

*Л. Я. Самойленко,
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і
соціально-політичних наук, Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького*

ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У ВІТЧИЗНЯНУ ПРАКТИКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*L. Y. Samoilenko,
candidate of sciences from state administration, associate professor of department of state administration and socio-political
sciences of the Tcherkasy national university of the name of Bohdan Khmelnytsky*

THE INTRODUCTION OF THE EUROPEAN STANDARDS IN PRACTICE OF STATE ADMINISTRATION

У статті аналізується процес адаптації, врахування та впровадження європейського досвіду у вітчизняну практику державного управління та державної служби. Особлива увага сконцентрована на питаннях забезпечення інформаційно-аналітичної, експертної та організаційної підтримки розвитку державного управління в контексті євроінтеграційного співробітництва.

The process of adaptation account and introduction of European experience in home practice of state administration and government service is analyzed in the article. Special attention is concentrated on the questions of providing research and information, expert and organizational support of development of state administration in the context of Euro integration collaboration.

Ключові слова: державне управління, державна служба, євроінтеграція, євростандарти, SIGMA, міжнародне співробітництво.

Key words: state administration, government service, European integration, European standards, SIGMA, international cooperation.

АКТУАЛЬНІСТЬ

Глибинні трансформації в усіх сферах життєдіяльності суспільства, пов'язані з глобальними світовими цивілізаційними процесами, прагнення України інтегруватися у Європейський Союз потребують ефективної стратегії державного управління, адаптованої до міжнародних стандартів. Запозичення європейського досвіду та впровадження кращої управлінської практики органів ЄС у національну систему державної служби, адаптація або пристосування національних процедур до норм, стандартів і правил ЄС є запорукою не лише плідного міжнародного співробітництва, але й виходу України із трансформаційної кризи, характерної для більшості пострадянських країн. Саме тому актуальною є проблема розвитку системи державного управління із дотриманням демократичних європейських стандартів.

ІСТОРИОГРАФІЯ ПРОБЛЕМИ

Теоретичну основу дослідження склали праці та наукові публікації як зарубіжних, так і вітчизняних науковців: В. Волес [1], М. Іщенко [2], П. Леслі [3], Т. Мотренко [4], М. Полонський [5]. Проте, незважаючи на наукову цінність праць зазначених авторів, окремі аспекти проблеми залишаються невирішеними. Зокрема, потребують подальшого дослідження теоретичні засади та методичні підходи до формування сучасної системи державного управління з урахуванням міжнародного досвіду та євростандартів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є висвітлення основних етапів та механізмів впровадження європейських стандартів у вітчизняну практику державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Питання необхідності реформування, удосконалення та адаптації вітчизняної державної служби до європейських стандартів перебувало у центрі уваги найвищих інститутів влади та громадськості протягом останніх років. Підтвердженням цієї тези є ряд організаційних кроків у контексті вирішення проблеми. Так, постановою Кабінету Міністрів України № 485 від 14 квітня 2004 року було утворено Центр сприяння інституційному розвитку державної служби для забезпечення інформаційно-аналітичної, експертної та організаційної підтримки розвитку державного управління, посилення інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до стандартів Європейського Союзу. А вже у постанові Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року № 528 "Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби" Центр сприяння інституційному розвитку державної служби було перейменовано у Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та розширено його повноваження. Метою цих змін було посилення інституційних реформ у державному секторі, насамперед адміністративної, реформи державної служби, реформи управління персоналом у державному секторі через адаптацію інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [6].

На офіційному сайті Центру адаптації державної служби до європейських стандартів зазначається, що наразі новими акцентами у його діяльності є участь у реформуванні публічної адміністрації, наближення її до стандартів Європейського Союзу, удосконалення механізму використання в Україні інституціональних інструментів Європейського Союзу *Twipping*, *TAIEX* і *SIGMA*, підвищення професійного рівня державних службовців, поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції, посилення якості та розширення спектру наукових досліджень і практичних розробок, спрямованих на удосконалення державної служби та державного управління [6].

Вивчення, врахування та впровадження міжнародного досвіду є важливим аспектом діяльності Національного агентства України з питань державної служби. Основними напрямками двохстороннього співробітництва є країни Європейського Союзу (Польща, Грецька Республіка, Угорська Республіка, Італійська Республіка, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Словацька Республіка, Французька Республіка, Королівство Данія, Королівство Іспанія, Ірландія і т.д.), країни Північної Америки (Сполучені Штати Америки, Канада), країни Південного Кавказу, Центральної Азії та Далекого Сходу (Азербайджан, Республіка Казахстан, Киргизька Республіка, Республіка Вірменія, Грузія) [7].

Звичайно, співпраця з різними країнами переслідує специфічні завдання у кожному конкретному випадку, проте основними пріоритетами співробітництва виступають: обмін досвідом у сфері законодавства та допомога у підготовці нормативно-правових актів з питань державної служби відповідно до міжнародних стандартів; адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу у питаннях управління персоналом на державній службі, адміністративних інновацій та професійного навчання; розробка пропозицій

щодо державної політики у сфері державної служби; оцінка професійної діяльності державних службовців; реформування системи професійного навчання державних службовців; розвиток системи розгляду порушень прав державних службовців, захисту державних службовців від незаконного політичного впливу їх керівників та оскарження таких рішень; врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції; розвиток законодавства про державну службу; модернізація державної служби через впровадження сучасних інформаційних технологій, насамперед запровадження офіційного електронного реєстру державних службовців, виконання тренінгових програм, організація заходів за участю іноземних партнерів, співпраця з аналогічними іноземними школами тощо [7].

За підтримки Європейської комісії Національне агентство України з питань державної служби в 2006 році розпочала використовувати три ключові інструменти інституційного будівництва, які впроваджені в Євросоюзі. Це програма *SIGMA* — моніторинг розвитку державного управління та його наближення до євростандартів. Другий компонент цього процесу — *Twinning*, тобто споріднення вітчизняних державних органів з державними структурами країн-членів ЄС. Третім є *TAIEX* — мобільний та фінансовий ресурс для розв'язання через систему держслужби нагальних проблем європейської інтеграції України [8].

Основні результати програми *SIGMA* були оприлюднені ще у 2006 р., з поправками у 2007 р. Вони не втратили актуальності і сьогодні, про що свідчить те, що у 2010—2012 роках рекомендації програми *SIGMA* були залучені у таких сферах, як державне управління та державна служба; управління державними фінансами, включаючи бюджетну політику, фінансовий менеджмент і контроль, внутрішній і зовнішній аудит; державні закупівлі; адміністративні послуги тощо. У 2011 році були отримані коментарі програми *SIGMA* щодо законопроекту України "Про державну службу", а у 2012 році до проекту Закону України "Про адміністративні послуги" та проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

Тому вважаємо доцільним проаналізувати основні висновки та рекомендації програми. Так, у заключному проекті *SIGMA* йшлося про те, що українська правова система не є адекватною для вирішення проблем влади й створення міцної основи для процесу розробки політики та прийняття рішень. Унаслідок конституційних та правових умов діє система прийняття рішень, яка призводить до нездорової політичної конкуренції серед основних гравців, спричиняє дублювання та протиріччя між нормами, створює серйозний дефіцит передбачуваності для соціальних і економічних суб'єктів. Тому у пропозиціях проекту *SIGMA* зазначалося, що абсолютною передумовою для будь-якої реформи політичної системи стане нове визначення ролей і обов'язків основних гравців (Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів).

Наступним серйозним недоліком вітчизняної політичної системи, який впливає із першої названої проблеми, є існування багатьох центрів розробки політики та відсутність її координації та, як наслідок, слабе стратегічне управління процесом формування та реалізації

політики в Україні. Тобто фактично існує правова основа для підготовки низки стратегічних документів, але для єдиного стратегічного управління, послідовного контролю та забезпечення дисципліни — правової основи немає.

Ситуація значно погіршується в силу наростання тенденцій до прийняття *ad hoc* (тимчасових), ситуативних рішень, що має негативний вплив на розробку та реалізацію політики. Звичайно політика має бути мобільною та гнучкою, проте сучасний етап характеризується тим, що постанови і доручення не потребують проходження через хоча б якоюсь мірою серйозну аналітичну процедуру, і вони, як правило, відволікають увагу від серйозної роботи над політикою на користь швидких рішень та ситуативного підходу.

Більше того, кількість постанов, розпоряджень і доручень створює колосальний тягар для системи прийняття рішень і забирає чимало часу міністерств і Секретаріату КМУ, оскільки всі ці документи треба готувати, підписувати, виконувати, а також треба контролювати їхнє виконання та звітувати про нього. Так, щорічно кількість доручень в усіх сферах політики перевищує 60 тисяч. Це є ознакою надмірного централізованого контролю та мікро-менеджменту і, як результат, непрозорої системи рішень, що складається з численних та суперечливих нормативних актів. У значній мірі, це призводить до створення непередбачуваних нормативних умов та слабкості верховенства права.

Потрібно спеціально наголосити на тому, що на практиці оцінка впливу управлінських рішень та консультації з громадськістю здійснюються поверхово та нерівномірно, як правило, внаслідок недостатньої кваліфікації та дефіциту часу. Звичайно це ускладнює повноцінний аналіз ефективності державної політики [9].

Тобто моніторинг розвитку державного управління та його наближення до європейських стандартів показав, що існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Самі ці положення були зафіксовані в Указі Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" зі змінами № 340/2006 (340/2006) від 3 травня 2006 р. Зокрема, в Указі наголошується, що визначені у концепції заходи реформування мають ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі [10].

Для України європейська інтеграція передусім пов'язана із внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, впровадженням у життя європейських цінностей, реформуванням інституцій, переходом до європейських стандартів, норм і процедур.

Потрібно спеціально звернути увагу на засади державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади.

У країнах Європейського Союзу врядування (*governance*) визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій [8; 20].

Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики).

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням наступних вимог і принципів: 1) відкритість (*openess*), що передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними; 2) участь (*participation*), що передбачає сприйняття громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики — від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління; 3) підзвітність (*accountability*), що базується на засадах права європейців на "належне управління", окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків — не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін; 4) ефективність (*effectiveness*) — державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління; 5) злагодженість (*coherence*), що потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту саму реальність.

У Європейському Союзі та в країнах-членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості і їх громадських об'єднань у розробці й реалізації державної політики [8, с. 21—22].

Враховуючи європейську спрямованість соціально-економічного і політичного розвитку України, задекла-

ровану, зокрема, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не політиків", що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. № 14, а також важливу роль професійної державної служби у виконанні загальнодержавних функцій, постає необхідність продовження процесу її розвитку та вдосконалення.

Так, подальше реформування та впровадження європейських стандартів у систему державного управління зафіксоване також у Проекті розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011—2015 роки". На першому етапі — 2011 р. — цільовою програмою передбачено забезпечити активний обмін набутим досвідом з державними органами інших країн — партнерами Національного агентства України з питань державної служби, підтримку у міжнародних організаціях, що займаються питаннями державної служби та державного управління (OECD, BSEC, EIPA, EUPAN); розроблено проекти у сфері модернізації державної служби, здійснюється реалізація угод у сфері державного управління. Критеріями ефективності на даному етапі виступають імплементація міжнародного досвіду в практику роботи державних органів, пілотне впровадження розроблених проектів, наближення державної служби України до кращих світових практик у сфері державної служби та державного управління.

Уже на третьому етапі цільової програми — 2014—2015 рр. — передбачається посилити спроможність державних органів (установ) щодо адаптації та впровадження норм та стандартів Європейського Союзу у ключових сферах співробітництва між Україною та ЄС. Критеріями ефективності стане наявність у державних органах (установах) експертів з питань адаптації та впровадження норм та стандартів Європейського Союзу у конкретних секторах державного управління [11].

Прагнення до євростандартів зафіксовано також у новій редакції Закону України "Про державну службу" зі змінами, внесеними згідно із Законом № 5483-VI від 20 листопада 2012 р [12]. Так, передбачається, що започаткована реформа державної служби наблизить систему державного управління до європейських стандартів, модернізує і професіоналізує її, підготує до здійснення масштабних реформ, передбачених у Програмі "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [13].

Таким чином, європейський досвід державного управління є надзвичайно актуальним для нашої держави з огляду на європейський вибір України та сучасний стан розвитку її системи державного управління. По мірі розширення сфер євроінтеграційного співробітництва та поглиблення євроінтеграційних процесів відбувалося наукове, експертне, інформаційно-аналітичне, методологічне, організаційне та інше забезпечення підготовки та виконання програм і заходів у сфері державного управління, його адаптації до стандартів ЄС. Практичною реалізацією впровадження європейських стандартів у систему державного управління стало міжнародне співробітництво з метою обміну досвідом та вироблення відповідної нормативно-законодавчої бази.

Література:

1. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес / Пер. з англ. Р. Ткачук. — К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. — 871 с.
2. Іщенко М.П. Теоретико-методологічні проблеми реформування державної служби та державного управління в Україні / М.П. Іщенко // Кримський юридичний вісник. — 2010. — № 2 (9). — С. 113—127.
3. Леслі П. Світові тенденції в державному управлінні / Міжнародний центр перспективних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icps.com.ua/doc/inter_gover_trends_ukr.ppt
4. Мотренко Т. Державне управління в Україні і європейські стандарти: відповідність і напрями гармонізації / Т. Мотренко // Євроатлантикінформ. — 2011. — № 4. — С. 9—13.
5. Полонський М.Д. Інтернаціоналізація вироблення політики: Інституційні та організаційні підходи до інтеграції внутрішньо національних та міжнародних аспектів вироблення політики / М.Д. Полонський. — К.: Вид-во УАДУ, 2008. — 104 с.
6. Про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу // Офіційний сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Доступний з: <http://www.center.gov.ua/pro-centr-adaptaciyi-derzhavnoyi-sluzhbi-do-standartiv-yevropeyiskogo-soyuzu.html>
7. Двостороння співпраця з країнами-партнерами // Офіційний сайт Головного управління державної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=163859&cat_id=164280
8. Європейський досвід державного управління / Уклад. О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський та ін.; За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 76 с.
9. Розробка та координація політики в Україні / за матеріалами "Оцінювання системи врядування в Україні", SIGMA, березень 2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oecd.gov>
10. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" № 810/98 від 22 липня 1998, зі змінами № 340/2006 (40/2006) від 3 травня 2006 р.
11. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011—2015 роки" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kds.org.ua/blog/proekt-kontseptsii-derzhavnoitsilovoi-programi-rozvitku-derzhavnoi-sluzhbi-na-2011-2015-rr>
12. Закон України "Про державну службу" // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 26. — С. 273.
13. Матеріали прес-служби Нацдержслужби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kds.org.ua/blog/komentar-natsderzhsluzhbi-zprivodu-pidpisannya-prezidentom-ukraini-zakonu-pro-derzhavnu-sluzhbu>

Стаття надійшла до редакції 30.04.2013 р.