

Олександр РУДІК

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ-КАНДИДАТАХ ТА ПОТЕНЦІЙНИХ КАНДИДАТАХ НА ВСТУП В ЄС: СТАН ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ**

На основі щорічного повідомлення Європейської Комісії щодо політики розширення ЄС від 17 квітня 2018 р. розглядаються стан та актуальні проблеми реформ державного управління в країнах-кандидатах (Албанія, Македонія, Сербія, Туреччина, Чорногорія) та потенційних кандидатах (Боснія і Герцеговина, Косово) на вступ в ЄС. Ураховуючи принцип «найперше основоположні засади», зазначена 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. Особливу увагу комісія приділяє питанням розбудови інституційної спроможності органів управління, підвищення прозорості та підзвітності, залучення до процесу творення державної політики зовнішніх стейкхолдерів, професіоналізації та деполітизації державної служби.

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

***Oleksandr Rudik. Public administration reforms in the candidate and potential candidate countries: state of affairs and actual problems***

This article explores the state and current problems of public administration reform in the candidate countries (Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia, Turkey) and potential candidates (Bosnia and Herzegovina, Kosovo) on the basis of the European Commission's annual report on EU enlargement policy of April 17, 2018. Based on the principle of «fundamentals first», the 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 Commission pays special attention to the issues of institutional capacity building of the authorities, increasing transparency and accountability and involving external stakeholders in policy-making, professionalisation and depoliticisation of the civil service.

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

В ЄС визнають, що політика розширення стала одним із найуспішніших напрямів зовнішньої діяльності Союзу і не лише тому, що з 1971 по 2013 рр. до шести країн-фундаторів ЄС приєдналися ще 22 європейські держави, а й тому, що процес європейської інтеграції став потужною рушійною силою реформ, часто фундаментальних, як у країнах-вступниках, так в і самому ЄС. Особливо це стосується посткомуністичних країн, які в процесі підготовки до вступу в ЄС ініціювали та успішно завершили перехід від авторитаризму та адміністративно-командної економіки, до демократії та ринкової економіки. Глибокі трансформаційні зміни відбулися й у сфері державного управління посткомуністичних країн. Від самого початку розширення ЄС на посткомуністичний простір Європейська Комісія приділяє багато уваги реформі державного управління, яка разом з утвердженням верховенства права та належним економічним урядуванням є наскрізним питанням, що має принципове значення для успіху політичної та економічної реформ та побудови в такий спосіб міцної основи для запровадження правил та стандартів ЄС.

З огляду на важливість реформування систем державного управління в

посткомуністичних країнах у процесі їх підготовки до вступу в ЄС, Європейська Комісія постійно приділяє цьому питанню дуже багато уваги. Стан, проблеми та перспективи реформ державного управління в країнах-кандидатах та потенційних кандидатах є предметом досліджень та аналітичних оглядів, які вищезазначена комісія щорічно проводить у межах підготовки щорічного «Пакету розширення» – низки документів, що пояснюють підходи комісії стосовно методів та пріоритетів політики розширення ЄС на сучасному етапі. Найважливішим документом цього пакету є повідомлення про розширення, у якому окреслюються шляхи вперед і розглядається стан реформ в країнах-вступниках, зокрема у сфері державного управління. Останнє за часом повідомлення комісії від 17 квітня 2018 р. аналізуватиметься в цій статті.

Метою статті є з'ясування стану та актуальних проблем реформ державного управління в країнах-кандидатах та потенційних кандидатах на вступ в ЄС на основі останнього за часом повідомлення Європейської Комісії щодо політики розширення ЄС.

У середньостроковій Стратегії розширення ЄС від 10 листопада 2015 р. Європейська Комісія наголошує на тому, що ефективне державне управління є необхідною передумовою для демократичного врядування та підзвітності [5]. Якість державного управління безпосередньо впливає на здатність урядів надавати державні послуги, запобігати корупції та боротися з нею, а також стимулювати конкурентоспроможність та економічне зростання. Європейська Комісія також звертає увагу на важливість включення меритократичних принципів в управління державною службою та забезпечення належних адміністративних процедур. Наголошується також на тому, що громадяни мають право не лише на належне управління, а й також на активну участь у процесі розроблення публічної політики.

У своєму черговому повідомленні щодо політики розширення ЄС від 17 квітня 2018 р. Європейська Комісія надала критичну оцінку результатів імплементації стратегії розширення ЄС 2015 р. за станом на кінець січня 2018 р. [2]. Ураховуючи принцип «найперше основоположні засади» («fundamentals first»), особливу увагу комісія приділила оцінюванню стану реформ у сферах верховенства права, основоположних прав та належного врядування (функціонування демократичних інститутів та реформа державного управління), оскільки саме вони є вирішальними для країн-кандидатів (Албанія, Македонія, Сербія, Туреччина, Чорногорія) та потенційних кандидатів (Боснія і Герцеговина) на вступ в ЄС. Стан справ у цих сферах є ключовим показником, за яким ЄС оцінюватиме перспективи вступу зазначених країн. З огляду на це реформи в цих сферах мають бути активними, рішучими і переконливими, щоб увібрати в себе всі основоположні цінності ЄС.

У повідомленні та додатку до нього комісія резюмувала отримані результати оцінювання країн, зокрема у сфері реформування державного управління. Так, Туреччина визнана країною-кандидатом, що помірно підготовлена у сфері реформування державного управління і має тверду прихильність до більшої відкритості органів влади та використання електронного уряду. Проте останніми роками в цій країні стався серйозний відступ у сфері державної служби та управління людськими ресурсами, а також у сфері підзвітності влади щодо права на адміністративне правосуддя та права вимагати компенсації. Із моменту введення в країні надзвичайного стану 20 липня 2016 р. були звільнені понад 110 тис. державних службовців, з яких згодом, за версією влади, поновлено на службі приблизно 40 тис. чиновників, у тому числі 3 600 – спеціальним декретом [2, р. 1]. З огляду на це комісія вважає, що на випадок широкомасштабних звільнень Туреччині слід передбачити прозорі та ефективні засоби правового захисту державних службовців [1, р. 2].

Що стосується системи врядування в Чорногорії, то, на думку комісії, наразі існує необхідність посилення її прозорості, участі максимального кола зацікавлених сторін у творенні публічної політики та розбудови спроможності уряду здійснювати

реформи. Узгодженість процесу творення публічної політики має забезпечуватися шляхом посилення його координації. Механізми консультацій уряду з організаціями громадянського суспільства існують, але їм потрібні чіткі правила та реальне залучення обох сторін. За оцінкою комісії, Чорногорія помірно підготовлена у сфері реформування власної системи державного управління. Країна досягла помітного прогресу в реформуванні публічної служби, зокрема завдяки прийняттю нових законів про державну службу та посадових осіб місцевого самоврядування, які мають на меті запровадити систему набору на державну службу на основі заслуг. Однак усе ще потрібна сильна політична воля для ефективного вирішення питання деполітизації державної служби та оптимізації розміру державного апарату, а також для забезпечення ефективної імплементації реформ та їх фінансової стабільності [1, р. 10]. ЄС відкрив переговори про вступ з Чорногорією у червні 2012 р. Відтоді сторони розпочали переговори стосовно тридцяти розділів *acquis* із тридцяти п'яти [9]. В оприлюдненому в лютому 2018 р. повідомленні щодо розширення ЄС на Західні Балкани комісія заявила, що за наявності сильної політичної волі, проведення реальних і стабільних реформ, а також за умови остаточного вирішення суперечок із сусідами Чорногорія потенційно може бути готовою до набуття членства у 2025 р. [3, р. 3].

Сербія помірно підготовлена у сфері реформування державного управління. Певний прогрес був досягнутий у сфері надання адміністративних послуг та законодавчій сфері завдяки прийняттю кількох нових законів, однак ряд важливих структурних реформ є незавершеними. Сербія має досягнути визначених цілей реформування, професіоналізувати та деполітизувати державну службу, особливо стосовно вищих управлінських посад, а також забезпечити систематичну координацію та моніторинг програми реформування державного фінансового менеджменту на 2016 – 2020 рр. Комісія наголошує, що вирішальне значення матиме здатність Сербії залучати та утримувати кваліфіковані управлінські кадри, які займаються питаннями, пов'язаними з ЄС та європейською інтеграцією. У січні 2014 р. ЄС розпочав переговори про вступ із Сербією, які йдуть досить успішно – відкрито переговори стосовно дванадцяти розділів *acquis* із тридцяти п'яти [7]. В ЄС переконані, що за наявності сильної політичної волі, проведення реальних і стабільних реформ, а також за умови остаточного вирішення суперечок із сусідами, Сербія потенційно може бути готовою до набуття членства у 2025 р. [3, р. 3].

Македонія помірно підготовлена у сфері реформування системи державного управління. Помітний прогрес був досягнутий із прийняттям стратегії реформування державного управління та програми реформ державного фінансового менеджменту. У країні доклали конкретних зусиль та жили необхідних заходів для підвищення прозорості та підзвітності процесу творення державної політики, залучення до нього зовнішніх зацікавлених сторін. Комісія вказує на необхідність подальшої розбудови спроможності Міністерства інформаційного суспільства та управління (базове міністерство, уповноважене координувати політику розвитку інформаційного суспільства) належним чином скеровувати та координувати реформу державного управління. Важливим чинником реформ також є наявність твердої політичної волі гарантувати професіоналізм державного управління, особливо стосовно призначення високопосадовців, а також дотримання принципів прозорості, заслуг та справедливого представництва відповідно до духу і букви закону [1, р. 10]. У світлі досягнутого прогресу комісія рекомендувала Раді ЄС прийняти рішення про відкриття переговорів про вступ з Македонією. Для підтримки та поглиблення динаміки реформ комісія, як і у випадку з Албанією, планує застосувати посилений підхід до переговорів у межах розділів *acquis*, які стосуються судової системи, основоположних прав і правосуддя, свободи та безпеки [2, р. 12].

Європейська Комісія оцінила ступінь готовності Албанії до проведення реформування державного управління як помірний. Результатом докладених країною

зусиль стало досягнення нею певного поступу в підвищенні ефективності та прозорості надання державних послуг, професійній підготовці державних службовців, більшій прозорості процедур найму персоналу, а також загальне зміцнення процедур заснованої на заслугах системи державної служби. На думку комісії, консолідація цих досягнень має сприяти подальшому розвитку, щоб забезпечити більш ефективне, деполітизоване та професійне державне управління [1, р. 12 – 13]. З урахуванням досягнутого прогресу в інших напрямках підготовки до вступу комісія рекомендувала Раді ЄС прийняти рішення про відкриття переговорів про вступ з Албанією. Для підтримки та поглиблення нинішньої реформи у ключових сферах верховенства права, зокрема стосовно всіх п'яти ключових пріоритетів для відкриття переговорів про вступ [4, р. 19]<sup>1</sup>, комісія планує застосувати посилений підхід до переговорів у межах розділів *acquis*, які стосуються судової системи, основоположних прав і правосуддя, свободи та безпеки [2, р. 12 – 13].

Що стосується країн, які є потенційними кандидатами на вступ, то комісія дійшла висновку, що Боснія і Герцеговина перебуває на ранніх етапах реформування національної системи державного управління, через що у 2017 р. країна не досягла прогресу в цій сфері. Розробляється стратегія реформування державного управління, яку треба погім прийняти в парламенті, особливо зважаючи на зростання напруження у відносинах між партіями правлячої коаліції та обструкцію опозиційних партій на федеральному рівні та на рівні суб'єктів федерації. Подальша фрагментація державної служби на федеральному та кантональному рівнях значно підвищила ризик її політизації [1, р. 14 – 15]. Комісія наголошує на тому, що повільний економічний розвиток країни зумовлений слабкістю верховенства права та системи правопорядку, незадовільним станом ділового середовища, неефективністю та фрагментарністю державного управління, суттєвими диспропорціями на ринку праці, а також несприятливим інвестиційним кліматом [2, р. 13].

Із повідомлення комісії випливає, що в Косово існує певний рівень підготовки у сфері реформування державного управління. Певний прогрес був досягнутий завдяки проведеному в 2016 р. огляду інститутів та агентств парламенту і центральних органів виконавчої влади Косово, за результатами якого була розроблена дорожня карта упорядкування інституційної структури в країні [8]. Гострою проблемою залишається подальша політизація державного управління, що негативно впливає на ефективність та професійну незалежність державної служби [2, р. 16]. Комісія вважає, що Косово слід прискорити імплементацію Угоди про стабілізацію та асоціацію, а також пов'язаної з нею Європейської програми реформ, розпочатої в листопаді 2016 р. у межах діалогу високого рівня між ЄС та Косово. План дій Європейської програми реформ містить 22 пріоритети та близько 130 конкретних заходів, зокрема 9 пріоритетів та 22 заходи у сфері належного врядування і верховенства права. Уряд Косово визнає Європейську програму реформ важливим генератором ключових реформ у країні [6, р. і, 1].

Таким чином, політика розширення ЄС й надалі спиратиметься на критерії та вимоги обумовленості, а це означає, що кожна країна-кандидат або потенційний кандидат оцінюватиметься на основі власних заслуг. Оцінка досягнутого прогресу та виявлення недоліків будуть спрямовані на надання цим країнам стимулів та керівних настанов для проведення ними необхідних далекосяжних реформ. Ураховуючи принцип «найперше основоположні засади», комісія приділила особливу увагу оцінюванню стану реформ у сферах верховенства права, основоположних прав та належного врядування (функціонування демократичних інститутів та реформа державного управління), оскільки саме вони є вирішальними

---

<sup>1</sup> У жовтні 2013 р. Європейська Комісія визначила п'ять ключових пріоритетів для відкриття переговорів про вступ з Албанією, а саме: реформа державного управління, зміцнення незалежності, ефективності та підзвітності судової системи; боротьба з корупцією; захист прав людини, у тому числі ромів, та антидискримінаційна політика; імплементація прав власності.

для країн-кандидатів та потенційних кандидатів. Стан справ у цих сферах є ключовим показником, за яким ЄС оцінюватиме перспективи вступу зазначених країн. З огляду на це комісія наполягає на тому, щоб реформи в країнах-вступниках були активними, рішучими, переконливими й увібрали в себе всі основоположні цінності ЄС.

Проаналізувавши поступ країн-кандидатів, досягнутий ними у сфері реформи державного управління за 2017 р., Європейська Комісія оцінила його як помірний, тобто такий, що відповідає їх статусу кандидатів на вступ та рівню відносин з ЄС, який впливає із цього статусу. Особливу увагу комісія приділила питанням розбудови інституційної спроможності органів управління, підвищення прозорості та підзвітності, залучення до процесу творення державної політики зовнішніх стейкхолдерів, професіоналізації та деполітизації державної служби. Країни, які є потенційними кандидатами на вступ, продемонстрували лише певний ступінь готовності до проведення реформи державного управління. Надання цим країнам статусу кандидатів на вступ залежатиме від успішності ключових реформ, у тому числі й у сфері державного управління. Комісія наголошує на тому, що переговори про вступ не є і ніколи не були самоціллю, а завжди є частиною ширшого процесу модернізації та реформ.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **2018** Communication on EU Enlargement Policy: Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Strasbourg, 17.4.2018 COM(2018) 450 final. – Retrieved April 20, 2018, from : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf).

2. **2018** 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. – Strasbourg, 17.4.2018 COM(2018) 450 final. – Retrieved April 20, 2018, from : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf).

3. **A credible** enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final. – Retrieved February 12, 2018, from : [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).

4. **Enlargement** Strategy and Main Challenges 2013 – 2014: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council. – Brussels, 16.10.2013 COM(2013) 700 final. – Retrieved May 5, 2018, from : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf).

5. **EU Enlargement** Strategy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 10.11.2015 COM(2015) 611 final. – Retrieved May 12, 2018, from : [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf).

6. **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](http://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2017/11/EUROPEAN-REFORM-AGENDA_GOOD-GOVERNANCE-AND-RULE-OF-LAW_Progress-Report.pdf).

7. **Milestones** in EU – Serbia relations. The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia. – Retrieved May 10, 2018, from : <http://europa.rs/serbia-and-the-eu/milestones/?lang=en>.

8. **Review** of institutions and agencies of the Assembly and central bodies of the government. – Republic of Kosovo, December 2016. – Retrieved May 12, 2018, from : <https://map.rks-gov.net/getattachment/1d5a601b-3d46-4028-a5ad-b7ba07d9b109/Review-of-institutions-and-agencies-of-the-assembly.aspx>.

9. **The European** Union in Montenegro. The Delegation of the European Union to Montenegro. – Retrieved May 12, 2018, from : <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=56>.

*Надійшла до редколегії 29.05.18*