

Пугач В.Г.

Міжрегіональна академія управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА У ХОРВАТІЇ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМНИХ ЗМІН

У статті висвітлюється хорватський досвід реформування системи державного управління, звернення до якого зумовлене кількома схожими обставинами, що склалися як у Хорватії, так і в Україні. Виокремлюються чотири основні етапи у розвитку системи державного управління Хорватії, які відрізняються динамікою системних змін і пріоритетними напрямками. Підкреслюється, що загальне розуміння характеру хорватської адміністративної реформи ґрунтується на доктрині нового публічного менеджменту та принципі належного врядування. Загалом темпи реформування державного управління в Хорватії є доволі повільними, однак вступ цієї країни до Європейського Союзу пожвавив модернізаційні процеси у сфері управління державою.

Ключові слова: адміністративна реформа, державне управління, децентралізація, регуляторна реформа, стратегія, Хорватія.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа як перетворюючий процес спрямована на оптимізацію адміністративно-управлінських процесів, підвищення якості надання державних послуг, зміцнення довіри до державної влади з боку населення. Іншими словами, адміністративна реформа націлена на покращення державного управління, від якого залежить економічне зростання, соціальний добробут громадян, розвиток загалом. Як наголошує американський дослідник Г. Еммеріх, вдосконалення державного управління – це «сінеquanон реалізації програм національного розвитку» [1, с. 1]. Тож, природно, що адміністративна реформа постає як найважливіший пріоритет для переважної більшості держав світу, особливо для тих з них, котрі здобули або відновили свою незалежність.

Вивчення досвіду проведення адміністративних реформ у різних країнах має як теоретичне, так і практичне значення. З одного боку, такі дослідження сприяють накопиченню нових знань у галузі державного управління, з іншого – надають необхідну інформацію тим, хто реформує управлінську систему.

Звернення до досвіду адміністративних перетворень у Хорватії не випадкове і спровоковане кількома важливими обставинами. Хорватія зі зброєю змушена була відновлювати свою територіальну цілісність після того, як понад чотири роки близько третини її території контролювали сепаратисти. По-друге, Хорватія, як і Україна на шляху розбудови власної держави стала у 1991р.

Примітно, що прагнення хорватів до незалежності поділяли не усі західні політики. Як зауважує хорватський політичний діяч і науковець М. Туджман, за збереження Югославії виступав президент Франції Ф. Міттеран. «Парадоксально, – зазначає Туджман, – та в західноєвропейських столицях незалежницькі прагнення хорватів почали краще розуміти тоді, коли на війні вже загинуло чимало людей, і наша країна значною мірою була зруйнована» [2]. Принагідно нагадаємо, що у 1991 р. президент США Дж. Буш-старший у Києві також переконував українців відмовитися від проголошення незалежності, пояснюючи, що остання – це не теж саме, що й свобода, фактично порівнявши українську державність із «суїцидальним націоналізмом». Однак Хорватія й Україна були непохитні у своїх державницьких прагненнях. Зрештою, у 2013 р. Хорватія стала повноправним членом Європейського Союзу. Відтак досвід Хорватії розбудови держави є цінним для України, і не лише в аспекті відновлення територіальної цілісності, але й у контексті реформування системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Тема адміністративних перетворень у Хорватії перебуває в епіцентрі дослідницького інтересу хорватського вченого І. Копріча. У своїх наукових доробках Копріч детально аналізує систему державного управління Хорватії, особливості процесу її реформування [3; 4]. У дослідженнях В. Канджія, Д. Манче, Ж.Т. Годец, І. Відчак увага акцентується на стратегічних напрямках рефор-

мування державного управління. Питання регуляторної реформи знайшли своє висвітлення та розвиток у наукових доробках, авторами яких є В. Антоляк, Д. Юріціц, М. Слуцькі. Адміністративна реформа в Хорватії є предметом досліджень А.Л. Івана, М. Бадун, Р. Майнолович. Проблема децентралізації в Хорватії досліджується українським вченим Є. Карташовим [5], історії становлення, розвитку та реформування судової системи Хорватії присвячені наукові розвідки українського науковця І. Назарова [6].

Постановка завдання. Мета статті полягає у здійсненні ретроспективного аналізу адміністративних перетворень у Хорватії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система державного управління Хорватії у своєму розвитку пройшла чотири основні етапи: початок першого етапу (етап становлення) припадає на 90-ті роки ХХ ст. У цей період була прийнята Конституція (1990 р.) хорватським парламентом, котрий був обраний на перших вільних багатопартійних виборах. В Основному Законі фіксувалася напівпрезидентська форма правління, заснована на французькій моделі. За словами Копріча, перше помітне реформування хорватської адміністративно-територіальної системи відбулося у 1993 р., до цього державне управління зазнало «низки окремих змін і погано продуманих і реалізованих реорганізацій, що характеризувалися політичним волонтаризмом» [7, с. 12]. З початком війни (1991 р.) у системі державного управління відбулася «прихована люстрація»: був здійснений ретельний відбір кадрів за політичними, національними та деякими іншими критеріями. Тож у 90-х рр. ХХ ст. реформування адміністративної системи не було пріоритетом для хорватської влади, були створені нові складові частини державного управління, як-то: дипломатична служба, митниця, армія та розвідувальні структури, окремі підрозділи органів поліції. Другий етап (етап консолідації), датований 1993–2001 рр., вирізняється тим, що державне управління розвивалося в умовах етатизації, централізації й авторитаризму. На цьому етапі фіксується недостатній рівень професіоналізму адміністративного персоналу й політизація адміністративних установ. «Демократичні політичні цінності придушувалися, а закон сприймався як простий інструмент політики. Відсутність координації компенсувалася довільним, ad hoc політичним втручанням. Політико-адміністративна система була закритою, бюрократизованою, просякнутою атмосферою секретності» [7, с. 12]. Саме в межах цього етапу, а саме у 1993 р. з'являється перший систематизований закон про державне управління,

за яким значна частина державних послуг передавалася на центральний управлінський рівень. Як вказує Копріч, це була «масова операція з етатизації»: держава привласнила функції, які раніше були у компетенції органів місцевого самоврядування, наслідком чого був перерозподіл державних доходів, відповідальності, влади [7, с. 12–13]. Цей етап позначений також реформами на місцевому рівні, прийняттям низки законів, які регулювали статус державних службовців, їх оплату праці і т. ін. У 1997 р. Хорватія ратифікувала (частково) Європейську Хартію місцевого самоврядування, котра визначає фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування й зобов'язує їх зафіксувати у внутрішньоправових нормах [8]. На третьому етапі (2001–2008 рр.), який став «демократичним поворотом», Хорватія змінила форму правління, ставши парламентською республікою. Почався активний процес приведення національного законодавства до європейських стандартів, були запущені процеси децентралізації державного управління. «Втім, тривалий і виснажливий процес приєднання до Європейського Союзу, необхідність координації та фінансової підтримки з боку ЄС знову переорієнтували зусилля на підвищення потенціалу центрального управлінського рівня [9, с. 108]. У 2003 р. прийняті важливі з погляду покращення системи державного управління Закон про право на доступ до публічної інформації, Закон про Державну комісію з нагляду за процедурами державних закупівель та інші. У 2004 р. Хорватія отримала статус країни-кандидата на вступ до ЄС. Саме на цьому етапі, зауважує Копріч, Хорватія стала на шлях європеїзації.

У межах третього етапу були зроблені важливі та доволі вдалі кроки на шляху реформування регуляторної системи. У Хорватії клімат для ведення бізнесу був досить несприятливим. Показники витрат на здійснення підприємницької діяльності викликали занепокоєння. Відтак було визнано необхідність здійснення додаткових зусиль для усунення адміністративних перешкод з метою покращення інвестиційного клімату, збільшення кількості робочих місць тощо. Ці цілі могли бути досягнуті лише засобом цілеспрямованої й добре підготовленої регуляторної реформи. Тож наприкінці 2006 р. Уряд Республіки Хорватія прийняв рішення про запровадження *HITROREZ* – проекту зі скорочення регулювань, пов'язаних із бізнесом. Реалізація проекту тривала 9 місяців, а підготовчий період тривав 10 місяців [10, с. 13]. Було рекомендовано скасувати або спростити 55% від усіх правил ведення бізнесу. У рамках реалізації проекту не усі рекомендації були виконанні з при-

чин: відсутності адміністративного потенціалу та належної підготовки адміністративних співробітників, ризику виникнення правових прогалин; певна сфера регулювання вже була гармонізована з нормативно-правовою базою ЄС [10, с. 18]. Тим не менш, завдяки реалізації проекту відбулася загальна економія коштів, був створений повний перелік нормативно-правових актів, який є у вільному доступі в мережі Інтернет.

Стратегія реформи державного управління на період 2008–2011 рр. була прийнята у 2008 р., що можна розцінювати як початок четвертого етапу у розвитку хорватської системи державного управління. У Стратегії як основні цілі адміністративної реформи виокремлювалися: підвищення ефективності державного управління; покращення якості адміністративних послуг; прозорість і доступність державного управління; зміцнення принципу верховенства права; посилення соціальної чутливості органів державного управління; підвищення етики державних службовців і зниження рівня корупції; використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; включення хорватської державної адміністрації до європейського адміністративного простору [11, с. 106]. Для досягнення окреслених цілей адміністративна реформа здійснювалася за п'ятьма основними напрямками: 1) структурні зміни (скорочення державної адміністрації, зменшення витрат, покращення координації, прозорість державного управління, участь громадян в управлінні державою); 2) посилення законів та інших нормативних актів, покращення їх якості; 3) створення нової сучасної державної служби на засадах деполітизації та професіоналізму, підвищення етики державних службовців і боротьби з корупцією, реформування системи оплати праці; 4) навчання та підготовка державних службовців, створення відповідних освітніх систем; 5) спрощення й модернізація адміністративних процедур, створення електронного уряду [11, с. 106–107]. Спочатку контроль за реалізацією Стратегії був покладений на Національну раду з оцінки модернізації державного управління, втім із появою Міністерства управління у 2009 р., відповідальність за перебіг адміністративної реформи й створення сучасної системи державного управління була покладена на цей специфічний центральний орган виконавчої влади.

Варто відзначити, що в рамках реалізації Стратегії реформування державного управління вже у 2008 р. була скорочена кількість міністерств, у 2009 р. розпочала свою роботу Комісія з етики,

була прийнята стратегія розвитку електронного уряду, у 2011 р. – новий Етичний кодекс державної служби. Між тим, як відзначає Копріч, спроба ініціювати більш системні адміністративні перетворення засобом прийняття Стратегії реформи державного управління 2008 р. увінчалася «скромним успіхом», оскільки лише незначна кількість запланованих заходів були частково або повністю реалізовані [3, с. 41]. На думку хорватського професора, слабкими сторонами Стратегії були: по-перше, неточні критерії прогресу реалізації Стратегії, що ускладнювало моніторинг та оцінку її здійснення; по-друге, ліквідація Національної ради з оцінки модернізації державного управління без будь-яких вагомих причин; по-третє, значна кількість визначених заходів не були ані законодавчо закріплені, ані фінансово забезпечені; по-четверте, багато з передбачуваних заходів були зафіксовані лише нормативно. У 2010 р. була зроблена невдала спроба внести поправки до Стратегії [4, с. 17]. Попри досить стриману оцінку щодо перебігу реформування державного управління з боку авторитетного хорватського вченого, на нашу думку, на цьому етапі Хорватія досягнула помітних успіхів. Зокрема, у період 2008–2013 рр. в країні була запроваджена низка важливих новацій: визнання конституційним права на доступ до публічної інформації, створення посади уповноваженого з публічної інформації, правове регулювання громадських консультацій; запровадження офіційної електронної платформи державних закупівель, прийняття нових Закону про доступ до публічної інформації, Закону про загальні адміністративні процедури та ін.

Подальше вдосконалення своєї системи державного управління Хорватія здійснює у статусі повноправного члена Європейського Союзу, якого вона набула 01 липня 2013 р. Так, вже у 2014 р. Хорватії було рекомендовано «вирішити проблему розпорошеності та дублювання функцій на різних управлінських рівнях і на центральному урядовому рівні між міністерствами та відомствами». У наступному році ця рекомендація, як вказує Копріч, була сильніша. Від Хорватії вимагали «визначити ступінь фрагментації й дублювання між рівнями центральним та місцевим управлінськими рівнями» [4, с. 19]. Також слід відзначити, що у 2015 р. була прийнята нова Стратегія розвитку державного управління на період з 2015 по 2020 р. – «комплексний документ, який є основою для розвитку державного управління і спрямований на підвищення адміністративної спроможності та покращення організації державного управління» [13]. У документі передбачають

отримати такі результати впровадження Стратегії: обсяг і якість державних послуг, що надаються державою, відповідають реальним потребам споживачів; процес надання державних послуг максимально спрощений і вимагає мінімальної безпосередньої участі споживачів; кількість і компетенції державних службовців узгоджується з потребами, цілями і стандартами якості конкретної послуги; система державного управління являє собою чітку і ясну структуру, що своєчасно й ефективно надає державні послуги [13].

Висновки. Буквальне значення терміна «реформа» означає надання чомусь нової або іншої форми. Хорватія до таких перетворень у сфері державного управління, за спостереженнями багатьох дослідників та експертів, просувається повільно, натикаючись на внутрішній бюрократичний супротив, високий ступінь політизації та недостатній рівень професійної компетенції. Втім,

орієнтуючись у ході адміністративної реформи на доктрину нового державного менеджменту та принцип належного врядування, Хорватія досягла помітних успіхів у справі вдосконалення системи державного управління. Зокрема, є значний прогрес у сфері прозорості, відкритості та підзвітності державного управління. Для досягнення транспарентності та відкритості вагоме значення мала регуляторна реформа. Як зауважує австралійський дослідник Р. Веттенхолл, «як краще «провести» реформу, здається, є постійною загадкою. Однак у міру вивчення конкретних випадків і відсторонення від суто теоретичної сторони предмету ми дізнаємося про це більше» [14, с. 160]. Тож хорватський досвід реформування системи державного управління має стати предметом комплексного дослідження вітчизняних науковців з акцентуацією на провідні напрями, послідовність і проблеми адміністративного реформування.

Список літератури:

1. Emmerich H. A Handbook of Public Administration: Current Concepts and Practice with Special Reference to Developing Countries. New York : U.N. Department of Economic and Social Affairs, 1961. 126 p.
2. Хорватія повернула свої території за три дні – Туджман про операцію «Буря». *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28538589.html>
3. Koprić I. One Candle, Two Candles... Is There the Third One? Croatian Public Administration Reform before and after the EU Accession. *Sciendo*. 2018. Vol. 11, № 1. P. 41–61. URL: <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/1/article-p41.xml>.
4. Koprić I. Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy. *Public Administration Issues*. 2019. № 5. P. 7–26. URL: [file:///C:/Users/larisa/Downloads/Public_administration_reform_in_Croatia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/larisa/Downloads/Public_administration_reform_in_Croatia%20(1).pdf).
5. Карташов Є.Г. Обмежена децентралізація у Хорватії: здобутки та прорахунки. *Гілея*. 2017. Вип. 127. № 12. С. 396–401.
6. Назаров І.В. Етапи реформування судової системи Хорватії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 355–357. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/104.pdf.
7. Koprić I. Contemporary Croatian Public Administration on the Reforms Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*. 2011. Vol. II. № 1. P. 1–40. URL: [file:///C:/Users/larisa/Downloads/01_Kopric%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/larisa/Downloads/01_Kopric%20(1).pdf).
8. Ivan A.L., Iov C.A. Croatia: Administrative Reform and Regional Development in the Context of EU Accession. *Transylvanian Review of Administrative Science*. 2010. № 31E. P. 93–113. URL: [file:///C:/Users/larisa/Downloads/182-366-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/larisa/Downloads/182-366-1-SM%20(1).pdf).
9. European Charter of Local Self-Government: European Treaty Series. № 122. 15.X. 1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
10. Koprić I. Public Administration characteristics and performance in EU28: Croatia. *The Public Administration in the EU 28* / ed. Thijs N., Hammerschmid G. Luxembourg. P. 101–140. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97f87f51-9608-11e8-8bc1-01aa75ed71a1>.
11. Antoljak V., Juricic D., Slunjski M. A story on successful regulatory reform in Croatia. Sense Consulting Ltd., 2007. 20 p.
12. Kandžija V., Mance D., Godec Ž.T. A Review of the Croatian Public Administration Reform. *Public Administration in the Balkans – from Weberian bureaucracy to New Public Management* / ed. L. Matei, S. Flogaitis. Bucharest, 2011. P. 105–118.
13. Strategiju razvoja javneue prave zarazdoblje od 2015. Do 2020. Godine / Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor, 12. lipnja 2015. URL: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>.
14. Wettenhall R. A critique of the «administrative reform industry»: reform is important, but so is stability. *Teaching Public Administration*. 2013. Vol. 31. № 2. P. 149–164. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.847.4960&rep=rep1&type=pdf>

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ХОРВАТИИ:
РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ**

В статье освещается хорватский опыт реформирования системы государственного управления, обращение к которому обусловлено несколькими похожими обстоятельствами, которые сложились как в Хорватии, так и в Украине. В развитии системы государственного управления Хорватии выделяются четыре основных этапа, отличающиеся динамикой системных изменений и приоритетными направлениями. Подчеркивается, что общее понимание характера хорватской административной реформы базируется на доктрине нового публичного менеджмента и надлежащего управления. В целом темпы реформирования государственного управления в Хорватии являются достаточно медленными, однако вступление этой страны в Европейский Союз ускорило модернизационные процессы в сфере управления государством.

Ключевые слова: административная реформа, государственное управление, децентрализация, регуляторная реформа, стратегия, Хорватия.

**ADMINISTRATIVE REFORM IN CROATIA:
RETROSPECTIVE ANALYSIS OF SYSTEMIC CHANGES**

The article reviews the Croatian experience of public administration reform, which is based on a series of similar and important circumstances in Croatia and Ukraine. There are four main stages in the development of the Croatian public administration system, which are characterized by dynamics of systemic changes and priority directions. It is emphasized that a common understanding of the nature of Croatian administrative reform is based on the doctrine of new public management and good governance. Overall, the pace of public administration reform in Croatia has been slow, but the country's accession to the EU has accelerated modernization processes in public administration.

Key words: administrative reform, public administration, decentralization, regulatory reform, strategy, Croatia.