

**Олена Оржель,**  
кандидат філологічних наук, доцент,  
докторант кафедри європейської інтеграції НАДУ

## **Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС**

У статті узагальнено надбання та уроки європеїзації, що відбувалася під час підготовки до членства в ЄС країн Центральної та Східної Європи.

*Ключові слова:* європеїзація, інституційний розвиток, нарощування адміністративної спроможності, Європейський адміністративний простір.

The article summarizes major lessons and expertise accumulated during the preparation of CEE states for EU membership that was accompanied by Europeanization of their public administration systems.

*Key words:* europeanization, institution building, administrative capacity building, European Administrative Space.

*Постановка проблеми.* Розширення ЄС на Схід можна вважати наймасштабнішою подією європейського континенту кінця ХХ - початку ХХІ ст.: кількість держав - членів ЄС збільшилася з 15 до 27, територія ЄС зросла на 20%. Членами ЄС стали 10 держав колишнього соціалістичного табору: Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина та Чехія. Процес їх підготовки до членства супроводжувався глибокими реформами і тривав у середньому десять років.

Спільнотою накопичено цінний досвід суспільних перетворень в умовах переходу від авторитаризму до демократії, від командно-планової економіки до ринкової, від закритої держави до відкритого суспільства. Уроки таких трансформацій є важливими для інших держав постсоціалістичного табору, що обрали шлях демократизації, ринкової економіки та інтеграції у світову глобалізовану спільноту; вони є навіть більш значущими для держав, що зробили євроінтеграційний вибір та здійснюють реформи у напрямі європеїзації економічної діяльності, суспільного життя, владно-управлінських відносин, адміністративної культури тощо. До таких держав належить і Україна. Але в Україні процеси європеїзації відбуваються повільно, досвід підготовки до членства в ЄС сусідніх країн не став предметом системного вивчення вітчизняними науковцями; надбання і уроки процесу підготовки до членства в ЄС країн Центральної та Східної Європи (далі - ЦСЄ) не були осмислені та узагальнені; вони також не знайшли практичного застосування в практиці державного управління.

На сьогодні як у науково-експертному, так і суспільному дискурсі майже відсутні предметні обговорення конкретних здобутків європеїзації держав ЦСЄ, підходів до їх запозичення та застосування в Україні.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Досвід реформ країн ЦСЄ у процесі підготовки до членства в ЄС детально описаний і представлений в Інтернет-джерелах і друкованих працях, періодичних виданнях, монографіях, звітах виконавців і донорів проектів технічної допомоги, експертів з оцінювання й моніторингу вищезазначених проектів, концепцій, стратегій і програм реформування окремих секторів чи інституцій. Велику інформаційну базу складають офіційні і робочі документи Європейської Комісії, яка ставила завдання перед державами-кандидатами у вигляді планів підготовки до членства, проводила моніторинг виконання планів та оцінювання досягнутих результатів у ході цього процесу [1].

Опис реформування систем публічного адміністрування у цьому великому "архіві" займає належне місце: адже в перші роки суспільних трансформацій і підготовки до членства було визнано, що без належної системи державного управління, її налаштування до вимог європейського врядування інші реформи, необхідні для виконання вимог членства в ЄС, є неможливими. Серед західних авторів найбільш вагомий внесок у розвиток цієї теми зробили: Д.Боссарт, К.Гьотц, Х.Габбе, А.Дімітрова, К.Деммке, Ж.Зіллер, Дж.Каммерер, Б. Колер-Кох, Л. Меткаф, К. Ніцці, Т.Ферхойен, Ф.Шиммельфенінг та ін.

Увагу вітчизняних науковців привернули окремі аспекти європеїзації економічних, суспільно-політичних, владно-управлінських відносин у країнах ЦСЄ, включаючи адміністративні реформи, реформу державної служби, системи органів виконавчої влади тощо. Серед найбільш відомих вітчизняних фахівців, що займаються питаннями європеїзації систем державного управління, її підготовки до функціонування в умовах європейського врядування, слід згадати: В.Авер'янова, А.Бояра, І.Грицяка, О.Дергачова, В.Дзюдзюка, Н.Колісніченко, В.Копійку, І.Кравчук, Я.Малика, Л.Прокопенка, А.Пухтецьку, О.Рудіка, Н.Рудік, В.Посельського, Є.Топалову, С.Ситник, В.Стрельцова, В.Чужікова, П.Шевчука та ін.

Проте й досі відсутні узагальнення досвіду реформ та уроків, які держави, подібні до України, можуть винести й застосувати в процесі європеїзації власних систем публічної адміністрації та підготовки до входження в європейський адміністративний простір.

*Метою* статті є аналіз досвіду європеїзації систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи під час підготовки до членства в ЄС та узагальнення його основних уроків у вигляді рекомендацій з проведення адміністративних реформ у країнах постсоціалістичного табору.

*Виклад основного матеріалу.* Рішення ЄС щодо розширення на Схід не було одномоментним, воно приймалося поступово та з урахуванням багатьох факторів: політичних, геополітичних, безпекових, економічних, торговельних та інших [2, с. 326, 338]. Вперше в історії до ЄС інтегрувалися держави, що не належали до "західного світу". Успадковані від соціалістич-

ного табору планова економіка, авторитаризм, зневага до прав людини та правовий нігілізм, відсутність професійної державної служби та низька ефективність механізмів державного управління стали причинами суттєвих вад, які гальмували процеси європейської інтеграції та виявилися серйозним викликом як для ЄС, так і країн Центральної та Східної Європи. Стало очевидним, що їх інтеграція вимагатиме особливих зусиль. Тому у 1993 р. під час підготовки до четвертого в історії ЄС розширення було вперше сформульовано критерії членства, відомі під назвою Копенгагенських критеріїв:

- політичний, який вимагає стабільності інституцій, здатних забезпечити демократію, верховенство закону, права людини, включаючи захист національних меншин;
- економічний, що вимагає наявності функціонуючої ринкової економіки, спроможної конкурувати та витримувати тиск ринкових сил на внутрішньому ринку ЄС;
- "членський", що передбачає здатність в повному обсязі скористатися правами та виконати зобов'язання, які походять з надбання Спільноти (*acquis communautaire*) і пов'язані з членством у Співтоваристві (інакше кажучи, вжити заходів для адаптації, імплементації, застосування та дотримання країною-кандидатом усього *acquis*), включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу.

Саме в той час країни Центральної та Східної Європи активно почали реформи в економічній, фінансовій, податковій, банківській сферах; їх супроводжували політичні, політико-правові, соціально-політичні та інші реформи. Але згодом стає очевидним, що забезпечення верховенства права, захист прав людини, економічна реструктуризація і перехід до ринкової економіки неможливі без спроможної та дієвої системи державного управління, професійно підготовлених державних службовців, ефективних та відданих справі політичних лідерів. Інакше кажучи, виконання Копенгагенських критеріїв залежало від інституційної та адміністративної спроможності країн, що прагнули до членства в ЄС, тому Копенгагенські критерії було доповнено і поглиблено ще одним критерієм - інституційним.

Інституційний - Мадридський - критерій членства в ЄС вимагає від країн-кандидатів створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх дієздатності, забезпечення їх належними кадрами, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але гарантуватиме впровадження й дотримання законів і дасть змогу новим членам ЄС скористатися перевагами членства: наприклад, захиститися від нечесної конкуренції, повною мірою реалізувати чотири свободи, отримати фінансову допомогу від структурних фондів; за рахунок численних європейських програм активізувати інноваційну діяльність, підняти зайнятість, збільшити інвестиційну привабливість регіону тощо.

Належні інституції необхідні для того, щоб громадяни, підприємства, громади та регіони могли повною мірою реалізувати права, які гарантує їм надбання Спільноти.

Розвинуті інституції в національних системах державного управління є важливими як для ЄС, так і для держав-членів і їх громадян. У першому випадку саме національні державні адміністрації "вирішують долю директив і постанов, прийнятих у Брюсселі" [3, с. 120]: ЄС не має виконавчих органів і виконання рішень покладає на держави-члени, чия неспроможність імплементувати нормативно-правові акти ЄС, слідкувати за їх дотриманням, вживати заходи проти порушників може звести нанівець зусилля представників органів ЄС та національних урядів.

Неспроможність держави впоратися з обов'язками членства загрожує їй відповідальністю: стягненням штрафів або розглядом справи у Суді Європейських Співтовариств. Адміністративна та судова відповідальність, як правило, супроводжується фінансовою: в ЄС право стягувати штрафи з правопорушників мають і Європейська Комісія і Суд Європейських Співтовариств. У такому випадку замість переваг членство приносить тільки збитки.

Підготовка до розширення на Схід збіглася з усвідомленням зростаючого впливу глобалізації як на національному, так і наднаціональному рівнях. Відповіддю ЄС на виклики глобалізації став стратегічний план розвитку ЄС - Лісабонська стратегія - прийнята у 2000 р., покликана перетворити ЄС на світового лідера, а його економіку - на найбільш конкурентоспроможну економіку у світі. За таких умов інституційно нерозвинуті держави із низькою управлінською спроможністю могли сприйматися тільки як загроза стратегічним планам розвитку ЄС.

З моменту формулювання Європейською Радою Мадридського критерію у 1995 р. питанням державного управління і розвиненню адміністративної спроможності країн-кандидатів приділяється пильна увага. ЄС (в особі Європейської Комісії) пильно стежив за ходом адміністративних реформ, інституційним розвитком та нарощуванням адміністративної спроможності в країнах-кандидатах. З цією метою країни-кандидати приймали Плани дій для підвищення адміністративної спроможності та розвитку судової гілки влади (Action Plan for strengthening administrative and judicial capacity) та регулярно звітували про їх виконання; Європейською Комісією регулярно здійснювалися огляди систем державного управління, включаючи судову гілку влади, проводилася оцінка базового стану і вимірювання прогресу, відбувалися обмін найкращим досвідом, узагальнення та вироблення рекомендацій.

Згідно з Копенгагенськими і Мадридськими критеріями, членство в Європейському Союзі передбачає наявність стабільних, ефективних і дієвих демократичних інституцій; список таких інституцій та вимоги до них поступово оформлюються за результатами експертних досліджень, у першу

чергу виконаних у рамках Програми SIGMA. До списку обов'язкових інституцій було включено:

- політичні інститути (Президент, Парламент, Омбудсмен і т. ін.), що гарантують демократію і верховенство права, забезпечують права людини, стабільність і суспільний розвиток;
- ефективно діючі три гілки влади - законодавчу, виконавчу і судову - з чітко окресленими повноваженнями і межами компетенції;
- незалежну і спроможну систему судочинства;
- розвинуту систему виконавчих органів влади, здатну забезпечити виконання взятих державою зобов'язань у такий спосіб, щоб це було на користь її громадянам;
- наближені до громадян місцеві органи влади (органи місцевого самоврядування);
- розвинуте громадянське суспільство;
- незалежні засоби масової інформації та інші [3, с. 127].

Рівень їх розвитку, спроможність до забезпечення стабільності, демократії та соціально-економічного поступу оцінювалися за багатьма показниками, включаючи: ефективність функціонування політичних інститутів; визначення їх функцій та встановлення меж їхніх компетенцій; поділ гілок влади, рівень співробітництва чи напруження між ними; змінюваність влади; практику проведення виборів; становище опозиції; дієвість судової системи; ступінь забезпечення основних прав громадян; становище засобів масової інформації; боротьбу з корупцією; громадський контроль за армією і службами безпеки [4].

Вочевидь, метою реформ було не заснування установ, а забезпечення їх ефективного функціонування. Тому важливою частиною інституційних реформ стала розробка й запровадження нормативно-правового забезпечення діяльності установ у вигляді законів, постанов і розпоряджень центральних органів виконавчої влади, внутрішньовідомчих положень, статутів і регламентів, міжвідомчих договорів і меморандумів про співпрацю, добровільних кодексів етичної поведінки та стандартів надання послуг.

Оскільки сфера державного управління не була об'єктом регулювання *acquis communautaire*, норми і правила організації діяльності державного (публічного) сектору радше існували у формі "м'якого законодавства" (*soft law*). Приміром, Програмою SIGMA було визначено шість ключових наскрізних сфер, які забезпечують ефективність державного управління: 1) державна служба; 2) координація політики та процедури узгодження та прийняття рішень; 3) зовнішній аудит; 4) фінансовий контроль (внутрішній аудит); 5) системи управління державними видатками; 6) системи управління державними закупівлями. Так звані "базові показники SIGMA", що відобража-

ють стандарти кращого досвіду та кращої практики держав-членів ЄС, були визнані офіційним робочим інструментом для проведення оцінювання стану інституційного розвитку систем державного управління країн - кандидатів на вступ до ЄС.

Слід зазначити, що реформи у країнах ЦСЄ проходили за значного науково-експертного супроводу та підтримки, включаючи фінансову допомогу, з боку Європейської Спільноти. До найбільш значущих досліджень, здійснених на підтримку інституційного розвитку в країнах-кандидатах, належать: більше 40 так званих SIGMA papers - ґрунтовних досліджень із рекомендаціями з окремих питань організації систем публічного адміністрування, адресованих країнам перехідного періоду; дослідження "Публічне лідерство в Європі: вироблення спільної рамки компетенцій", виконане Центром публічного лідерства Голландського інституту державного управління, на основі масштабних опитувань виявляє набір рамкових компетенцій - базових знань, вмінь, навичок та ставлення до своєї роботи - необхідних для керівників різних щаблів, які працюють у системі державного управління держав-членів [5]; ще одне дослідження за участі Європейського інституту державного управління, м. Маастрихт, аналізує зміни парадигм у системах публічного адміністрування та узагальнює найбільш поширені у державах-членах підходи до надання громадських (публічних) послуг [6].

У процесі підготовки до членства в ЄС по мірі зростання попиту на експертну допомогу та активізації науково-експертного та суспільно-політичного дискурсу з питань інституційного розвитку було сформульовано та пізніше розвинуто концепцію Європейського адміністративного простору як узагальнення стандартів європейського врядування, його кращого досвіду та традицій. Поняття "Європейського адміністративного простору" вперше згадується в публікаціях Програми SIGMA у 1998 р., після чого досить інтенсивно обговорюється в подальших публікаціях та на численних конференціях, присвячених питанням інституційного розвитку та нарощування адміністративної спроможності країн-кандидатів на вступ до ЄС; досліджується Європейською групою з державного управління Міжнародного інституту адміністративних наук (EGPA IAS), Європейським інститутом державного управління (EIPA), іншими науково-дослідними центрами та університетами.

За аналогією із Спільним ринком, Європейським правовим простором, Європейським простором вищої освіти, Європейський адміністративний простір можна тлумачити як середовище, в якому держави-члени ЄС та їхні партнери можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати, яке є прийнятним для громадян та здатним забезпечити ефективне функціонування державних органів влади. Європейський адміністративний простір узагальнює та інкорпорує в собі підходи та усталені стандарти для сфери публічно-

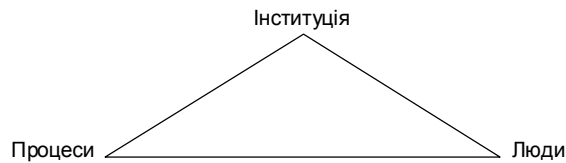
го адміністрування; ті засадничі принципи і цінності, які повинні поділяти всі учасники процесів європейського врядування; базові норми, якими вони повинні керуватися, та правила, за якими вони повинні діяти. Відповідно, Європейський адміністративний простір базується на:

- європейських принципах публічного управління (адміністрування) та на спільних нормах і принципах європейського адміністративного права;
- спільних цінностях та принципах організації державної служби;
- схожих процедурах і механізмах координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень;
- стандартах якості громадських послуг;
- обов'язкових процедурах консультування із громадськістю тощо.

У процесі заснування інституцій та застосування ними нових правил та норм, покликаних забезпечити дієздатність системи державного управління, виявилась низька адміністративна спроможність людського ресурсу - державних службовців, покликаних працювати за новими правилами і процедурами, втілювати нові стандарти надання послуг, вести діалог із власними громадянами та Європейською Спільнотою.

Адміністративна спроможність - це високий рівень знань, вмінь та навичок, диференційованих залежно від рівня, посади, функціональних обов'язків та сфери діяльності службовця, які в сукупності гарантують ефективне вироблення та впровадження політики європейської інтеграції, забезпечують дієздатність системи державного управління, підвищують конкурентоспроможність держави, допомагають перетворити її на рівноправного партнера ЄС. Паралельно із визначенням компетенцій, необхідних для управлінців ЄС, науково-експертною спільнотою було запропоновано кілька інструментів вимірювання ступеня інституційного розвитку та рівня адміністративної спроможності, які широко застосовуються й сьогодні.

Узагальнення досвіду реформ у країнах ЦСЄ у ході підготовки до членства дає змогу виявити три напрями спрямування реформаторських зусиль: 1) створення нових та реформування існуючих інституцій; 2) пошук та впровадження найбільш прийнятних алгоритмів функціонування інституцій (наприклад процесів комунікації, координації, консультування, вироблення політики, звітування, розв'язання конфліктів і т. ін.); 3) професійне навчання та підвищення кваліфікації людського ресурсу (державних службовців, кадрів, персоналу), від якого врешті-решт залежить ефективне функціонування установи. Концепцію інституційно-адміністративного розвитку, що заклала підґрунтя для реформ, можна сформулювати таким чином: належне функціонування установи забезпечується сукупністю норм, що регулюють її діяльність, та належним виконанням цих норм людьми, які забезпечують функціонування установи. Схематично це можна представити у такий спосіб:



Відповідно, інституційні реформи можуть зосереджуватись на одному напрямі (елементі інституційного трикутника): процесах або людях, чи обрати об'єктом реформування установу в цілому або кілька установ одночасно, змінюючи розподіл повноважень між ними, їх місце в загальній ієрархії владних відносин, систему підпорядкування тощо.

У країнах ЦСЄ під час підготовки до членства реформи реалізовувалися у формі проектів технічної допомоги, які мали чітко визначений початок і кінець, фінансове забезпечення, визначених виконавців, відповідальних за реалізацію окремих компонентів і проекту в цілому, заплановані заходи тощо. Застосовуючи проектний підхід, розробники і виконавці проекту з інституційно-адміністративного розвитку могли зосередитися на одній складовій інституційного трикутника, наприклад кадрах; або обрати об'єктом реформування одну окрему інституцію та вдосконалити її структурну організацію, нормативно-правове забезпечення та персонал.

*Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. До основних надбань реформ у напрямі європеїзації національних систем публічної адміністрації в країнах Центральної та Східної Європи належать:*

1. Введення копенгагенських і Мадридського критеріїв, які оформлюють вимоги до держав, що прагнуть членства в ЄС, та відповідно вказують напрями реформ, які необхідно здійснити, щоб стати повноправним членом ЄС; а також досвід реального запровадження країнами-кандидатами вищезазначених критеріїв у практику діяльності власних систем державного управління.

2. Становлення концепції Європейського адміністративного простору в контексті розвитку теорії європейського врядування. Європейський адміністративний простір узагальнює стандарти та управлінську практику європейського врядування, пропонуючи країнам-кандидатам кращі зразки для наслідування.

3. Розвиток понять "інституційний розвиток" та "адміністративна спроможність", необхідних у рамках Мадридського критерію для членства в ЄС; оформлення вимог до інституційного розвитку держав, які претендують на членство в ЄС, у вигляді певних індикаторів, показників та "віх".

4. Визначення управлінських та лідерських компетенцій державних службовців у рамках концепції адміністративної спроможності до членства в ЄС, яких вимагає від них європейське врядування, які є необхідними для



ефективної взаємодії із наднаціональними органами ЄС, колегами з інших держав-членів, для міжвідомчої координації всередині уряду, для налагодження діалогу з громадськістю тощо.

Уроки, які може винести Україна з аналізу процесу підготовки до членства в ЄС країн ЦСЄ полягають у тому, що:

- 1) застосування проектного підходу до планування та реалізації реформ допомагає їх успішному здійсненню: реформи розглядаються як проект, що має початок і кінець, складається з конкретних етапів, які є чітко визначеними в часі; має своїх виконавців і бенефіціарів; невід'ємними складовими процесу реформування є моніторинг та оцінювання;
- 2) підкріплення національної стратегії адміністративної реформи реформами на організаційному рівні сприяє легшому поясненню сутності змін, що пропонуються, демонстрації переваг, які матимуть працівники установи після завершення реформ; здобуттю підтримки з боку державних службовців, які будуть виконавцями реформ та одночасно його бенефіціарами;
- 3) важливими чинниками успіху інституційних реформ є науково-експертний супровід та технічна допомога з боку Європейської Спільноти.

Предметом подальшого аналізу можуть стати порівняльні дослідження стратегій проведення реформ у різних країнах ЦСЄ; детальне вивчення підходів до нарощування адміністративної спроможності державних службовців; на базі існуючих рамок компетенцій вироблення такої рамки для українських державних службовців.

#### **Список використаних джерел**

1. Розширення. Офіційний веб-сайт Європейської Комісії. - Режим доступу : [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)
2. Копійка В. Європейський Союз: заснування та етапи становлення / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. - К. : Видавн. дім "Ін Юре", 2001. - 447 с.
3. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers N 23. - Режим доступу : [www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf)
4. Sustainable Institutions for European Union Membership. SIGMA Papers N 26. - 26 p. - Режим доступу : <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/11/36953545.pdf>
5. Нортман Н. Public Leadership for Europe: towards a Common Competence Frame (CPL reeks nr. 5). - Режим доступу : <http://www.public-leadership.nl/index.php?pageID=24>
6. A New Space for Public Administration and Services of General Interest in an Enlarged Union // Study carried out under the responsibility of the European Institute of Public Administration in collaboration with the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Luxembourg, 8 June, 2005. - European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands. - Режим доступу : <http://www.eipa.nl>