

Ю. Ю. Лихач

перший заступник директора  
Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

## ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА

*Статтю присвячено огляду європейських принципів державного управління, що мають стати інструментом побудови ефективної системи публічного управління у країнах Європейської політики сусідства. Встановлено, що реформа державного управління є однією з ключових реформ у країнах Східного партнерства, які здійснюють комплексні реформи в різних сферах політики. Визначено основні цілі модернізації державної служби України в контексті реалізації Стратегії реформування державного управління.*

**Ключові слова:** державна служба, державне управління, реформування державного управління, Програма SIGMA, європейські принципи державного управління, Угода про асоціацію між Україною та ЄС.

**Постановка проблеми.** Ефективне державне управління передбачає здатність держави розробляти та впроваджувати ефективну державну політику в ключових сферах життєдіяльності суспільства, забезпечувати добробут і соціальних захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання, надавати якісні адміністративні послуги. Визначений Україною євроатлантичний вектор розвитку передбачає процес внутрішніх перетворень нашої країни, особливої актуальності набувають питання удосконалення системи державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поясненню та обґрунтуванню питання удосконалення державного управління присвячено чимало досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких В. Авер'янов, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, К. Ващенко, Є. Григоніс, Л. Григорян, Д. Дзвінчук, С. Домбровська Н. Єсипчук, В. Князєв, Ю. Ковбасюк, М. Корецький, О. Коротич, М. Круглов, Р. Ларіна, Н. Мирна, О. Ньюнко, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцева, Р. Рудницька, Ю. Сурмін, О. Федорчак, Л. Юзьков та ін.

**Метою статті** є визначення пріоритетних напрямів реформування державного

управління в Україні відповідно до європейських принципів державного управління, які ґрунтуються на міжнародно визнаних принципах належного врядування.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні реформа державного управління є однією з ключових реформ у країнах із перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління постає одним із ключових чинників конкурентоспроможності країни, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

Реформування системи державного управління, як це показує досвід країн Центральної та Східної Європи, стало складовою підготовки до вступу до ЄС. Підготовка країн-претендентів до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку й адміністративної спроможності про що, наприклад, свідчить запровадження Програми SIGMA, а також дослідження, здійснені в рамках її діяльності.

Слід зазначити, що метою діяльності Програми SIGMA є надання допомоги країнам Центральної і Східної Європи в модернізації їхніх систем державного управління. Ця програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до ЄС [7].

Таким чином, Європейським Союзом накопичено значний досвід реформуван-

ня і вдосконалення державного управління та державної служби.

План дій із підготовки держав-кандидатів до членства в ЄС обов'язково містив План із реформування системи державного управління та її інституційного розвитку.

Враховуючи, що в галузі державного управління немає жорстких *acquis communautaire*, а також відсутня єдина модель для наслідування у реформах горизонтальних структур управління, розробка цих принципів програмою SIGMA стала інструментом керівництва для країн-кандидатів. Виробивши ці принципи, SIGMA розробила базову систему оцінки різних аспектів адміністративних систем країн-кандидатів.

Дослідження, проведені після розширення ЄС у 2004 році, показали, що адміністративні реформи в країнах Центральної та Східної Європи значною мірою не були стійкими і в деяких випадках були скасовані.

Ці дані стривожили Європейську комісію, яка зрозуміла важливість горизонтальних управлінських реформ для спроможності країн-кандидатів правильно розробити і впровадити політики, що відповідають вимогам ЄС, та міцність умов ЄС у період підготовки до вступу. Щойно країна вступає до ЄС, зовнішні умови більше не застосовуються, а внутрішні умови, які можуть бути застосовані щодо країн – членів ЄС, котрі порушують основоположні договори, на практиці застосовуються вкрай рідко.

У зв'язку з цим Європейська комісія постійно і послідовно посилила вимоги щодо розробки та реалізації адміністративних реформ і впровадження європейських адміністративних принципів в основу адміністрацій країн-кандидатів на членство в ЄС.

Крім того, у 2013–2014 роках SIGMA спільно з Генеральним директором Європейської комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення (Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations), зокрема Відділом із питань регіонального співробітництва і програм та Відділом із питань стратегії та політики, інтенсивно працювала над подальшим удосконаленням принципів та створенням кількісної основи для більш обґрунтованого підходу для оцінки країн-кандидатів.

Визнання підзвітного державного управління як фундаменту демократичного управління й економічного розвитку відповідає нещодавно розробленим цілям сталого розвитку ООН. Ціль 16 стосується просування мирних та інклюзивних товариств, забезпечення доступу до правосуддя для всіх, створення ефективних, підзвітних установ на всіх рівнях. Крім того, Ціль 8 стосується просування всебічного і сталого економічного зростання, зайнятості та гідної праці для всіх [6].

Забезпечення ефективного функціонування системи державного управління має свої переваги та вигоди як для пересічного громадянина, так і держави у цілому. По-перше, воно дозволяє урядам досягти своїх політичних цілей і забезпечує належне виконання політичних рішень та правових норм, а отже, сприяє політичній ефективності і стабільності.

Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані у 2015 році для країн, які охоплюються Європейською політикою сусідства (Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йордан, Ліван, Лівія, Марокко, Палестина, Сирія і Туніс, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна), в документі SIGMA «Принципи державного управління: основа для країн Європейської політики сусідства». У цьому документі здійснено опис системи принципів і критеріїв оцінки державного управління (надалі – Принципи державного управління). Принципи сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). [5]

Принципи державного управління ґрунтуються на міжнародно визнаних принципах належного врядування, таких як підзвітність, надійність, передбачуваність, участь, відкритість, прозорість, ефективність та результативність. Ці універсальні принципи належного врядування підкреслюють, що добре функціонуюча адміністрація має низку різних вимірів: організація і управління державною службою; розробка політики та координація дій структур і процедур; механізми підзвітності як між установами, так і у цілому стосовно громадян; здатність ефективно

надавати послуги фізичним та юридичним особам, а також усеосяжна система управління державними фінансами.

Тому Європейська комісія погодила всеосяжне визначення державного управління, яке охоплює шість основних сфер:

- 1) стратегічна рамка для реформи державного управління;
- 2) розробка та координація політики;
- 3) державна служба й управління людськими ресурсами;
- 4) підзвітність;
- 5) надання послуг;
- 6) управління державними фінансами.

Ці принципи спрямовані на підтримку національних органів влади, інституцій ЄС і міжнародних донорів для вироблення спільного розуміння щодо формування пріоритетів та реалізації завдань реформи державного управління. Принципи також актуальні в тих країнах, де комплексна реформа поки не є можливою, але в яких деякі аспекти реформи державного управління можуть розглядатись у рамках галузевих програм.

Принципи охоплюють галузь державного сектора, яка зветься «державна адміністрація» та складається із двох основних елементів: «державне управління» та «державний (національний або центральний) рівень», а також конституційні органи, парламент і судову систему (в межах сфери їхнього контролю і нагляду державного управління). Багато принципів застосовуються також на регіональному та місцевому рівні за аналогією.

Вони включають 12 основних вимог і 38 принципів, які розбиті на підпринципи і супроводжуються *Методологічним додатком*, що є методологічним інструментом, який дозволяє заінтересованим країнам оцінити свій поточний стан справ щодо деяких або всіх *Принципів державного управління*, а також для оцінки прогресу щодо здійснення реформ протягом тривалого часу.

Далі наведено короткий огляд принципів з особливим акцентом на групи, присвячені управлінню людськими ресурсами і публічній службі.

#### 1. Стратегічна рамка реформи державного управління

Основна увага у цій сфері зосереджується на забезпеченні реформи управлін-

ня, а також на створенні «функціонуючої системи управління» для PAR. Уряди повинні мати розроблені та затверджені стратегічні рамки як основу для реалізації пріоритетного і послідовно спланованого порядку денного реформ відповідно до фінансових можливостей. «Функціонуюча система управління» означає, що управління здатне вести і спрямовувати процес реформ, є чітке розуміння підзвітності і відповідальності за реалізацію.

#### 2. Розробка політики та координація

Ця група стосується планування політики, потенціалу і механізмів розвитку, координації та імплементації. Відповідно до ключових вимог у цій сфері державні органи повинні виконувати свої функції з метою побудови добре організованої, послідовної і компетентної системи державного управління; планування політики має бути узгоджене і приведене у відповідність до фінансових обставин; урядові рішення і законодавство повинні бути прозорими й доступними для громадськості, а вироблення політики має бути інклюзивним та обґрунтованим (базуватись на фактичних даних).

#### 3. Підзвітність

Підзвітність має вирішальне значення для забезпечення виконання функцій державною адміністрацією у рамках її повноважень правильно й ефективно. Підзвітність сильно пов'язана з іншими принципами, такими як раціональність, прозорість і доступність.

#### 4. Надання послуг

Незважаючи на те, що країни-члени мають великий ступінь автономії щодо того, як вони надають більшість послуг, та відсутність *acquis communautaire* для встановлення стандартів для національних державних адміністрацій, відповідно до статті 41 Хартії основних прав ЄС: «Кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справ упродовж розумного строку інститутами та органами Європейського Союзу». Країни повинні забезпечити управління, яке орієнтоване на громадян і повинно працювати в напрямі забезпечення якості та доступності державних послуг.

#### 5. Управління державними фінансами

Ця сфера охоплює такі елементи, як формування і виконання бюджету, дер-

жавні закупівлі, управління та механізми аудиту, забезпечення громадського контролю державних фінансів, а також практики прозорості бюджетної звітності та бухгалтерського обліку, приведення національної політики управління і контролю фінансів у відповідність до вимог глави 32 переговорів про вступ до ЄС.

*6. Державна служба й управління людськими ресурсами*

Державна служба є ключовим компонентом державного управління, ця сфера має особливе значення для забезпечення ефективного функціонування державного управління.

З метою досягнення належного рівня професіоналізму, стійкості і якості державних послуг в усіх сферах управління в державі необхідно забезпечити інституційно-організаційне та нормативно-правове регулювання інституту державної служби. Це призводить до більш ефективної політики і надання більш якісних послуг громадянам та бізнесу.

Державну службу можна розглядати як сучасну тільки тоді, коли є сукупність умов, що забезпечують:

- розділення державної і приватної сфер;
- відокремлення політики від адміністрування;
- індивідуальну відповідальність державних службовців;
- достатній захист робочих місць, рівень заробітної плати і стабільності, а також чітко визначені права й обов'язки для державних службовців;
- прийом на роботу і просування по службі на основі заслуг.

Крім того, SIGMA надає країнам можливість самостійно визначати сферу дії законодавства про державну службу.

У цих принципах SIGMA застосовує вузький підхід до сфери «державної служби та управління людськими ресурсами», що охоплює посади, які включають здійснення повноважень, наданих публічним правом, та/або відповідальних за забезпечення спільних інтересів держави, інших посадових осіб, у таких установах:

- міністерства й адміністративні органи, підзвітні ЦОВВ, прем'єр-міністру або міністру;

- адміністрації парламенту і глави держави та/або прем'єр-міністра;

- конституційні та інші незалежні органи, не підзвітні уряду.

Дія цих принципів не поширюється на спеціальні види державної служби, виборні і політично призначені посадові особи або обслуговуючий та допоміжний персонал у державних органах.

На державній службі суспільний інтерес повинен переважати над приватними інтересами. Там має бути прошарок адміністративних працівників – професійних державних службовців, які призначені на основі заслуг і яким поставлена задача розробки і реалізації державної політики під керівництвом політиків, але без їхнього неправомірного втручання.

Щоб забезпечити аполітичну професійну державну службу, є необхідним застосування прозорого конкурсного набору, а також просування по службі на основі заслуг, достатній захист робочих місць, конкурентоспроможна і прозора зарплата, а також чітке визначення прав та обов'язків державних службовців.

Вищезгадані цінності є необхідною умовою для створення професійної державної служби, але не є достатніми. Інші цінності, такі як результативність та ефективність, мають важливе значення. Це знаходить своє відображення у впровадженні механізмів у сфері людських ресурсів, таких як мобільність і оцінка результатів службової діяльності, а також у впровадженні інформаційних технологій управління людськими ресурсами. У принципах державного управління визначено дві ключові вимоги і шість принципів, які визначають функціонування державної служби.

**Ключова вимога 1:** сфера державної служби чітко визначена і застосовується на практиці так, що реалізується політика і правові рамки, функціонує інституційна структура професійної державної служби.

Раціональне управління людськими ресурсами на державній службі залежить не тільки від використання сучасних інструментів і методів управління людськими ресурсами, а й від раціональної політики, правової бази та інституційної структури. Розробка стратегічної політики з питань управління людськими ресурсами на дер-

жавній службі рекомендується, оскільки вона забезпечує визначення напрямів змін і способів досягнення бажаних цілей. Раціональна стратегія також є основою для планування законодавчих змін. Адекватні правові положення, що охоплюють правильну сферу державної служби й ефективну інституційну структуру, є основою для ефективного і дієвого функціонування державної служби. Правильна права система та інституційна структура поступово сприятимуть зміні організаційної культури.

*Принцип 1. Політику та правову базу професійної і узгодженої державної служби створено; інституційна система забезпечує послідовну й ефективну практику управління людськими ресурсами на всій державній службі.*

*Принцип 2. Сфера державної служби є адекватною і чітко визначеною.*

**Ключова вимога 2:** професіоналізм державної служби забезпечується завдяки належним управлінським стандартам та практиці управління людськими ресурсами.

Набір і звільнення державних службовців на підставі заслуг має першочергове значення для забезпечення заснованої на заслугах і сталої державної служби. Аполітичні, здатні досягати результатів державні службовці можуть бути призначені на основі відкритого, прозорого конкурсу. Для забезпечення сталості державної служби є також важливими чіткі і засновані на заслугах правила, пов'язані зі звільненням. Коли уряд змінюється, важливо, щоб існував достатній рівень захисту державних службовців для забезпечення спадкоємності і нормального функціонування держави.

Раціональні процедури набору є передумовою для професійної державної служби, але вони повинні супроводжуватись іншими інструментами управління людськими ресурсами, зокрема такими, як винагорода, оцінка результатів службової діяльності, професійна підготовка і розвиток, дисциплінарна відповідальність. Вони необхідні не тільки для залучення професійних співробітників на державну службу, а й для того, щоб зберегти і мотивувати їх на досягнення стратегічних цілей держави.

*Принцип 3. Набір державних службовців, зокрема тих, що обіймають вищі керівні посади, ґрунтується на заслугах і рівному ставленні на всіх його етапах; критерії для пониження на посаді і припинення державної служби чітко визначені законом і обмежують дискреційність (на власний розсуд) дій.*

*Принцип 4. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад; вона справедлива і прозора.*

*Принцип 5. Професійний розвиток державних службовців забезпечується; він включає регулярне навчання, справедливую оцінку результатів службової діяльності (ефективності), мобільність і просування по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.*

*Принцип 6. Заходи щодо сприяння цілісності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни в державній службі впроваджені.*

Зобов'язання щодо вдосконалення системи державного управління в Україні закріплені положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідно до якої належне врядування визначається як один із принципів, що є головними для посилення відносин між сторонами [3].

З метою удосконалення системи державного управління Урядом України 18 травня 2016 року створено Координаційну раду з питань реформування державного управління під головуванням Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції І.О. Климпуш-Цинцадзе [1].

Крім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» № 474-р від 24 червня 2016 року було затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з метою трансформації системи органів державного управління [2].

**Висновки і пропозиції.** Побудована відповідно до рекомендацій SIGMA система державного управління буде сприяти

прогресу України та інших країн Європейської політики сусідства на їхньому європейському шляху, а також гарантуватиме, що громадяни отримають ефективне функціонування державного управління, що забезпечує якісні державні послуги ще до вступу до Європейського Союзу.

**Список використаної літератури:**

1. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : постанова Кабінету Міністрів України № 335 від 18.05.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF>.
2. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
3. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
4. 17 Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda for Sustainable Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>.
5. European Principles for Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>.
6. Sustainable Development Goals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/news/communications-material/>.
7. The SIGMA project [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.projectsigma.co.uk/>.

---

**Лихач Ю. Ю. Формирование европейских стандартов государственного управления в странах Европейской политики соседства**

*Статья посвящена обзору европейских принципов государственного управления, которые должны стать инструментом построения эффективной системы публичного управления в странах Европейской политики соседства. Установлено, что реформа государственного управления является одной из ключевых реформ в странах Восточного партнерства, осуществляющих комплексные реформы в различных сферах политики. Определены основные цели модернизации государственной службы Украины в контексте реализации Стратегии реформирования государственного управления.*

**Ключевые слова:** государственная служба, государственное управление, реформирование государственного управления, Программа SIGMA, европейские принципы государственного управления, Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС.

**Lykhach Y. Formation of the European standards of public administration in the countries of the European neighbourhood policy**

*The article aims to identify priority areas of public administration reform in Ukraine according to European principles for public administration, which is based on internationally recognized principles of good governance. Established that public administration reform is one of the key reforms in Eastern Partnership countries that carry out comprehensive reforms in the various policy areas. Identified the main objectives of the modernization of civil service of Ukraine in the context of public administration reform strategy.*

**Key words:** civil service, public administration, public administration reform, SIGMA program, European Principles for Public Administration, EU – Ukraine Association Agreement.