

УДК 061.1ЄС

РУДІК Олександр Миколайович,
канд. політ. наук, доц., доц. каф. права та європейської
інтеграції ДРІДУ НАДУ, докторант ДРІДУ НАДУ

**РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ-ПОТЕНЦІЙНИХ
КАНДИДАТАХ НА ВСТУП У КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ РОЗШИРЕННЯ ЄС
(НА ПРИКЛАДІ КОСОВО)**

Розглядаються стан та актуальні проблеми реформ державного управління в країнах-потенційних кандидатах на вступ у контексті політики розширення ЄС та на прикладі Косово. Дослідження спирається на матеріали щорічного повідомлення Європейської Комісії щодо політики розширення ЄС від 29 травня 2019 р., робочий документ служб Європейської Комісії щодо Косово, а також на нормативно-правові акти та урядові документи цієї країни. З огляду на принцип «найперше основоположні засади» Європейська Комісія розглядає реформу державного управління як одну з ключових у процесі європейської інтеграції і вимагає від країн-вступників, щоб вона була дієвою, рішучою та переконливою й увібрала в себе всі основоположні цінності ЄС. Основними напрямками, за якими Європейська Комісія аналізує стан реформ у сфері державного управління та розробляє подальші рекомендації, є: стратегічні межі реформи державного управління, розроблення та координації державної політики, державна служба та управління людськими ресурсами, підзвітність адміністративних органів, управління державними фінансами, надання урядових послуг громадянам та бізнесу. Європейська Комісія зазначає, що протягом звітного періоду в Косово досягнуто певного прогресу у сфері реформування державного управління. Однак уряду необхідно розпочати ефективну імплементацію законів про державних службовців, їх зарплати, організацію та функціонування державного управління, підвищити рівень підзвітності в державному секторі, ліквідувати поточне відставання в розгляді адміністративних судових справ,

забезпечити повне дотримання процедур набору та звільнення державних службовців, особливо вищого керівництва, на основі заслуг.

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

Rudik O. M. Public administration reforms in the potential candidate countries: state of play in the context of EU enlargement policy by the case of Kosovo

The article explores the state of play and current problems of public administration reform in the potential candidate countries in the context of EU enlargement policy by the case of Kosovo. The research is based on materials of the European Commission's annual report on EU enlargement policy of May 29, 2019, the European Commission staff working document on Kosovo as well as the legal acts and the Government papers of this country. Based on the principle of «fundamentals first», the European Commission regards the reform of public administration as one of the key issues in the process of European integration and requires the enlargement countries to be effective, decisive and convincing and to embrace all the fundamental EU values. The main areas in which the European Commission analyzes the state of play of public administration reform and develops further recommendations are: strategic framework for public administration reform, policy development and coordination, public service and human resource management, accountability of the administration, public financial management, service delivery to citizens and businesses. The European Commission notes that during the reporting period there is some level of preparation in the area of public administration reform in Kosovo. However, the Government needs to start effectively implementing the laws on public officials, salaries and the organization and functioning of the public administration, increase accountability in the public sector, address the current backlog of administrative court cases, ensure full respect for merit-based recruitment and dismissal of public officials, especially senior management.

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

Постановка проблеми. Загально визнано, що процес європейської інтеграції став потужною рушійною силою фундаментальних реформ, як у країнах-вступниках, так і в самому ЄС. Особливо це стосується посткомуністичних країн, процес європейської інтеграції яких відбувався й відбувається в умовах переходу до демократії та ринкової економіки. Сучасна середньострокова стратегія розширення ЄС, яка охоплює п'ятирічний період мандату нинішнього складу Європейської Комісії (ЄК) (2014 – 2019 рр.) і стосується країн регіону Західних Балкан та Туреччини, базується на принципі «найперше основоположні засади» («fundamentals first»). Це означає, що ключовими пріоритетами процесу розширення є питання утвердження верховенства права, гарантування основоположних прав людини, зміцнення демократичних інститутів, включаючи реформу державного управління, а також економічний розвиток і конкурентоспроможність. Ці питання відображають важливе значення, яке ЄС надає своїм основним цінностям і загальним пріоритетам політики. Європейська інтеграція Західних Балкан потребує ретельного наукового аналізу, оскільки країни регіону стикаються з серйозними зовнішніми (європейська криза з біженцями) та внутрішніми (нестабільність функціонування ключових демократичних інститутів, брак адміністративної спроможності та належного економічного врядування, високий рівень корупції та організованої злочинності) викликами. Крім того, країни регіону все ще потребують мобілізації внутрішніх зусиль та надання допомоги ЄС у подоланні наслідків низки збройних конфліктів у 1991 – 2001 рр. За цих умов ЄС запропонував нові потужні стимули для проведення реформ (шість так званих «флагманських ініціатив»), розробив детальні рекомендації щодо кроків, необхідних для їх якнайшвидшої реалізації, але водночас суттєво посилив обумовленість вступу, узалежнивши набуття членства від об'єктивного прогресу, досягнутого кожною країною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформа державного управління, як і утвердження верховенства права та належне економічне врядування, є ключовим наскрізним питанням відносин ЄС із посткомуністичними країнами-кандидатами та потенційними кандидатами в процесі їх підготовки до вступу в ЄС. Стан, проблеми та перспективи реформ державного управління в цих країнах є предметом досліджень та аналітичних оглядів, які ЄК щорічно проводить у межах підготовки щорічного «Пакету розширення» – низки документів, що пояснюють підходи ЄС стосовно

методів та пріоритетів політики розширення на сучасному етапі. Найважливішим документом цього пакету є повідомлення про розширення, у якому ЄК робить огляд стану реформ у кожній країні, яка є кандидатом або потенційним кандидатом на вступ, зокрема у сфері державного управління. У статті розглядатиметься останнє за часом повідомлення ЄК від 29 травня 2019 р., а також додані до нього робочі документи відповідних служб ЄК, у яких вони надають детальний аналіз стану справ у кожній із зазначених країн, зокрема Косово, оцінюють досягнуті ними результати за останній рік та визначають керівні принципи щодо пріоритетів реформ. Розглядатимуться також відповідні нормативно-правові акти та урядові документи Косово як країни, яка є потенційним кандидатом на вступ в ЄС.

Мета статті – з'ясувати, на прикладі Косово, стан та актуальні проблеми реформи державного управління в країнах-потенційних кандидатах на вступ в ЄС на основі останнього за часом повідомлення ЄК щодо політики розширення ЄС.

Викладення основного матеріалу. ЄС узяв на себе зобов'язання щодо Косово ще від самого початку конфлікту 1999 р., докладаючи величезних фінансових та політичних зусиль, спрямованих на встановлення міцного миру та розбудову демократії на цій території. Європейська Рада в Кельні в червні 1999 р. у спеціальній декларації підкреслила готовність ЄС узяти на себе провідну роль у відновленні Косово [3]. Із часу засідання Європейської Ради в Салоніках (19 – 20 червня 2013 р.) перспектива європейської інтеграції перебуває в центрі політики ЄС як щодо Косово, так і щодо регіону Західних Балкан загалом. ЄС виходив із того, що оскільки сусіди Косово починають процес європейської інтеграції, ця країна не має залишатися осторонь. Саме на саміті в Салоніках набула виразних рис започаткована в 1999 р. політика ЄС щодо країн Західних Балкан, відома як Процес стабілізації та асоціації (ПСА), що має на меті набуття ним членства в ЄС. ПСА встановлює спільні політичні та економічні цілі, хоча оцінка прогресу країн регіону базується виключно на їх власних заслугах і досягненнях. ПСА спирається: на договірні відносини (укладення двосторонніх угод про стабілізацію та асоціацію); торговельні відносини (автономні торговельні заходи, створення зони вільної торгівлі); фінансову допомогу (інструмент допомоги перед вступом в ЄС – ІРА); регіональну співпрацю та добросусідські відносини між країнами регіону [13].

У своєму останньому за часом і в межах п'ятирічного мандату повідомленні про розширення ЄС від 29 травня 2019 р. ЄК оцінює загальну політичну ситуацію в Косово як складну [1, р. 16]. Прогрес, досягнутий у певних ключових напрямках реформ, пов'язаних із європейською інтеграцією, був затьмарений рішенням уряду Косово про запровадження 100 % тарифів на імпорт із Сербії та Боснії і Герцеговини [1, р. 16], що порушує положення Центральноевропейської асоціації вільної торгівлі (CEFTA) і суперечить духу Угоди про стабілізацію та асоціацію, яка діє з 1 квітня 2016 р. ЄК також зауважує, що Косово має ефективно впроваджувати нещодавно прийняте законодавство у сфері верховенства права та державного управління та завершити імплементацію Європейської програми реформ (ЄПР), яка була розпочата в листопаді 2016 р. у межах діалогу високого рівня між ЄС та Косово (План дій ЄПР містить 22 пріоритети та близько 130 конкретних заходів, зокрема 9 пріоритетів та 22 заходи у сфері належного врядування і верховенства права. Уряд Косово визнає ЄПР важливим генератором ключових реформ у країні [4, р. і, 1]). Проте ряд заходів та спеціальних рішень уряду не відповідали заявленим цілям реформ. Так, на рівень довіри до уряду та ефективність його роботи продовжує впливати його надмірний розмір, включаючи подальше збільшення кількості заступників міністрів [6]. Необхідні також більш узгоджені зусилля для боротьби з корупцією та організованою злочинністю. У звіті наголошується, що практика призначення на офіційні посади осіб, визнаних винними у скоєнні військових злочинів або у корупції / організованій злочинній діяльності, категорично суперечить європейським цінностям [1, р. 16].

У підготовленому відповідними службами ЄК робочому документі «Звіт щодо Косово 2019» [7], який супроводжує повідомлення ЄК щодо політики розширення ЄС у 2019 р., стан реформування державного управління в країні розглядається в розділі «Найперше основоположні засади: політичні критерії та верховенство права». Як і у звітах щодо країн-кандидатів та інших потенційних кандидатів на вступ, ключовими напрямками аналізу та розроблення подальших рекомендацій є: стратегічні рамки реформи державного управління, розроблення та координації державної політики, державна служба та управління людськими ресурсами, підзвітність адміністративних органів, управління державними фінансами, надання урядових послуг громадянам та бізнесу.

Отже, характеризуючи **стратегічні рамки реформи державного управління**, ЄК зазначила, що на цей час Косово впроваджує три стратегії реформування державного управління (Стратегія поліпшення планування та координації державної політики в Косово на 2017 – 2021 рр., Стратегія підвищення ефективності регулювання, Стратегія модернізації державного управління на 2016 – 2020 рр.) та Стратегію реформування управління державними фінансами на 2016 – 2020 рр. [5], які підтримуються низкою більш конкретних стратегій реформ. У зв'язку з наскрізним характером реформ та через недоліки міжвідомчої координації, з імплементацією цих стратегій виникли певні затримки, а плани дій були переглянуті з метою більшого врахування спроможностей державного управління. Уряд країни продовжує здійснювати моніторинг впровадження стратегій і опублікував відповідні щорічні звіти, які є основою для діалогу щодо політики реформування державного управління із зацікавленими сторонами. Однак комплексна система моніторингу та звітності для всіх суміжних реформ ще не створена. ЄК зазначає, що громадянське суспільство брало активну участь у процесі моніторингу реформаторських зусиль уряду.

Хоча реформа державного управління має політичну підтримку, зокрема на рівні міністра державного управління [11], що має вирішальне значення для її стабільності та безперервності, зусилля з реформування певною мірою підриваються рядом паралельних політичних процесів. Так, на політичному рівні звіти з моніторингу реформ активно не обговорюються, а за їх результатами не вживаються відповідні заходи. Крім того, Міністерство фінансів усе ще потребує більшого залучення до загального процесу координації реформ, особливо через збільшення уваги до управлінської відповідальності. Фінансова стійкість залишається проблемою, оскільки виконання заходів у межах реформ значною мірою покладається на підтримку зовнішніх донорів. Річні бюджетні асигнування в середньостроковій структурі витрат на реформування залишаються нижчими, ніж планувалося в стратегіях.

Стосовно **розроблення та координації державної політики**, то система прийняття рішень, зокрема щодо реформ, пов'язаних з європейською інтеграцією, у країні існує, але має певні слабкі сторони та проблеми. Уряд розпочав їх вирішення шляхом прийняття у квітні 2018 р. нової адміністративної інструкції щодо

стратегічного планування, розвитку та моніторингу, а також надання відповідних практичних рекомендацій у січні 2019 р. Ці уніфіковані вимоги спрямовані на поліпшення якості секторальних стратегій та подолання дублювання, надмірно амбітного планування та поганого фінансового планування, а також для забезпечення регулярного моніторингу та звітності. Для імплементації цих урядових документів офіс прем'єр-міністра має забезпечити ефективне виконання функції контролю та моніторингу якості [14].

У Косово наявні певні аспекти розроблення інклюзивної та науково обґрунтованої політики та розвитку законодавства. Однак попри існуючі формальні вимоги, в ухвалених урядом рішеннях не знаходять систематичного відображення оцінки регуляторного впливу та бюджетних наслідків, а також висновки щодо відповідності законопроектів *acquis* ЄС. Розробленню інклюзивної та науково обґрунтованої публічної політики серйозно перешкоджає практика нерегламентованого та ситуативного розроблення політики, оскільки в багатьох випадках цей процес перебуває під впливом особливих інтересів. На всіх рівнях управління має суттєво поліпшитися механізм збирання адміністративних даних та практика їх систематичного використання для розроблення публічної політики. Завдяки встановленню мінімальних стандартів для проведення публічних консультацій вони організуються більш регулярно. У 2018 р. на урядовому веб-порталі було опубліковано більше ніж 50 % усіх основних документів політики та законопроектів для консультацій – суттєво більше, ніж у 2017 р. [7, р. 11]. Оскільки показник кількості відповідей, що надійшли від громадянського суспільства та громадськості, залишається відносно низьким, уряд докладає зусиль для сприяння використанню цього веб-порталу.

Щодо громадського контролю за роботою уряду, то ЄК очікує на його поліпшення та посилення у зв'язку зі встановленням нових вимог до публікування щорічних звітів із моніторингу імплементації стратегічних документів міністерств та інших профільних урядових установ. Крім того, відповідно до плану дій з оцінювання готовності відкритих даних, уряд повинен розмістити більше баз даних на своїй спеціальній платформі «Open Data Kosovo» [12]. Громадянське суспільство має бути більш систематично залученим до розроблення, моніторингу та оцінювання урядових планів і програм. Рівень парламентського контролю за діяльністю уряду залишається

недостатнім, на що ЄК вказала в підрозділі 2.1.1 «Демократія» звіту. Так, поширеною є практика, коли міністри не з'являються на засідання парламенту, а уряд часто не надає своєчасні відповіді на парламентські запити [7, р. 7].

Досить багато уваги в звіті ЄК традиційно приділено питанням **державної служби та управління людськими ресурсами**. Правові рамки для набору, посування та звільнення заснованих на заслугах, а також оплати праці державних службовців поліпшилися після прийняття в лютому 2019 р. Закону про державних службовців та Закону про зарплати. Уперше законодавчо були чітко визначені різні категорії державних службовців і закріплена послідовна та прозора система оплати їх праці. Однак фіскальний вплив нового Закону про зарплати є проблемою, яку ще необхідно вирішити у контексті підтримання макроекономічної стабільності [7, р. 44]. ЄК наголошує, що уряд має тепер прийняти необхідне вторинне законодавство і забезпечити ефективну імплементацію нового законодавства на всіх рівнях державного управління.

У Косово прийнято нове положення, що регулює процедури найму вищих державних службовців [2]. Однак ЄК зазначає, що політичний вплив на призначення та звільнення, особливо для вищого керівництва, продовжує викликати серйозне занепокоєння і ця проблема має вирішуватися в межах нового закону про державних службовців. Протягом звітнього періоду декілька процедур найму на керівні посади в міністерствах та відомствах викликали занепокоєння, оскільки вони були проведені без дотримання принципів прозорості та підбору персоналу на основі заслуг. У центральних державних установах усе ще залишаються недостатньо представленими неماжоритарні громади (національні, етнічні, культурні, мовні чи релігійні групи, які традиційно присутні в Косово і не є більшістю: босняки, роми, серби, турки, хорвати та інші меншини [9, р. 1]). Жінок також вкрай недостатньо на керівних посадах державної служби. Однак слід зазначити, що в Косово за жінками зарезервовано 30 % місць у національному парламенті. У нинішньому складі законодавчого органу країни 38 зі 120 депутатів є жінками (31,7 %), у тому числі два з п'яти віце-президентів парламенту (40 %) [7, р. 7]. Завдяки прийнятим парламентом змінам до законодавства набула додаткових повноважень Незалежна наглядова рада державної служби Косово – автономний апеляційний орган, відповідальний за забезпечення дотримання чинного законодавства про державну службу. Цей орган складається із семи членів,

які призначаються Спеціальним представником Генерального секретаря ООН після консультацій з прем'єр-міністром, і відображає мультиетнічний характер суспільства країни [15].

Міністерство державного управління потребує подальшої розбудови власної інституційної спроможності для центральної координації управління людськими ресурсами в адміністрації Косова, зокрема шляхом створення Департаменту управління державними службовцями. До того як нові закони про державне управління набудуть чинності, мають бути посилені підрозділи з управління людськими ресурсами в міністерствах та інших урядових установах. У країні створена інформаційна система управління людськими ресурсами, але не всі модулі є функціонуючими, а її операційна сумісність із системою нарахування заробітної плати ще не встановлена.

Професійний розвиток державних службовців продовжує залишатися проблемою, оскільки Косовський інститут державного управління (КІРА) не має відповідного бюджетного фінансування та можливостей для забезпечення необхідної підготовки. Оцінка результатів діяльності продовжує незначно впливати на розвиток кар'єри державних службовців.

Хоча для сприяння доброчесності в державній службі ініціюються такі заходи, як плани з питань дотримання етичних норм, їх впровадження не є системним. У квітні 2018 р. був прийнятий новий Закон про конфлікт інтересів, а в листопаді цього самого року був прийнятий новий Закон щодо захисту осіб, які здійснюють службове викриття, зокрема повідомляють про корупцію. Підтриманий Радою Європи та ЄК, цей закон встановлює суттєвий захист таких осіб (а також осіб, які їх підтримують) та запроваджує детальну процедуру таких викриттів у публічному та приватному секторах [8]. Парламент країни також прийняв зміни до законодавства, які дозволяють звільняти державних службовців, визнаних винними за злочини, пов'язані з корупцією.

Щодо **підзвітності адміністративних органів**, то, на думку ЄК, у 2018 р. Косово продемонструвало прихильність до більш ефективного порядку підзвітності. Після письмового зобов'язання, підписаного прем'єр-міністром і спікером парламенту в березні 2018 р., уряд у червні прийняв план дій щодо раціоналізації урядових агентств і почав його виконувати. ЄК відзначає досягнення певного

прогресу на першому етапі раціоналізації агентств. Новим Законом про організацію та функціонування органів державного управління та незалежних агентств, прийнятим у лютому 2019 р., запроваджено типологію виконавчих агентств та регуляторних органів, а також уточнено їх організаційну, адміністративну, бюджетну автономію та автономію прийняття рішень, а також вимоги до нагляду за такими органами [7, р. 13]. Проте Косово має докласти значних подальших зусиль для впровадження управлінської підзвітності та делегування повноважень на прийняття рішень у державному управлінні.

Незалежні інститути контролю, особливо національний Омбудсмен та Національна аудиторська служба Косова, продовжують розглядати право громадян на належне управління, а уряд повинен забезпечити більш ефективне виконання їх рекомендацій. Для забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації має бути прийнятий законопроект про доступ до публічних документів. Косово також має підвищити спроможність судової влади зміцнити право громадян на належне адміністративне правосуддя. За звітний період Суд першої інстанції столиці Косово Приштини продовжував нагромаджувати відставання з розглядом адміністративних справ, особливо після того, як у січні 2017 р. набув чинності новий Закон про дрібні правопорушення. Відставання зросло з 1 390 справ у 2017 р. до 1 511 справ у 2018 р. [7, р. 13]. Питання відповідальності державних органів у випадках їх неправомірних дій та права фізичних та юридичних осіб вимагати відповідної компенсації розглядає лише фрагментарне законодавство. До того ж для моніторингу імплементації законодавства в країні не збираються жодні дані.

Управління державними фінансами також перебуває під пильним контролем ЄК. Стратегія реформування управління державними фінансами пройшла середньостроковий перегляд у 2018 р., але це не привело до появи нових пріоритетів. Чотири стовпи (фіскальна дисципліна, ефективність розподілу коштів, операційна ефективність та наскрізні питання) та 12 відповідних пріоритетів залишаються незмінними, але деякі заходи та показники були адаптовані до поточних пріоритетів. Стратегія доповнюється Національною стратегією державних закупівель на 2017–2021 рр., прийнятою в січні 2017 р., та Стратегією державного внутрішнього фінансового контролю (PIFC) на 2017–2019 рр. (2015 р.).

Упродовж звітнього періоду ЄК спостерігала за дотриманням фіскальних меж у відношенні боргу до ВВП, дефіцитом бюджету, заробітною платою державного сектору та банківським балансом. Однак занепокоєння з приводу фінансової дисципліни зросло, і річний бюджет досі не має певного рівня довіри. Щоб проілюструвати це, ЄК наводить приклад значного перевищення витрат на окремі бюджетні програми (наприклад, соціальні витрати). Рівень заборгованості по виплатах також залишається доволі проблематичним. Порівняно з 2017 р. у 2018 р. доходи державного бюджету дещо збільшилися. Дефіцит державного бюджету (згідно з визначенням фіскальних правил) становив 1,0 % ВВП у 2018 р. порівняно з 0,9 % у 2017 р., а ВВП країни дещо виріс [7, р. 12]. ЄК вважає, що необхідно ще більше посилити спроможність уряду щодо планування та управління інвестиціями.

Щоб підвищити прозорість бюджету, Міністерство фінансів Косово наприкінці 2018 р. запустило новий «портал прозорості», який містить бюджетну інформацію про центральні та муніципальні установи в більш зручному для користувача та комп'ютерного зчитування форматі [10]. Крім того, уряд продовжує публікувати бюджет, орієнтований на громадян. Проте наявні ІТ-системи в Міністерстві фінансів та пов'язаних із ним органах повинні розглядатися як такі, що мають забезпечити більш повну інтегровану інформацію в режимі реального часу про державні доходи та витрати.

Стосовно **надання урядових послуг громадянам та бізнесу** ЄК зазначає: незважаючи на те що уряд сприяє формуванню орієнтованої на користувача системи державного управління, є ряд невирішених проблем у лідерстві, напрямках політики та координації загального процесу реформ. Багато адміністративних установ продовжують впроваджувати власні рішення поряд з інструментами центральної електронної ідентифікації (eID), які наразі розробляються. Збирання відгуків громадян та бізнесу щодо якості надання послуг усе ще потребує системного розвитку. Створена та функціонує платформа операційної взаємодії, але якість реєстраційних даних потребує поліпшення, щоб платформа була корисною для користувачів. Хоча законодавство про рівний доступ до послуг існує, воно не застосовується систематично.

Косово досягло певного прогресу у спрощенні адміністративних процедур з моменту набрання чинності Законом про загальні адміністративні процедури в червні

2017 р. На сьогодні в країні існує перелік законів, які передбачають застосування спеціальних адміністративних процедур, але досягнуто лише обмеженого прогресу щодо узгодження галузевих нормативно-правових актів із новим законом. Також потрібні значні зусилля для інформування та навчання органів управління та широкої громадськості про зобов'язання та права, передбачені новим законом. Розпочалися тренінги для чиновників. Косово також має зосередитися на розробленні чіткої політики щодо переведення адміністративних послуг у цифровий формат.

На підставі вищезазначеного ЄК визначила, що у 2019 р. у сфері державного управління Косово має, зокрема:

- прийняти всі необхідні нормативно-правові акти вторинного законодавства і розпочати ефективну імплементацію законів про державних службовців, їх зарплати, організацію та функціонування державного управління;

- підвищити рівень підзвітності в державному секторі шляхом реалізації плану дій щодо раціоналізації агентств та створення чітких рамок для управлінської підзвітності та делегування повноважень у державних установах;

- привести суперечливі спеціальні закони у відповідність із Законом про загальні адміністративні процедури та ліквідувати поточне відставання в розгляді адміністративних судових справ;

- забезпечити повне дотримання процедур набору та звільнення державних службовців, особливо вищого керівництва, на основі заслуг [7, р. 10].

Загалом, як і у звіті за 2018 р., ЄК зробила висновок, що в Косово існує певний рівень підготовчої роботи у сфері реформи державного управління.

Висновки. Таким чином, ураховуючи принцип «найперше основоположні засади», ЄК розглядає реформу державного управління як одну з ключових у процесі європейської інтеграції і вимагає від країн-вступників, щоб вона була дієвою, рішучою та переконливою й увібрала в себе всі основоположні цінності ЄС. Основними напрямками, за якими ЄК аналізує стан реформ у сфері державного управління та розробляє подальші рекомендації, є: стратегічні рамки реформи державного управління, розроблення та координації державної політики, державна служба та управління людськими ресурсами, підзвітність адміністративних органів, управління державними фінансами, надання урядових послуг громадянам та бізнесу. Особливу увагу ЄК приділяє також питанням розбудови інституційної спроможності

органів управління, підвищення прозорості та підзвітності, залучення до процесу творення державної політики зовнішніх стейкхолдерів, професіоналізації та деполітизації державної служби.

ЄК зазначає, що протягом звітного періоду в Косово було досягнуто певного прогресу у сфері реформування державного управління. До конкретних досягнень ЄК відносить ухвалення урядом керівних принципів стратегічного планування та початок реалізації плану дій щодо раціоналізації урядових агентств. Також досягнуто значного прогресу з прийняттям пакету законів про функціонування та організацію державного управління, про державних службовців та про оплату їх праці. Важливим кроком на шляху до створення сучасної та професійної державної служби, а також поліпшення адміністративної підзвітності, став перегляд відповідної нормативно-правової бази. Однак уряду необхідно розпочати ефективну імплементацію законів про державних службовців, їх зарплати, організацію та функціонування державного управління, підвищити рівень підзвітності в державному секторі, ліквідувати поточне відставання в розгляді адміністративних судових справ, забезпечити повне дотримання процедур набору та звільнення державних службовців, особливо вищого керівництва, на основі заслуг, а також докласти серйозних зусиль для подолання політичного впливу на процес найму високопоставлених державних службовців.

Список використаних джерел

1. 2019 Communication on EU Enlargement Policy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 29.5.2019 COM(2019) 260 final. – Retrieved May 30, 2019, from : <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy.pdf>.
2. Concept Paper on Civil Service. – Retrieved June 12, 2019, from : http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Concept_Paper_on_Civil_Service_MAP.pdf.
3. Conclusions of the Presidency: Cologne European Council, 3 – 4 June 1999. – Retrieved June 15, 2019, from : https://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_en.htm.
4. European reform agenda good governance and rule of law Progress Report. – Retrieved May 12, 2018, from : <http://balkansgroup.org/wp->

content/uploads/2017/11/EUROPEAN-REFORM-AGENDA_GOOD-GOVERNANCE-AND-RULE-OF-LAW_Progress-Report.pdf.

5. Institutional Structures for Public Administration Reform (PAR). – Retrieved June 12, 2019, from : <https://www.institutigap.org/news/2020>.

6. Key findings of the 2019 Report on Kosovo: European Commission Countries insights. – Brussels, 29 May 2019. – Retrieved May 29, 2019, from : http://europa.eu/rapid/press-release_COUNTRY-19-2776_en.htm.

7. Kosovo 2019 Report: Commission staff working document, accompanying the document «2019 Communication on EU Enlargement Policy»: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions {COM(2019) 260 final}. – Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 216 final. – Retrieved June 20, 2019, from : <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>.

8. Kosovo adopts advanced draft law on whistleblowers. – Retrieved June 15, 2019, from : <https://www.ecpmf.eu/news/legal/kosovo-adopts-advanced-draft-law-on-whistleblowers>.

9. Kosovo non-majority communities within the primary and secondary educational systems. – OSCE Mission in Kosovo, April 2019. – Retrieved June 12, 2019, from : <https://www.osce.org/kosovo/36978?download=true>.

10. Ministry of Finance launches to the public the Transparency Portal. – Retrieved June 15, 2019, from : <https://mf.rks-gov.net/Page.aspx?id=2,92,735>.

11. Ministry of Public Administration (Kosovo). – Retrieved June 12, 2019, from : <https://www.devex.com/organizations/ministry-of-public-administration-kosovo-123615>.

12. Open Data Kosovo. – Retrieved June 12, 2019, from : <https://opendatakosovo.org/>.

13. Stabilisation and Association Process. – Retrieved June 15, 2019, from : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.

14. Strategy for Improving Policy Planning and Coordination in Kosovo (Integrated Planning System) 2017 – 2021. – Retrieved June 20, 2019, from : http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy_for_Improving_Policy_Planning_and_Coordination_in_Kosovo_2017-2021.pdf.

15. The Independent Oversight Board Civil Service of Kosovo. – Retrieved June 14, 2019, from : <https://kpmshc.rks-gov.net/?cid=2,1>.

List of references

1. 2019 Communication on EU Enlargement Policy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 29.5.2019 COM(2019) 260 final. – Retrieved May 30, 2019, from : <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy.pdf>.

2. Concept Paper on Civil Service. – Retrieved June 12, 2019, from : http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Concept_Paper_on_Civil_Service_MAP.pdf.

3. Conclusions of the Presidency: Cologne European Council, 3 – 4 June 1999. – Retrieved June 15, 2019, from : https://www.europarl.europa.eu/summits/koll1_en.htm.

4. European reform agenda good governance and rule of law Progress Report. – Retrieved May 12, 2018, from : http://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2017/11/EUROPEAN-REFORM-AGENDA_GOOD-GOVERNANCE-AND-RULE-OF-LAW_Progress-Report.pdf.

5. Institutional Structures for Public Administration Reform (PAR). – Retrieved June 12, 2019, from : <https://www.institutigap.org/news/2020>.

6. Key findings of the 2019 Report on Kosovo: European Commission Countries insights. – Brussels, 29 May 2019. – Retrieved May 29, 2019, from : http://europa.eu/rapid/press-release_COUNTRY-19-2776_en.htm.

7. Kosovo 2019 Report: Commission staff working document, accompanying the document «2019 Communication on EU Enlargement Policy»: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions {COM(2019) 260 final}. – Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 216 final. – Retrieved June 20, 2019, from : <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf>.

8. Kosovo adopts advanced draft law on whistleblowers. – Retrieved June 15, 2019, from : <https://www.ecpmf.eu/news/legal/kosovo-adopts-advanced-draft-law-on-whistleblowers>.

9. Kosovo non-majority communities within the primary and secondary educational systems. – OSCE Mission in Kosovo, April 2019. – Retrieved June 12, 2019, from : <https://www.osce.org/kosovo/36978?download=true>.

10. Ministry of Finance launches to the public the Transparency Portal. – Retrieved June 15, 2019, from : <https://mf.rks-gov.net/Page.aspx?id=2,92,735>.

11. Ministry of Public Administration (Kosovo). – Retrieved June 12, 2019, from : <https://www.devex.com/organizations/ministry-of-public-administration-kosovo-123615>.

12. Open Data Kosovo. – Retrieved June 12, 2019, from : <https://opendatakosovo.org/>.

13. Stabilisation and Association Process. – Retrieved June 15, 2019, from : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.

14. Strategy for Improving Policy Planning and Coordination in Kosovo (Integrated Planning System) 2017 – 2021. – Retrieved June 20, 2019, from : http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy_for_Improving_Policy_Planning_and_Coordination_in_Kosovo_2017-2021.pdf.

15. The Independent Oversight Board Civil Service of Kosovo. – Retrieved June 14, 2019, from : <https://kpmshc.rks-gov.net/?cid=2,1>.

Надійшла до редколегії 24.06.19