

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.24>**М. В. Фадєєв**аспірант кафедри соціальної філософії та управління
Державного податкового університету**ДЕЯКІ ПИТАННЯ «ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ»
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлені питання особливостей функціонування державного управління в Європейському Союзі. Відображено відповідальний підхід Європейського Союзу до інституційного розвитку державного управління та його. Проаналізована діяльність двох структур Європейського інституту державного управління та Європейської мережі державного управління.

З урахуванням того, що державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. А враховуючи, що під час перекладу та аналізу договорів щодо заснування Європейського Союзу, вживається термін «публічна адміністрація», автор ототожнює і з ним «державне управління». Частково проаналізована Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року, відзначено її фундаментарний характер.

Зауважено, що розвиток політики Європейського Союзу у сфері публічної адміністрації є проміжним продуктом розробки і реалізації спільних політик в різних секторах і правових вимог щодо адміністративних структур і процедур у державах-членах. Є ще багато можливостей для вдосконалення, особливо з точки зору прозорості та підзвітності адміністративної ефективності у Європейському Союзі. Завдяки посиленню співпраці між зацікавленими сторонами та кращому використанню даних і технологій, Європейський Союз може продовжувати вдосконалювати свої можливості у сфері державного управління.

Автором зроблено висновок, що метою реформування інституцій державного управління має стати не збільшення їх кількості, а підвищення ефективності роботи, тому моніторинг ефективності діяльності державного апарату та різноманітних публічних інституцій має стати постійний. Необхідно розробити і запровадити український індекс адміністративної ефективності.

Ключові слова: адміністративна реформа, публічне адміністрування, адміністративна спроможність, європейська інтеграція, індекс адміністративної ефективності, інституційний розвиток.

Постановка проблеми. Жорсткі українські реалії свідчать про безповоротній європейській курс. Наша держава, починаючи з 24 лютого 2022 року, опинилася в умовах, коли має будувати свою нову державність без радянського нормативного і ментального спадку. Окрім питань обороноздатності, зовнішньої політики, повернення українських територій – надважливим питанням є побудова ефективного державного управління в середині країни. Саме тому це є предметом нашого дослідження, і має бути предметом постійного дослідження вітчизняних вчених

з метою напрацювання практичних рекомендацій щодо вектора руху.

Під ефективним державним управлінням ми розуміємо здатність держави створювати та реалізовувати дієву державну політику в ключових сферах життєдіяльності суспільства, надавати адміністративні послуги, забезпечувати добробут та соціальних захист громадян, конкурентоспроможність країни та економічне зростання. Якість державного управління є одним із факторів позитивного прийняття рішення щодо членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС).

Сучасне державне управління має орієнтуватися на посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного урядування, враховуючи досвід держав-членів ЄС, однак моделюючи його українську дійсність з метою потужного і безперервного розвитку держави.

Мета статті. Проаналізувати особливості державного управління в Європейському Союзі, окреслити українські реалії державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми функціонування державного управління та його реформування досліджували такі вчені як Г. Андрощук, О. Бандурко, Ю. Битяк, В. Бесчасний, М. Гнидюк, І. Грицяк, О. Власенко, В. Євдокименко, Я. Михайлюк, Є. Легезу, М. Пухтинський, Г. Писаренко, В. Тимошук, та ін. Серед зарубіжних може відзначити таких як І. Бенкс, П. Біркіншоу, В. Браун, В. Вайс, К. Кеніг, К. Кемпбелл, М. Клейтон, Ж. Зіллер, С. Осборн, Т. Габлер, І. Оуен, П. Далеві, Х. Маргетс, Т. Берцель, Д. Рабін, П. Богесон, М. Кларк, О. Майер, Тео Тууне, М. Портер, Р. Роде, Б. Санто, Р. Сірден, К. Худ, Р. Фостер, К. Фрідман, Л. Фуллер, Парк та Франке, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапп, Й. Шумпетер.

Виклад основного матеріалу. Маємо відзначити, що ЄС відповідально підходить до питань державного управління та його інституційного розвитку. Так, у 1981 році було утворено Європейський інститут державного управління (European Institute of Public Administration – EIPA), він є провідним центром Європи щодо передового досвіду з питань європейської інтеграції та вирішення нових викликів для державного управління. Місією цього інституту є підтримка ЄС, його держав-членів і країн, пов'язаних з EIPA шляхом надання відповідних якісних послуг для розвитку потенціалу державних службовців у вирішенні справ ЄС. EIPA здійснює свою діяльність за підтримки Європейської комісії через бюджет ЄС [1].

Другою важливою ініціативою ЄС є створення Європейської мережі державного управління (European Public Administration Network – EUPAN) – це неофіційна мережа генеральних директоратів, відповідальних

за державне управління в державах-членах Європейського Союзу, Європейській комісії (ЄК) і країнах-спостерігачах.

Основна мета мережі полягає в тому, щоб зробити співпрацю між європейськими державними адміністраціями більш актуальною та цілеспрямованою, з чіткими результатами та знайти ефективний спосіб вибору цікавих тем для спільного порядку денного відповідно до пріоритетів на рівні ЄС, враховуючи поточні події та дискусії. Унікальність EUPAN полягає в її ролі сприяння своїм членам в обміні поглядами, досвідом, інструментами та найкращими практиками з певних тем і сфер інтересів. Крім того, EUPAN сприяє розробці спільних інструментів, заходів та/або бачень, які використовуються всіма його членами [2].

Перш аніж переходити до аналізу державного управління в аспекті європейської інтеграції спробуємо визначитися із термінологією для правильного та адекватного розуміння сутті досліджуваного питання. В указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 (далі – указ Президента № 810/98) міститься визначення, в якому зазначено, що державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширше, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін «сектор державного управління» [3]. Якщо ж ми будемо працювати із документами ЄС, то маємо розуміти, що багато, хто перекладає державне управління як «публічна адміністрація» (public administration). Хоча у самому законодавстві ЄС відсутнє визначення поняття «публічна адміні-

страція». Водночас, аналізуючи правові норми ЄС, наприклад, договори щодо заснування ЄС – ми зустрінемо саме «публічна адміністрація». Крім того такий термін є в нормативно-правових актах, які є частиною *acquis* (правового доробку) ЄС, включаючи рішення Суду Європейського Союзу. Однак маємо пам'ятати, що в установчих договорах ЄС поняття публічної адміністрації згадується в різних контекстах. До нього відсилають такі поняття як «публічна служба» (*public service*), «центральні уряди» (*central governments*), «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» (*regional, local and others public authorities*) [4]. Тому ми використовуємо у своєму дослідженні терміни «державне управління» та «публічне адміністрування» як тотожні.

У контексті нашого дослідження слід зазначити, що фундаментальним принципом співвідношення Європейського Союзу та його держав-членів є інституційна автономія останніх. Вона передбачає незалежність держав-членів у формулюванні правових та інституційних механізмів. Важливим є те, що інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів на членство в ЄС, поряд з політичними та економічними критеріями, є одним з головних параметрів, який визначає, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції та майбутнього членства в ЄС. Саме тому ми всі маємо розуміти, що інституційний розвиток повинен стати одним із головних пріоритетів для країн-кандидатів, якщо вони прагнуть бути успішними на шляху входження в ЄС.

Ще зазначений вище указ Президента України № 810/98 1998 року свідчить про те, що інституційний розвиток передбачає проведення в країні адміністративної реформи, складовою якої є заходи щодо підвищення ефективності роботи державного апарату та його окремих структур. Оскільки

існуюча тоді в Україні система державного управління була цілком неефективною, вона еkleктично поєднувала як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України.

В указі Президента № 810/98 зазначалося, що діюча до того часу система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Водночас, з аналізу Концепції, затвердженої указом Президента України № 810/98 1998 року, ми можемо зробити висновок, що Концепція написана дуже вдало, вона містить фундаментальні положення, словник основних термінів і дійсно відповідає всім вимогам теоретичного створення концепції, оскільки визначає стратегічні цілі і вектори розвитку. І навіть через 25 років після її розробки, теоретичні положення, які в ній містяться не втратили своєї актуальності.

Остання спроба реформувати державне управління розпочалася з набрання чинності у травні 2015 р. Законом України «Про державну службу», прийняття у червні 2016 р. першої редакції цієї Стратегії та підписання у грудні 2016 р. Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні. Так, з'явилася Стратегія реформування державного управління України. У 2018 році експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (*SIGMA*) провели оцінку стану державного управління, а Рахункова палата провела аудит комплексної реформи державного управління, за результатами яких з урахуванням накопиченого досвіду та консультацій із заінтересованими сторонами цю Стратегію було оновлено.

Слушно щодо розвитку європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні зауважив І. Грицьк. Він висунув тезу про неминучість європеїзації державного управління в Україні як прояву закономірності світового розвитку; визначено, що застосування європейських підходів до реформування державного управління в Україні має передбачати насамперед упровадження принципів європейського управління; доведено, що формою територіального устрою в Україні має залишатися унітаризм, хоча в контексті регіоналізаційних процесів, що тривають в Європі, він

має поступово набувати децентралізованої форми [5].

Справа в тому, що розвиток політики ЄС у сфері державного управління (публічної адміністрації) є проміжним продуктом розробки і реалізації спільних політик в різних секторах і правових вимог щодо адміністративних структур і процедур у державах-членах. При цьому ми маємо розуміти, що у Європейського Союзу відсутні владні повноваження у сфері державного управління, однак це не виступає перепорою для організації заходів, які з одного боку диспозитивно впливають на цю політику, а з іншого імперативно її визначають. Це пояснюється тим, що законодавство і політики ЄС мають значний вплив на розвиток адміністративного права та адміністративних структур у державах-членах ЄС. Більшість галузей державного управління охоплені або піддаються впливу з боку права ЄС. Ініціативи, які стосуються окремих адміністрацій сфер державного управління, одночасно охоплюють певну концепцію з чітко визначеними цілями та стандартами в сфері управління. Прикладом цього є лібералізація монополістичних в минулому секторів економіки, таких як комунікації, транспорт та енергетика, – що відбуваються шляхом запровадження і застосування відповідного конкурентного законодавства. Правові норми ЄС особливо пильно вимагають проведення ринково-орієнтованих адміністративних реформ в державах-членах в цих сферах.

Значний поштовх до формування у сфері публічного управління в ЄС саме векторами розвитку прав людини і громадянина дала Хартія основоположних прав Європейського Союзу (далі – Хартія ЄС). Одним із завдань даного документа було унормувати інститут громадянства ЄС та випрацювати єдиний підхід до застосування прав людини на території усіх держав-членів. Тому часто можна зустріти характеристику Хартії ЄС як документ із «конституційним характером». Так, в статті 41 [6] говорить про право на належне управління. У ній зазначено, що кожна особа має право на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку. А в частині другій визначено, що ж це право охоплює:

(а) право кожної особи на те, що її заслухають, перш ніж вживати щодо неї будь-якого індивідуального заходу, що може на неї негативно вплинути; (b) право кожної особи на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці; (c) обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення. Навіть визначено, що кожна особа має право на те, щоб Союз відшкодував будь-яку шкоду, завдану установами або їхніми службовцями під час виконання обов'язків, згідно з загальними принципами, спільними для законодавств держав-членів.

Крім того, окрема стаття 42 Хартії ЄС наголошує на праві доступу до документів. Так, кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право доступу до документів установ, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носіїві.

Все те, на чому ми акцентували увагу раніше у нашому дослідженні призвели до появи так званого «Європейського адміністративного простору» (European Administrative Space), який, головним чином, стосується питання інституційних рамок, процесів, загальних адміністративних стандартів та принципів функціонування державної служби.

Європейський адміністративний простір (далі – ЄАП) складається із спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Хоча ЄАП не є складовою *acquis* ЄС, країни-кандидати повинні опиратись на них при реформуванні своїх адміністративних систем [7].

Виходить так, що державне управління в Європейському Союзі (ЄС) складається зі складної системи управління, до якої залучені окремі країни, наднаціональні організації, неурядові організації (НУО) та інші зацікавлені сторони. Ця система покликана гарантувати, що адміністративні та державні політичні рішення приймаються у спосіб, найбільш вигідний для всього регіону.

ЄС має низку методів для вимірювання ефективності державного управління в окремих країнах. До них відносяться

Європейський індекс адміністративної ефективності (EAPI) та Індекс ефективності державного управління Європейської комісії (РАPI). EAPI вимірює ефективність роботи державних адміністрацій у найбільших економіках ЄС [8], таких як Франція, Німеччина та Великобританія, шляхом збору даних про адміністративні процеси, такі як економічна ефективність, прозорість та дотримання законодавства. РАPI оцінює діяльність державних адміністрацій за трьома основними критеріями – результативність, ефективність та підзвітність.

Порівняльний аналіз найбільших економік ЄС виявляє деякі цікаві закономірності в державному управлінні. Наприклад, Німеччина та Великобританія стабільно посідають високі місця за показниками ефективності, тоді як Нідерланди та Франція мають тенденцію демонструвати гірші результати. Крім того, Нідерланди та Данія виявилися найбільш економічно ефективними державними адміністраціями, тоді як за рівнем прозорості лідирує Великобританія.

Загалом, державне управління в ЄС було ефективним у досягненні поставлених цілей, про що свідчить вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення якості та економічної ефективності державних послуг.

На наш погляд, Україна має чітко розуміти, що влада та система державного управління є особливою частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель адміністрації державного управління, яка повинна бути запроваджена країнами-кандидатами. До держав-членів ЄС застосовуються так звані «вимоги про виконання». Держави-члени повинні бути здатними реалізовувати європейські законодавство та політики у своїх країнах. З цього погляду держави-члени є взаємозалежними. Рівномірне функціонування Європейського Союзу в цілому та інтереси окремо взятих держав-членів залежать від адміністративної здатності кожної країни. Фактично «уряд ЄС» по своїй суті є ланцюгом національних урядів та адміністрацій державних органів. І цей ланцюг настільки сильний, наскільки є сильною найслабша його складова [4].

Висновки і пропозиції. Європеїзація державного управління в Україні – це не

зворотній процес, враховуючи намір нашої держави стати членом ЄС. Має здійснюватися постійне дослідження інституцій публічного управління ЄС з метою напрацювання практичних рекомендацій для нашої країни. Безумовно, це має здійснювати через призму аналізу попередніх реформ державного управління в Україні. Метою реформування інституцій державного управління має стати не збільшення їх кількості, а підвищення ефективності роботи, тому моніторинг ефективності діяльності державного апарату та різноманітних публічних інституцій має стати постійний.

Вважаємо за необхідність розробити і запровадити український індекс адміністративної ефективності. Це дасть можливість адекватно розуміти чи дієвий курс адміністративних реформ, чи потрібно ж можливо його скореговувати.

Список використаної літератури:

1. Європейський інститут державного управління. URL: <https://www.pravoznavstvo.com/institutions/eipa>
2. Європейська мережа державного управління URL: <http://www.eupan.org>
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента від 22.07.1998 № 810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5+%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1_5
4. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції / Я. Гонціяз. Київ: ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив", 2015. 15 с.
5. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / І. А. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2006.
6. Хартія основоположних прав Європейського Союзу від 2009 року. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>
7. European Principles of Public Administration, Sigma Papers: No. 27, Paris, OECD, 1998.
8. The Union's fifth Accession treaty: new means to make enlargement possible / K. Inglis. *Common market law rev.* 2004. Vol. 41, № 4. P. 93–973.

Fadeev M. Some issues of "Europeanization" of public administration in Ukraine

The article highlights the peculiarities of public administration in the European Union. The responsible approach of the European Union to the institutional development of public administration and its development is reflected. The activities of two structures – the European Institute for Public Administration and the European Public Administration Network – are analyzed.

Given that public administration is a type of activity of the State, which consists in exercising managerial, i.e., organizing influence on those spheres and branches of public life that require certain intervention of the State through the use of executive powers. And given that the term "public administration" is used in the translation and analysis of the treaties establishing the European Union, the author identifies "public administration" with it. The author partially analyzes the 1998 Concept of Administrative Reform in Ukraine and emphasizes its fundamental nature.

It is noted that the development of the European Union's policy in the field of public administration is an intermediate product of the development and implementation of common policies in various sectors and legal requirements for administrative structures and procedures in the Member States. There is still much room for improvement, especially in terms of transparency and accountability of administrative efficiency in the European Union. Through increased cooperation between stakeholders and better use of data and technology, the European Union can continue to improve its public administration capabilities.

The author concludes that the purpose of reforming public administration institutions should not be to increase their number, but to improve their efficiency, and therefore, monitoring of the performance of the state apparatus and various public institutions should become permanent. It is necessary to develop and implement a Ukrainian index of administrative efficiency.

Key words: *administrative reform, public administration, administrative capacity, European integration, administrative efficiency index, institutional development.*