

УДК 35:061.1

І. С. ЖДАНОВА

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР ТА ЙОГО ВПЛИВ НА НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Розглянуто питання впливу Європейського адміністративного простору на національні системи державного управління та їх ключового елемента – державної служби, а також процесів, які у зв'язку з цим виникають. Проаналізовано чинники, що сприяють конвергенції між зазначеними національними системами.

The questions of the influence of the European administrative space on the national system of public administration and a key element – the public service are examined, as well as processes which arise up in this connection. The factors that contribute to the convergence between these national systems are analysed.

Ключові слова: європейський адміністративний простір, адміністративна конвергенція, європеїзація, державна служба, державне управління, європейські стандарти.

Наприкінці ХХ ст. відбулося зміцнення позицій європейських країн, а отже, і кінцеве утвердження європейської ідеї, яка протягом багатьох століть визначала загальноцивілізаційні стандарти розвитку світу [1, с. 380].

Сучасний вектор розвитку схиляється в бік уніфікації економічних, соціальних, політико-правових форм внутрішнього устрою держав. В умовах глобалізації відбувається зближення національних організмів, і виникає певна площина взаємодії, яка так чи інакше впливає на сучасні тенденції розвитку державно-управлінських механізмів окремих держав.

На сучасному етапі державотворення процес реформування системи державного управління та державної служби є визначальним чинником євроінтеграційних прагнень України. Однак приєднатись до європейського співтовариства Україна матиме можливість лише після утвердження європейських цінностей і стандартів у політиці, економіці та соціальній сфері.

Орієнтація на стандарти європейського адміністративного простору в рамках створення умов для подальшого розвитку професійної державної служби, підвищення соціального статусу державних службовців відповідно до європейських стандартів визначена одним з основних принципів діяльності Головного управління державної служби України на 2009 р.

Тому актуальності набуває питання функціонування національних систем державної служби в умовах впливу на них європейського адміністративного простору та з'ясування процесів, які у зв'язку з цим виникають.

Така категорія, як Європейський адміністративний простір, є новою для української адміністративно-правової науки, тому і не отримала до сьогодні відповідного тлумачення в українському законодавстві.

Неабиякий інтерес для нас становлять дослідження, які в цій сфері здійснили такі європейські вчені, як К. Демке, Д. Боссарт, К. Ніццо, Й. Олсен, Ж. Міллер та ін.

Питанню Європейського адміністративного простору приділяється певна увага і в українських наукових колах. У працях В. Авер'янова, І. Грицяка, Т. Могренка, А. Пухтецької, А. Санченко та деяких інших дослідників спостерігаються спроби розібратись з англійським терміном “Європейський адміністративний простір” (“European administrative space”) та здійснити аналіз основних його ознак і принципів.

Однак сьогодні відсутні комплексні дослідження щодо того впливу, який справляє Європейський адміністративний простір на національні системи державної служби, а також передумов, що сприяли виникненню даного явища.

Метою статті є з'ясування змісту поняття “Європейський адміністративний простір”, низки категорій, тісно з ним пов'язаних, і сформування уявлення про ті процеси, що відбуваються з національними системами державної служби в контексті євроінтеграції.

Однією з особливостей взаємин між країнами – членами Європейського Союзу у сфері державного управління є те, що вони мають здебільшого неофіційний характер, що обумовлюється відсутністю чітких положень щодо врегулювання даних відносин у законодавстві Європейської співдружності. Натомість існує так званий “офіційно неоформлений доробок Співтовариства у сфері державного управління”, тобто сукупність принципів і правил, що однаковою мірою застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління на території європейських держав. Прийнято вважати, що існування таких принципів є однією з причин утворення та розвитку Європейського адміністративного простору (ЄАП).

Що стосується змісту поняття “Європейський адміністративний простір”, то останній був визначений OECD/SIGMA (ОЕСР – Організація економічного і соціального розвитку; SIGMA – програма підтримки вдосконалення державного управління і менеджменту в країнах Центральної і східної Європи) як процес зростання адміністративної конвергенції між національними адміністративними системами і управлінським досвідом країн – членів ЄС [7].

ЄАП побудовано на таких визнаних принципах, як демократизм і законність; надійність і можливість прогнозування; відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність і результативність; гуманізм і соціальна справедливість; контроль і звітність.

Принципи ЄАП покликані гарантувати однаковий рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг, тому мають поступово впроваджуватись та увійти до щоденної практики державних органів через чинне законодавство про державну службу.

Кожну адміністративну систему можна оцінити, перевібивши: в який спосіб та наскільки реально запроваджуються вищезазначені принципи як у правовому устрої держави, так і в щоденній діяльності органів державної влади та державних службовців. Залежно від цього можна судити про ступінь узгодженості її адміністративних систем [3, ст. 74].

На перший план з поняттям ЄАП виходить поняття конвергенції.

Термін “конвергенція” походить від латинського “convergentio”, що означає зближення, наближення до одного центру. Як підвид останньої розглянемо Європейську адміністративну конвергенцію (ЄАК).

Сьогодні існує невелика кількість досліджень природи ЄАК, які в більшості випадків знаходять своє відображення в дослідженнях з публічного права, а також звітах OESD/SIGMA, в яких зазначається, що зближення національних адміністративних систем в ЄАК є незворотнім процесом.

“Європейська адміністративна конвергенція, – як зазначає один з провідних дослідників ЄАК Й. Олсен, – термін, який ще не має чіткого та однозначного розуміння, але конвергенція до єдиної (спільної) моделі призводить до зменшення розбіжностей та невідповідностей в адміністративній структурі... це сприяє більшій однорідності та налагодженню зв’язків між формально відокремленими системами державного управління” [7].

Погодитимось з А. Пухтецькою, яка зазначає, що “сучасне розуміння поняття “Європейської адміністративної конвергенції” в європейській адміністративно-правовій науці обумовлене специфікою складних регіональних євроінтеграційних процесів, що відбувалися на Європейському континенті в другій половині ХХ ст., серед яких провідну роль відіграло створення та розвиток Європейського Союзу як провідної європейської регіональної організації” [2, с. 55].

Співробітництво між країнами – членами ЄС, запровадження спільних рамок, тобто сукупності домовленостей, договірних зобов’язань і законодавства, дотримання яких є обов’язковим для всіх членів ЄС, поява спільних принципів державного управління, наявність вимог ЄС про розвиток за єдиними стандартами і призводять, на нашу думку, до конвергенції національних систем державного управління, що, у свою чергу, виступає ще однією передумовою виникнення та розвитку Європейського адміністративного простору.

Конвергенція національних систем державної служби відбувається в рамках європеїзації, яку Д. Боссарт розглядає як процес політичного, правового, економічного та культурного впливу європейської інтеграції [4, с. 105].

У сфері державного управління європеїзація означає запозичення та запровадження кращої управлінської практики країн – членів ЄС у національних системах інших країн, що мають намір інтегруватись до європейського Співтовариства.

Європеїзація проявляється також через той вплив, що його здійснюють норми права Європейського Союзу на національні законодавства з метою уніфікації систем державної служби – ключового елементу державного управління.

Як приклад впливу європейського законодавства на державний сектор можна привести дію низки правових норм, серед яких показовими є такі. Ст. 39 Конвенції Європейської Комісії забезпечує вільне пересування державних службовців у межах ЄС і фактично проголошує відміну будь-якої дискримінації по відношенню до службовців на підставі громадянства. Ст. 141 тієї ж Конвенції встановлює вимогу забезпечення рівності прав чоловіків і жінок щодо працевлаштування, професійної підготовки, просування по службі, що в свій час дозволило жінкам обіймати високі посади. Директива 75/117 Європейської Комісії встановлює вимогу про відповідність

законів країн ЄС щодо запровадження принципу однакової оплати праці чоловіків та жінок [4, с. 77].

Однак варто зазначити, що ступінь європеїзації залежить від того, наскільки норми законодавства Європейської співдружності сумісні з національними, а також від притаманної кожній з країн – учасникові ЄС моделі державної служби (кар'єрної чи посадової). Так, зниження ступеня європеїзації може обумовлюватись, наприклад, укоріненням національних традицій у державних службах країн-членів. Тому принципи ЄАП можуть мати різне розуміння та відповідно до цього – різне застосування.

Європеїзація передбачає, що більшість державних службовців країн-членів ЄС або країн-претендентів на вступ до ЄС мають бути готовими до роботи в європейських установах. Це, у свою чергу, передбачає високий рівень професіоналізму, знання європейського законодавства, обізнаність з роботою інституцій ЄС, уміння вести міжнародні переговори, вільне володіння іноземними мовами. Сьогодні все більша кількість державних службовців країн – членів ЄС бере участь у процесі формування державної політики на наднаціональному рівні, в реалізації законодавства ЄС, а також є учасниками різноманітних програм під егідою ЄС [6, с. 36]. Тісна співпраця державних службовців допомагає обміну досвідом, поширенню спільних управлінських принципів та виробленню професійної поведінки службовця.

Можна зробити припущення, що підвищення рівня взаємодії між державними службовцями країн – членів ЄС робить суттєвий вклад на шляху до конвергенції між національними системами державної служби та є одним із аргументів існування ЄАП.

На думку К. Дорта, якісних зрушень у процесі розбудови ЄАП, а відтак, і в процесі інтеграції національних систем державної служби, можна буде очікувати внаслідок запровадження практики спільної підготовки державних службовців держав – членів ЄС. Така професійна підготовка сприятиме формуванню спільної адміністративної культури, підвищення рівня обізнаності в європейських справах, обміну кращими практиками. Провідну роль в цьому процесі мають відігравати Європейський інститут державного управління (EIPA) та відповідні національні школи, особливо під час проведення спільних комунікативних та навчальних заходів (семінарів, круглих столів, тренінгів тощо) [5].

На шляху до розвитку Європейського адміністративного простору також величезний вплив має процес підготовки вступу до ЄС, так як до претендентів висувається низка вимог щодо професіоналізації та стабільності державної служби. Такими вимогами, наприклад, були: прийняття закону про державну службу (Мальта), створення системи професійного управління персоналом та єдиних правил вступу на державну службу (Чехія), створення системи підготовки державних службовців через утворення відповідних інституцій (Румунія) і навіть створення нової моделі державної служби (Болгарія). Таким чином, можна спостерігати позитивний вплив, що його справляють процеси розвитку ЄАП.

Що стосується України, то основними рекомендаціями щодо сфери державної служби внаслідок оцінювання в 2006 р. за базовими показниками SIGMA/OECD, були такі:

– прийняття нового закону “Про державну службу”, який відповідав би Конституції та європейським принципам, був здатний забезпечити високі стандарти професіоналізму в державній службі;

– уточнення інституційного розподілу повноважень і спроможності нести загальну відповідальність за реформу та організацію державного управління, державної служби;

– реформування системи посадових окладів для підвищення прозорості, зовнішньої, стосовно інших секторів, конкурентоспроможності та внутрішньої справедливості заробітної плати;

– розроблення нової державної політики підготовки кадрів на основі чітких ролей, реальних потреб і пріоритетів.

Покажемо також те, що Заключний документ міжнародної конференції “Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України”, на якій були представлені результати оцінки шести сфер державного управління в Україні, чітко визначив необхідність завершити створення адміністративної судової системи, забезпечивши її цілісність і незалежність, розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу.

І враховуючи те, що саме за звітами SIGMA Європейська Комісія робить висновки щодо відповідності державного управління країн – кандидатів вимогам ЄС, всі висловлені рекомендації мають розглядатись Україною як підґрунтя для вироблення подальших заходів з проведення адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції України.

Тобто процес підготовки вступу до ЄС безперечно несе позитивне значення, але розглядається як і неабиякий виклик, так як вимагає термінового оновлення в системі державного управління і державної служби.

У той же час, на нашу думку, процес уніфікації – приведення систем державної служби у відповідність до європейських вимог – ще не означає вироблення єдиної європейської моделі функціонування державної служби.

Дійсно, закріплення спільних підходів до державної служби, спільних стандартів у взаємовідносинах між державою і громадянином сприяло б певному прогресу. Однак у відносинах ЄС з державами, що обрали курс на євроінтеграцію, завжди поставатиме питання, яке полягає в тому, наскільки такий шлях зможе забезпечити економічний, соціальний і політичний добробут країни при одночасному збереженні її національної ідентичності. Тому існує точне розуміння того, що далеко не всі країни (особливо ті, що мають розвинену економіку та чий вплив в умовах глобалізації буде тільки зростати) бажать беззастережно сприймати ті рекомендації, що їм пропонуються, а іноді й нав’язуються та які були розроблені без участі представників цих країн.

У контексті даної проблематики на науковому рівні було проаналізовано особливості системи державної служби в 15-ти країнах – членах ЄС. Зокрема, Ж. Зіллер стверджує, що, незважаючи на прагнення ЄС уніфікувати національні системи державної служби країн – учасниць ЄС, між зазначеними системами продовжують існувати суттєві відмінності, навіть у найстаріших з них – країнах

Бенілюксу [9, с. 139]. Порівнюючи напрямки розвитку державної служби в вищезазначених країнах, Д. Боссарт зазначає, що країни – члени ЄС, незважаючи на визнання європейських принципів управління, не поспішають до створення універсальної моделі державної служби, яка б могла стати національною моделлю державної служби об'єднаної Європи [4, с. 86].

Відповідно, спостерігаємо в науковому середовищі критичне ставлення щодо існування єдиної європейської моделі державної служби. Це, у свою чергу, дозволяє зробити висновок, що на сучасному етапі поки що відсутні необхідні умови щодо повної конвергенції європейських державних служб. У той же час можна з упевненістю говорити про той значний вплив, що його здійснює САП на національні системи державної служби.

Підсумовуючи вищевикладене, варто відзначити, що сьогодні не можна заперечувати існування Європейського адміністративного простору, який ми розглядаємо як особливу сферу співробітництва національних адміністративних систем, що розвиваються в одному напрямку та на основі визнаних принципів і правил, що призводить до взаємозв'язку та однорідності даних систем.

Наслідки впливу САП на національні системи державної служби проявляються через певні процеси європеїзації, як, наприклад, трансформації європейського права в національне право, розвиток загальних принципів державного управління, посилення адміністративної співпраці між національними системами державного управління та співпраці в рамках міжнародних організацій, приведення національних систем державної служби у відповідність до європейських вимог у зв'язку з підготовкою на вступ до ЄС.

Утворенню європейського адміністративного простору – особливої площини співробітництва – сприяє Європейська адміністративна конвергенція, яка є складним процесом розвитку та приведення національних систем державної служби європейських країн до єдиних стандартів і вимог.

У той же час варто відзначити, що конвергенція як динамічний розвиток у напрямку зведення до мінімуму невідповідностей і різниць в адміністративних процедурах, поки що не призводить до створення єдиної європейської моделі державної служби.

Насамкінець варто зазначити, що в умовах євроінтеграційних процесів від України, яка є країною-претендентом на вступ до ЄС, вимагається розвивати свою національну систему державної служби в напрямку наближення її до європейських стандартів, вимог і принципів, створення на засадах Європейського адміністративного простору дійсно професійної, нейтральної та політично незаангажованої державної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.

Література:

1. *Войтович Р. В.* Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : [монографія] / Р. В. Войтович ; за заг. ред. д. філос.н., проф. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.

2. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір : [науково-інформаційне видання] / А. А. Пухтецька. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2007.
3. Рудік Н. Становлення європейського адміністративного простору та шляхи його розбудови / Н. Рудік // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр., 2007. – Вип. 3 (26). – С. 70–79.
4. Bossaert, D. e.a. Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2001.
5. D'Orta, C. What Future for the European Administrative Space? EIPA Working Paper 03/W/05, 2003.
6. Knill, Ch. The Europeanisation of National Administrations, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
7. Olsen, JP Towards a European Administrative Space? ARENA Working Papers, WP02/26, Oslo: ARENA, 2002.
8. SIGMA European Principles for Public Administration, SIGMA Papers no.27, Paris: OECD, 1999.
9. Ziller, J. EU Integration and Civil Service Reform, in SIGMA: Preparing Public Administrators for the European Administrative Space, SIGMA Papers no.23, Paris: OECD, 1998.

Надійшла до редколегії 14.09.2009 р.