 16, 2018, from : <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>.
6. **SIGMA** Monitoring Reports. – Retrieved June 15, 2018, from : <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.
7. **The Principles** of public administration. – Paris : OECD/SIGMA, 2014. – 110 p. – Retrieved June 10, 2018, from : <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>.
8. **25 Years** of Public Administration Developments and Reforms in V4 region / ed. by Juraj Nemeč, David Špaček. – Praha: ASTRON studio CZ, 2017. – 188 p. – Retrieved June 5, 2018, from : <https://munispace.muni.cz/index.php/munispace/catalog/book/862>.

Надійшла до редколегії 20.06.18