

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.12.1](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.12.1)

УДК 354 : 339.9

О. А. Федірко,
д. е. н., доц., завідувач кафедри європейської економіки і бізнесу,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»
ORCID: 0000-0002-1043-1184

Н. В. Федірко,
к. е. н., доцент кафедри національної економіки та публічного управління,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», м. Київ
ORCID: 0000-0003-4009-9474

НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЄС

O. A. Fedirko
Doctor of economic sciences, Associate Professor,
Head of the European Economy and Business Department,
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman
N. V. Fedirko
Ph.D., Associate Professor,
Associate Professor of National Economy and Public Administration Department,
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

DIRECTIONS AND INSTRUMENTS OF REFORMING THE EU PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS

Стаття присвячена дослідженню пріоритетів, форм та інструментів реформування систем публічного адміністрування в ЄС, а також компаративний аналіз ефективності проведених в державах-учасниках інтеграційного союзу реформ. Доведено, що не дивлячись на переважну автономію держав-учасниць ЄС у питаннях організації національних систем публічного адміністрування, на практиці інституції ЄС мають цілу низку каналів впливу на ці системи. Виявлено позитивні (зростання ефективності державного апарату, зниження витрат на функціонування систем державного управління, зростання відкритості, прозорості та доступності адміністративних послуг) та негативні (зниженні рівня довіри громадян до влади, соціальної згуртованості, залучення громадськості до формування державної політики, а також доведення пріоритетів політики влади до населення) наслідки реформування систем публічного адміністрування країн ЄС.

The article examines the priorities, forms and instruments of reforming public administration systems in the EU, also comparing the effectiveness of reforms undertaken in the EU member states. It has been proven that, despite the overwhelming autonomy of EU Member States in organizing national public administration systems, in practice, EU institutions have a number of channels of influence on these systems. They include EU accession criteria for applicant-countries, legislation acts of secondary EU law, coordinating of member-states' economic policies and public administrations' activities via European Semester, EU financial support to administrative reforms, building institutional capacities via training programmes, best practices exchange, as well as through research and benchmarking of national administrative systems' efficiency.

An important role in the process of EU Member States national administrative systems' modernization is performed by the European Structural and Investment Funds, with financial support from mainly long-term administrative reform grants. In addition, the Funds provide organizational aid to Member States in the form of technical assistance, advisory support and guidance, as well as research. EU Member States, which have at least one depressive region or are eligible to receive financial support from the EU Cohesion Fund, can use the funding to support administrative reform. Despite the common need to reform their public administrations, the mechanisms for using EU financial assistance are quite different across EU Member States. The results of administrative reforms in the European Union are rather ambiguous. On the one hand, significant improvements have been made in increasing the efficiency of the state apparatus, reducing the costs of functioning of public administration systems, increasing the openness, transparency and accessibility of administrative services while improving their quality, and on the other hand - a number of parameters have significantly deteriorated, namely: confidence of citizens to their governments, the level of social cohesion, involvement of wide public in the formation of state policy, as well as communicating the state policies priorities to the population, including through the independent mass media.

Ключові слова: адміністративні реформи; системи публічного адміністрування; ефективність державного управління; Європейський Союз; країни-члени ЄС.

Keywords: administrative reforms; public administration systems; efficiency of public administration; European Union; Member States.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Інтеграційні процеси в ЄС обумовлюють гармонізацію економічної політики, соціальної та політичної сфер. Водночас, поглиблення економічної інтеграції потребує гармонізації систем державного управління з точки зору підвищення спроможності останніх забезпечувати імплементацію прийнятих на рівні наднаціональних інституцій ЄС рішень та нормативних актів. Хоча у праві ЄС відсутнє загальноприйняте визначення категорії «публічна адміністрація», цей термін доволі часто зустрічається у нормативних актах ЄС [15]. У первинному праві ЄС (статті 39 та 124 Договору про функціонування ЄС) зі сферою державного управління (публічного адміністрування) пов'язані такі поняття як «державна служба», «центральні уряди» та «регіональні органи, місцеві та інші органи державної влади». Згідно принципу субсидіарності в Європейському Союзі держави-члени наділені інституційною автономією в сфері публічного адміністрування, яка гарантує незалежність останніх у розробці нормативно-правових механізмів діяльності державного апарату. Разом з тим, на практиці ціла низка інтеграційних проектів (поглиблення спільного внутрішнього ринку ЄС, регулювання державних закупівель, антимонопольне регулювання тощо) потребує посиленої координації діяльності національних адміністрацій та гармонізації процедур державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

З огляду на реалізацію урядом України євроінтеграційної стратегії у наукових колах набули поширення дискусії щодо напрямків адаптації вітчизняної економіки до стандартів та правил, що встановлюються інституціями Європейського Союзу. Окрім того, зміна загальних європейських підходів до публічного управління та теоретичне обґрунтування нової концепції державного менеджменту в цих країнах впродовж останніх десятиріч також зумовлює розгортання наукових теоретичних та прикладних досліджень в цій сфері. Так, зокрема, засади наднаціонального управління економікою країн ЄС та особливості економічної політики співтовариства вивчали значна кількість вітчизняних вчених, серед яких В.Чужиков [19] Проблеми реформування національних систем публічного управління та адміністрування в країнах Європи задля дотримання встановлених інституціями ЄС вимог досліджують Е. Чігі [2], С. Хольмберг [7], ефективність та спроможність урядування в центрі уваги Е. Лопес, Т. Хельман, С. Шіллер, Д. Шраад-Тішлер [8], реформи публічного сектору аналізували З. Азастрян, Е. Рубіо, Ф. Зулєр [1].

Серед українських вчених теоретичні засади державного управління вивчали В. Бакуменко, Л. Усаченко, О. Червякова [14], європейський досвід державного управління досліджували О. Оржель, О. Палій, І. Кравчук, Ю. Полянський, С. Гладкова, С. Соколик, П. Крайник, Т. Гусаченко, О. Оболенський, С. Сьоміна, А. Чемерис, С. Загороднюк, О. Приходько, Л. Воронько [17], А. Грицяк, М. Чулаєвська [16], специфіку адаптації державного управління та державної служби України в контексті європейської інтеграції оцінювали О. Руденко [18], Я. Гонціяж [15].

Формулювання цілей статті.

Метою статті є дослідження пріоритетів, форм та інструментів реформування систем публічного адміністрування в ЄС, а також компаративний аналіз ефективності проведених в державах-учасницях інтеграційного союзу реформ.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Не дивлячись на переважну автономію держав-учасниць ЄС у питаннях організації національних систем публічного адміністрування, якість їхнього функціонування, здатність ефективної співпраці з наднаціональними інституціями інтеграційного блоку, і, головне, спроможність до формування сприятливого для розвитку підприємництва регуляторного середовища на практиці обумовлюють пошук інституціями ЄС каналів впливу на ці системи, які в даний час включають:

- формування вимог до країн-кандидатів на вступ щодо їх відповідності критеріям стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, захист національних меншин (політична складова Копенгагенських критеріїв членства), а також щодо спроможності узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС (Мадридський критерій) [1];

- нормативні акти ЄС, які прямо або опосередковано стосуються публічних адміністрацій країн-членів;
- координація Радою ЄС економічної політики держав-учасниць Європейського Союзу у форматі «Європейський семестр»;

- надання з бюджету ЄС фінансування на підтримку програм реформування національних систем публічного адміністрування;

- створення Європейською Комісією спеціальної групи з питань інституційної спроможності та адміністративних реформ (Inter-service Group on Institutional Capacity and Administrative Reform), яка розробила системні рекомендації з реформування адміністративних систем (EU Quality of Public Administration Toolbox) для країн-членів ЄС [11];

- створення при генеральному секретаріаті і Європейської Комісії у 2015 році Служби підтримки структурних реформ (Structural Reform Support Service), яка сприяє удосконаленню систем публічного адміністрування, процедур державних закупівель, механізмів боротьби з корупцією тощо [13];

- запровадження транскордонних програм підвищення кваліфікації та обміну передовим досвідом (TWINNING, TAIEХ та ін.);

- систематичне проведення моніторингу та компаративного аналізу ефективності національних систем публічного адміністрування (OPSI, SIGMA, SGI та ін.).

Перш за все, варто зауважити, що перелік обов'язкових економічних та політичних умов був зафіксований у Копенгагенських критеріях членства в ЄС у 1993 році [15, с. 8]. У подальшому політичні критерії членства було конкретизовано у цілій низці вимог до політичного устрою та функціонування систем публічного адміністрування країн-кандидатів на вступ, а саме:

- забезпечення свободи виборів (парламентських, президентських та місцевих);
- захист особистих прав і свобод громадян, прав меншин, протидія всьлякій дискримінації;
- забезпечення діяльності демократичних інституцій, неурядових організацій, а також незалежних ЗМІ;
- боротьба з корупцією та організованою злочинністю, а також з відмиванням коштів;
- забезпечення ефективно діючих інституцій в сфері правосуддя та внутрішніх справ.

Виконання Мадридського (інституційного) критерію є ключовим з точки зору вимог ЄС до національних систем публічного адміністрування держав-кандидатів на вступ до ЄС, оскільки він передбачає не лише прийняття норм спільного правового доробку ЄС (*acquis of the EU*) у національному правовому полі, а й забезпечення ефективної їх реалізації у практиці економічного і громадського життя, тобто, – імплементації за допомогою конкретних релевантних адміністративних процедур та інституційних структур.

Таким чином, ЄС висуває доволі суттєві інституційні вимоги і критерії до країн-аплікантів на вступ. Однак, якщо аналізувати нормативно-правове регулювання в ЄС діяльності національних публічних адміністрацій держав-учасниць, то воно має доволі обмежений вплив на їх функціонування, адже у первинному праві затверджено лише доповнювальні компетенції наднаціональних органів в цій сфері. У статті 197 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС) зазначено, що адміністративна спроможність держав-членів представляє спільний інтерес, оскільки це важливо, насамперед, для національної імплементації законодавства Євросоюзу, а не тому, що вона складає інтерес для європейської інтеграції сама по собі. Дане положення передбачає втручання ЄС у сферу функціонування національних адміністративних систем у формі запровадження програм обміну та підвищення кваліфікації державних службовців, надання інформаційного супроводу тощо. Згадана стаття прямо виключає необхідність будь-якої гармонізації адміністративних процедур та правової бази, а також чітко встановлює, що держави-члени не зобов'язані приймати допоміжні заходи з боку ЄС. Таким чином, дана норма за оцінками багатьох експертів, може навіть стати перешкодою на шляху подальшої адміністративної інтеграції [2, с 31-56.]. Разом з тим, у первинному праві ЄС встановлено загальнообов'язкові загальні принципи реформування сектору публічного адміністрування. Останні, зокрема, стосуються порядку використання коштів бюджету ЄС на забезпечення управління розвитком інтеграційного угруповання, тобто на наднаціональному рівні, але не на рівні окремих держав-членів. Так, стаття 298 ДФЕС закликає до «відкритого, ефективного та незалежного» адміністрування, а стаття 41 Хартії фундаментальних прав ЄС гарантує право його громадян на належне управління.

Починаючи з 2000-х років наміри ЄС впливати на координацію та гармонізацію національних адміністративних систем держав-членів все більше знаходять прояв у вторинному праві інтеграційної спільноти, положеннями якого встановлюється усе більше обмежень. Так, згідно Директиви про послуги №2006/123/ЄС країни-члени ЄС зобов'язані:

- усувати адміністративні недоліки, які перешкоджають транскордонному наданню послуг;

- сприяти спрощенню адміністративних процедур задля підтримки малого та середнього бізнесу;
- створювати національні портали доступу до адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»;
- надавати необхідні електронні інструменти для доступу компаній до національних ринків послуг тощо.

Директивами ЄС про державні закупівлі №2014/24/EU та №2014/25/EU встановлено низку обов'язкових вимог щодо процедур в сфері державних закупівель, які національні адміністрації мають враховувати. Директивою ЄС про інформацію у публічному секторі №2013/37/EU встановлюється вимога, щодо спільного (у тому числі, повторного) використання наявних інформаційних даних публічними адміністраціями для виконання ними якомога більшої кількості адміністративних функцій; визначаються правила встановлення тарифів на адміністративні послуги, критерії надання інформації, а також обмеження щодо максимально можливого періоду від надходження запиту до прийняття відповідного адміністративного рішення. Окрім того, Директивою ЄС про свободу доступу до інформації №2003/4/ЄС встановлюється обов'язкова норма про систематичну доступність громадськості інформації про екологічний стан, а також принцип обов'язкового надання відповіді на інформаційні запити з екологічних проблем.

Загалом, на додаток до вищезазначених директив існують й інші численні нормативні акти вторинного права ЄС, якими встановлено вимоги щодо конкретних функцій національних адміністративних систем в сфері оподаткування, статистичного забезпечення, забезпечення цільового використання бюджетних коштів ЄС тощо. Підводячи підсумок, щодо правового режиму функціонування національних адміністративних систем в ЄС, все-таки, варто зауважити, що наднаціональне регулювання діяльності систем публічного адміністрування не є самоціллю, а виступає допоміжним механізмом у процесі імплементації інтеграційних цілей та завдань ЄС. Одним з найбільш яскравих прикладів, при цьому, може слугувати прагнення інтеграційної спільноти до поглиблення спільного внутрішнього ринку.

Законодавчі інструменти координації діяльності адміністративних систем в ЄС доповнюються інституційними механізмами. Як відомо, з початку 2010 року в інтеграційному союзі був запроваджений «Європейський семестр», що являє собою процедуру внесення пропозицій офіційними інституціями ЄС стосовно пріоритетів удосконалення економічної політики національних урядів країн-членів. Вже у 2016 році в межах цієї процедури фахівці Європейської Комісії чітко відзначили необхідність підвищення ефективності національних систем публічного адміністрування, які мають надавати якісні послуги для бізнесу та громадян [3]. При цьому, наголос було покладено на тісному взаємозв'язку між ефективністю системи правосуддя та обсягами інвестування в економіку, а також підкреслено необхідність підвищення прозорості та підзвітності у системі державних закупівель.

Більшість держав-членів ЄС щорічно на додачу до пропозицій з коригування їх економічної політики отримують цілий ряд рекомендацій стосовно виправлення недоліків функціонування національних систем публічного адміністрування. Так, зокрема у 2016 році такі пропозиції були адресовані всім державам-членам, за винятком Бельгії, Данії, Іспанії, Литви, Люксембурга, Мальти, Нідерланди, Польща, Швеція та Великобританія, як видно з рис. 1 [1].

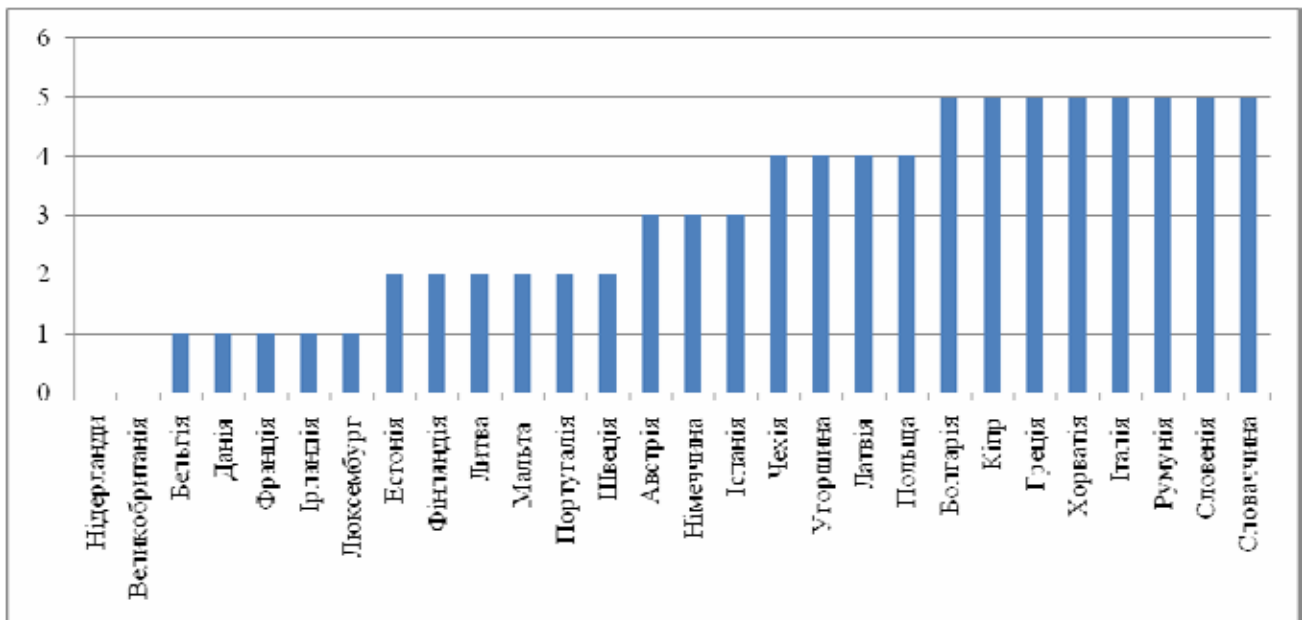


Рис. 1. Рівень необхідності реформ національних систем публічного адміністрування країн-членів ЄС у 2016 році за п'ятибальною шкалою

Джерело: складено за [1, 9]

Необхідність реформування адміністративних систем країн-членів ЄС, результати компаративного аналізу якої наведено на рис. 1, оцінюється фахівцями Європейської Комісії за п'ятибальною шкалою, в якій нульове значення показника означає відсутність необхідності реформ, а 5 балів, відповідно, свідчить про те, що потреба у реформуванні є найбільшою. Сукупний індикатор формується таким чином: для кожної країни-члена ЄС додається один бал, у випадку якщо:

- публічне адміністрування визначено як структурний виклик відповідно до програми економічного коригування або згідно спеціальних рекомендацій для країни (CSR)¹;
- регуляторні бар'єри ідентифіковані як інвестиційна проблема для країни;
- система публічного адміністрування визначена як інвестиційна проблема для країни;
- режим функціонування системи державних закупівель ідентифікується як інвестиційний виклик для країни;
- судова система визначається як інвестиційна проблема для країни.

Загалом, у державному секторі країн ЄС зайнято близько 75 мільйонів осіб (близько 25% від усієї робочої сили, а обсяг державних витрат сягає 50% ВВП. Навіть після спричинених кризою суттєвих скорочень працівників публічних адміністрацій у 2012 році (на 7% у Греції, на 4,7% у Великобританії) рівень зайнятості в цій сфері у державах-членах повернувся до свого передкризового значення [6]. У деяких країнах продовжує спостерігатися скорочення штату (3,5% у Латвії; 3,6% у Нідерландах), тоді як інші збільшили кількість працівників державної адміністрації на 2 відсоткові пункти (Чехія, Естонія, Угорщина, Словенія). Вікова структура контингенту державної служби змінюється в бік старіння державних службовців: у деяких країнах (Бельгія, Іспанія, Італія) близько 45% державних службовців вийдуть на пенсію протягом наступних 15 років [11].

Важливу роль у процесі модернізації національних адміністративних систем країн-членів ЄС відіграють європейські структурно-інвестиційні фонди, фінансова підтримка з боку яких має форму переважно довгострокових грантів на здійснення адміністративних реформ. Окрім цього, фонди забезпечують організаційне сприяння для країн-членів у вигляді надання технічної допомоги, консультативної підтримки та рекомендацій.

Фінансування європейських структурних фондів на період від 2014 до 2020 року за тематичним напрямком №11 «Удосконалення інституційної спроможності органів державної влади й зацікавлених сторін та ефективне публічне адміністрування» згідно статті 9 Регламенту ЄС №1303/2013 спрямоване на підвищення якості публічного адміністрування країн-членів. Бюджет на реалізацію цих заходів у розмірі 4,2 мільярда євро в даний час надається Європейським фондом регіонального розвитку та Європейським соціальним фондом для 18 країн-членів ЄС, які прагнуть створити ефективно діючі національні адміністрації з акцентом на розвитку їх людського капіталу [1] (рис. 2).

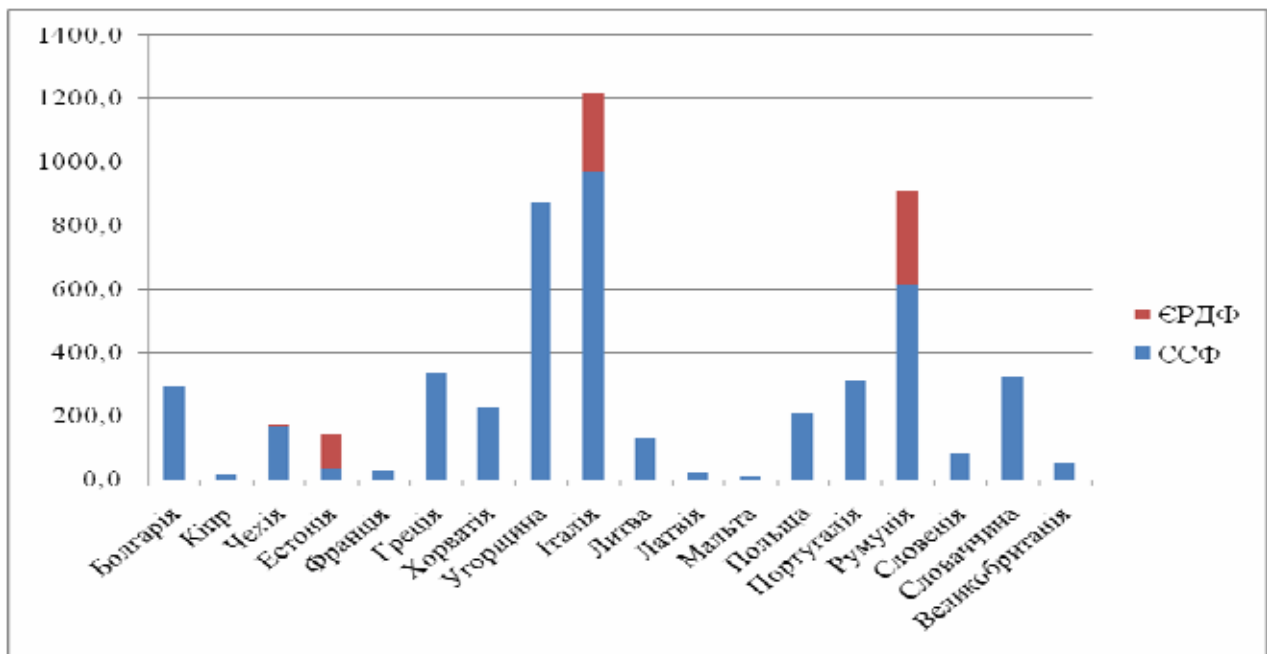


Рис. 2. Фінансування структурно-інвестиційними фондами ЄС реформування адміністративних систем держав-членів за тематичним напрямком №11 на період 2014-2020 рр., млн євро
Джерело: складено за даними Генерального Директорату Європейської Комісії з питань регіонального розвитку [3]

Саме ті держави-члени ЄС, які мають принаймні один депресивний регіон або отримують фінансову допомогу із Фонду згуртування, можуть використовувати фінансування на підтримку адміністративних реформ. Не дивлячись на спільну потребу у реформуванні їх державного апарату, механізми використання фінансової допомоги ЄС доволі різняться у країнах-членах. Так, у Болгарії, Греції, Угорщині, Італії, Румунії та Словаччині запроваджено спеціальні операційні програми з удосконалення публічного адміністрування. Водночас в інших державах-членах таких програм не існує, а цільове фінансування спрямовується на відповідні

¹ Спеціальні рекомендації для країни (country specific recommendations – CSR) – це документ, який щорічно розробляється в межах «Європейського семестру» та адресується Європейським Союзом урядам країн-членів, визначає перелік пріоритетних проблем та заходів в сфері національної економічної політики і публічного адміністрування та потребує обов'язкового виконання.

пріоритетні напрямки в межах інших операційних програм. Ще більш диверсифікованими є підходи до реалізації заходів в цій сфері, оскільки у деяких державах ЄС вони є доволі конкретними, тоді як в інших мають значно ширший формат. Досвід реалізації шести вищезгаданих національних операційних програм адміністративних реформ засвідчив, що найбільш популярними інструментами виявилися підвищення кваліфікації державних службовців, розвиток електронного врядування, удосконалення регуляторної політики, зменшення бюрократії та адміністративних формальностей для бізнесу.

Важливим пріоритетом у реформуванні публічного адміністрування в ЄС є розвиток інфраструктури електронного врядування в межах тематичного напрямку №2 програм фінансування ЄФРР. У плані дій з розвитку електронного уряду «eGovernment Action Plan 2016-2020» було встановлено основоположні принципи та пріоритети функціонування державних адміністрацій в електронному середовищі. Водночас, запровадження Регламенту ЄС №910/2014 «Про послуги електронної ідентифікації та трастові електронні транзакції на внутрішньому ринку» [10] створило необхідні нормативно-правові умови для підвищення довіри фізичних та юридичних осіб, а також державних адміністрацій до цифрових операцій, що реалізуються за допомогою електронної ідентифікації (eID) та трастових послуг (електронних підписів, електронних печаток, електронної доставки та автентифікація при входженні на веб-сайти). Окрім цього, в ЄС запроваджено програму «CEF Telecom», що має на меті сприяти наданню послуг електронного врядування, розвитку Спільного цифрового ринку, формуванню європейських стандартів та специфікацій функціонування платформ електронних послуг, а також розширенню фінансової підтримки національних адміністрацій країн-членів ЄС у процесі їхньої адаптації до європейських стандартів електронного врядування та долучення до провідних електронних сервісних платформ.

Програма ЄС у сфері правосуддя (EU Justice Programme) має на меті посилити потенціал країн-членів в сфері судочинства, що є надважливим у процесі формування Європейського простору правосуддя (European area of Justice), надаючи фінансову підтримку проектам співробітництва в галузі судочинства, сприяючи належному виконанню директив ЄС, а також підвищенню кваліфікації працівників Феміди.

М'якими інструментами підтримки розвитку електронного врядування є обмін передовою практикою та компаративні дослідження найкращого досвіду реалізації концепції електронного уряду. Науково-дослідна складова інструментарію підтримки публічного адміністрування в ЄС реалізується в межах рамкової програми Горизонт 2020 через цілий ряд субпрограм, зокрема: LIPSE (Вивчення інновацій у середовищі державного сектору), СОСОПС (Координація для згуртування у публічному секторі майбутнього), OPSI (Обсерваторія інновацій у державному секторі ОЕСР), VIAP (Поведінкові прикладні аспекти у політиці).

Більш ніж двадцятилітній період реформування систем публічного управління в ЄС, як свідчить дослідження С. Холмберга та Б. Ротштайна [7], мав свої позитивні результати, які, насамперед, пов'язані з підвищенням ефективності та зниженням витратності систем державного управління, зростанням відкритості, прозорості та доступності адміністративних послуг, а також підвищенням їх якості (рис. 3). Разом з тим, цілий ряд параметрів погіршився, зокрема: рівень довіри громадян до влади, рівень соціальної згуртованості, привабливість державного сектору як роботодавця, а також громадський контроль.

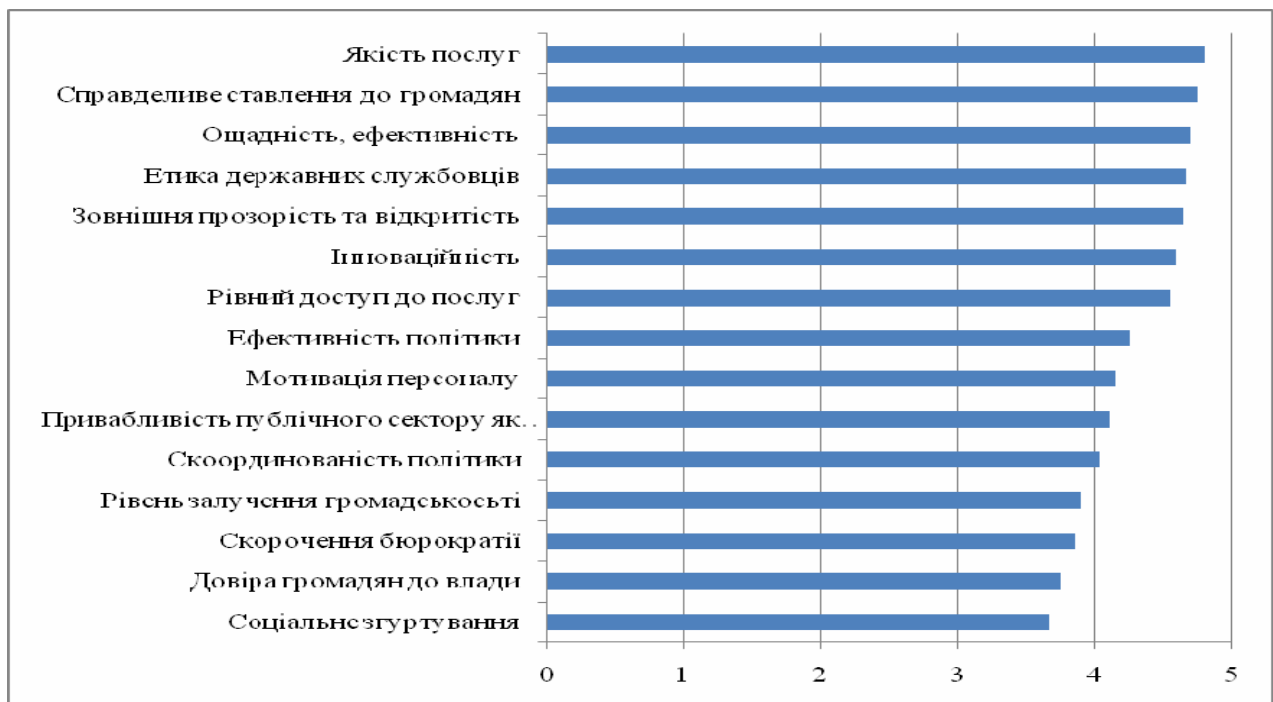


Рис. 3. Досягнення реформ систем публічного адміністрування в ЄС

Джерело: [7]

Доволі показовим є громадське сприйняття якості державних послуг країни, яке, згідно опитування Комісії ЄС [5, с.5], доволі тісно корелює з рівнем довіри населення до держави, а також з показниками простоти ведення бізнесу та соціального благополуччя. Як випливає з рис. 4, найбільший рівень задоволеності адміністративними послугами спостерігається у північноєвропейських країнах (Данія, Фінляндія, Швеція), а

також у невеликих за розміром європейських державах (Нідерланди, Люксембург, Мальта, Австрія, Естонія та ін.).

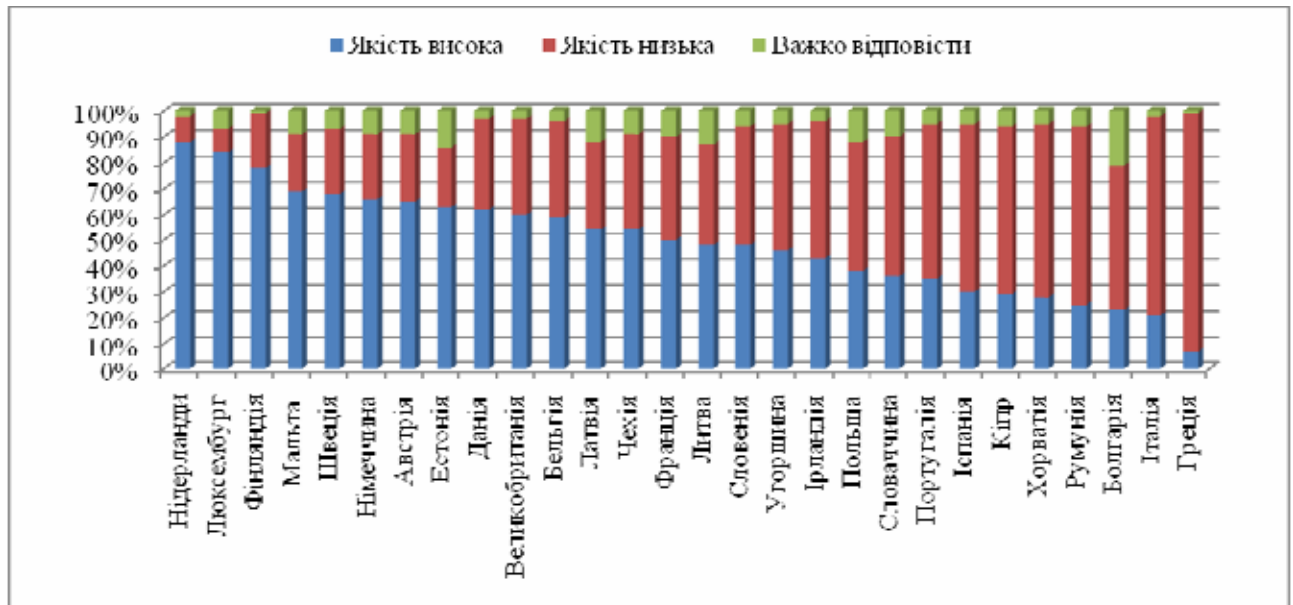


Рис. 4. Громадське сприйняття якості державних послуг
Джерело: [5, с.5]

Оцінювання якості сучасних систем публічного адміністрування країн має бути комплексним і враховувати не лише виконавчі компетенції державної служби (спроможність урядів здійснювати стратегічне планування розвитку національної економіки, координувати роботу міністерств і відомств, налагоджувати ефективно комунікації та консультування громадськості, упроваджувати реалізувати обґрунтовану політику тощо), але й надавати оцінку рівня залучення громадськості та різних цільових груп стейкхолдерів у процес вироблення державної політики. Однією з популярних систем оцінювання якості публічного адміністрування в Європі та світі є індикатори стійкого врядування «Sustainable Governance Indicators» – методика, розроблена німецьким фондом «Bertelsmann Stiftung», яка враховує близько 140 кількісних та якісних показників, об'єднаних у три основні групи: ефективність державної політики, якість демократії та публічного адміністрування [8]. Якщо перша група індикаторів використовується для оцінювання ефективності державної політики за трьома вимірами сталого розвитку (економічний, соціальний та екологічний), друга – для порівняння умов демократичного розвитку та верховенства права в країнах, то саме третя група індикаторів (публічне адміністрування) відображає якість виконавчих компетенцій національних органів державної влади та залучення громадянського суспільства у процес вироблення державної політики, моніторингу та оцінювання діяльності державних органів.

Аналіз результатів оцінювання адміністративних реформ у країнах ОЕСР та ЄС за період з 2014 по 2018 рік виявив доволі тривожні тенденції (табл. 1). У переліку із 41 дослідженої країни лише 18 країн покращили свої результати, порівняно з 2014 роком, водночас у 21 країні відмічалось погіршення індикаторів, з яких 14 країн мали значні погіршення. Таким чином, п'ятирічний тренд інтегрального індикатора якості публічного адміністрування мав негативне спрямування [8, с.26]. Зважаючи на те, що до групи досліджуваних країн окрім членів ЄС включено ще й країни ОЕСР, загальний негативний тренд був переважно обумовлений тривалим погіршенням показників Туреччини, Румунії, Польщі, Мексики та США. З іншого боку, позитивні зрушення щодо адміністративної спроможності порівняно з періодом до економічної та фінансової криз були особливо помітними у Франції та Ірландії [8, с.26].

Таблиця 1.
ТОП-20 країн ОЕСР та ЄС за рейтингом «Sustainable Governance Indicators», 2018

Якість адміністрування					Виконавчі компетенції					Підзвітність влади				
Країна	1	2	3	4	Країна	1	2	3	4	Країна	1	2	3	4
Швеція	1	0	8,39	-0,16	Данія	1	2	8,44	0,08	Норвегія	1	0	8,59	-0,18
Данія	2	2	8,36	0,01	Швеція	2	0	8,38	-0,05	Швеція	2	0	8,41	-0,26
Норвегія	3	0	8,28	-0,16	Нова Зеландія	3	1	8,31	0,06	Данія	3	1	8,28	-0,06
Фінляндія	4	-2	8,25	-0,23	Фінляндія	4	-3	8,29	-0,27	Фінляндія	4	-1	8,21	-0,18
Нова Зеландія	5	1	7,51	0,03	Норвегія	5	0	7,96	-0,13	Люксембург	5	0	7,97	-0,24
Люксембург	6	-1	7,42	-0,11	Канада	6	1	7,86	0,27	Німеччина	6	0	7,23	-0,37

Канада	7	3	7,30	0,22	Великобританія	7	2	7,39	0,18	Австралія	7	2	7,21	0,00
Німеччина	8	0	7,11	-0,12	Латвія	7	0	7,39	-0,03	Бельгія	8	3	7,18	0,26
Великобританія	9	3	7,10	0,16	Швейцарія	9	3	7,27	0,11	США	9	-1	7,17	-0,05
Австралія	10	-1	7,05	-0,14	Литва	10	3	7,14	0,02	Ісландія	10	-3	7,09	-0,25
Швейцарія	11	0	6,93	-0,05	Німеччина	11	3	7,00	0,12	Австрія	11	-1	7,05	-0,05
Ісландія	12	1	6,82	0,00	Франція	12	5	6,98	0,37	Великобританія	12	3	6,80	0,15
Ірландія	13	6	6,66	0,20	Австралія	13	-2	6,88	-0,28	Канада	13	4	6,74	0,16
Австрія	14	1	6,62	-0,01	Люксембург	14	1	6,87	0,02	Нова Зеландія	14	0	6,72	0,00
Нідерланди	15	2	6,47	-0,01	Південна Корея	15	1	6,78	0,10	Чехія	15	-3	6,65	-0,19
США	16	-9	6,46	-0,94	Ірландія	16	6	6,69	0,34	Ірландія	16	3	6,63	0,07
Литва	17	-1	6,45	-0,05	Чилі	17	2	6,58	0,07	Ізраїль	16	1	6,63	0,06
Естонія	18	2	6,43	-0,02	Ісландія	18	6	6,55	0,24	Нідерланди	18	-2	6,59	-0,06
Південна Корея	19	5	6,42	0,21	Японія	19	7	6,43	0,25	Швейцарія	19	-6	6,58	-0,22
Ізраїль	19	-2	6,42	-0,06	Естонія	20	0	6,42	0,00	Естонія	20	0	6,45	-0,04

Джерело: [8, с.27, 29, 34]

Примітки: 1 – Ранг; 2 – Зміна рангу країни у рейтингу у 2018 році порівняно з 2014 роком; 3 – кількість балів; 4 – Зміна кількості набраних країною балів у 2018 році порівняно з 2014 роком.

З-посеред усіх держав-членів ЄС найбільше погіршення показників сталося у Польщі, котра втратила 20 позицій у рейтингу 2018 року порівняно з рівнем 2014 року, водночас, Німеччина і Франція за останні чотири роки суттєво покращили свої позиції. При цьому, лідерами рейтингу стали Данія, Швеція, Нова Зеландія, Фінляндія, Норвегія та Канада. В усіх цих країнах існують ефективні інституційні механізми та органи влади, які забезпечують розробку та впровадження довгострокової державної політики [8, с. 29].

Параметри публічного адміністрування, які найбільше «постраждали» пов'язані, насамперед, з оприлюдненням державної політики (сфера комунікацій), консультуванням із громадськістю та ефективністю діяльності державних органів. Щодо характеристики показників підзвітності виконавчої влади народу, то в цій сфері особливо тривожними виявилися зміни у середовищі діяльності засобів масової інформації та зниженням якості демократії, що спостерігалось у багатьох досліджуваних країнах [9, с. 27].

Особливу увагу варто звернути на критерій «Консультації з суспільством», котрий відображає ступінь залучення урядами країн цільових груп стейкхолдерів (наприклад, суспільні об'єднання за інтересами, недержавні організації, інші групи представників громадянського суспільства) до процесів планування державної політики з метою отримання якомога більшої соціальної підтримки планованих політичних проєктів. Аналіз 41 країни ОЕСР та ЄС за цим критерієм довів, що 18 країн мали погіршення у 2018 році порівняно з їх показниками 2011 та 2014 років, і лише 10 країнам вдалося покращити свої результати протягом цього періоду. Найбільш негативними тенденціями в сфері консультування влади з громадськістю виявилися в Угорщині, Польщі, Іспанії та Греції, а поза межами ЄС – в Туреччині, Мексиці та США [8, с.30].

Негативна тенденція у сфері оприлюднення державної політики спостерігалась у 16 країнах, тоді як покращення в цій сфері вдалося досягти лише дев'ятьом дослідженим країнам [8, с. 31]. За критерієм ефективності імплементації державної політики 18 країн зіткнулися із труднощами в сфері впровадження відповідних урядових програм, і лише дев'ять країн покращили свої позиції [8, с.32]. Особливо тривожним для ЄС, на нашу думку, є зменшення можливостей ЗМІ надавати якісну та всебічну інформацію про дії урядів. За цим критерієм протягом досліджуваного періоду незначне поліпшення відбулося лише у Південній Кореї, в той час як усі інші країни ОЕСР та ЄС демонстрували погіршення або стабільність параметрів за критерієм незалежності ЗМІ [8, с. 32].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Проведене нами дослідження інституційних механізмів, проблем та результатів реформування систем публічного адміністрування в країнах-членах ЄС дозволило дійти цілої низки висновків, найбільш вагомими з яких є такі:

– в ЄС зростає суперечність між домінуванням повноважень національних органів виконавчої влади в сфері публічного адміністрування, чітко закріпленим в установчих договорах ЄС, та наростаючою необхідністю координації та модернізації адміністративних систем країн-членів з боку наднаціональних інституцій ЄС на практиці. Це протиріччя знаходить вияв у появі численних нормативних актів вторинного права ЄС, які прямо чи опосередковано встановлюють норми, принципи та обмеження на функціонування національних публічних адміністрацій, що обумовлено не лише необхідністю подальшого поглиблення

європейської інтеграції, але й нагальною потребою забезпечення належного виконання країнами взятих на себе зобов'язань, що випливають з членства в даному інтеграційному угрупованні;

– у процесі поглиблення європейської інтеграції було напрацьовано цілий ряд каналів впливу наднаціональних інституцій ЄС на національні публічні адміністрації, які включають, зокрема, формування політичних та інституційних критеріїв для країн-кандидатів на вступ, прийняття нормативних актів вторинного права ЄС, координація Радою ЄС економічної політики країн у форматі «Європейський семестр», фінансування програм реформування національних систем публічного адміністрування, створення спеціалізованих груп та служб з підтримки адміністративних реформ, запровадження транскордонних програм підвищення кваліфікації, а також проведення моніторингу ефективності національних систем публічного адміністрування;

– результати адміністративних реформ в ЄС є доволі неоднозначними. З одного боку, значними позитивними досягненнями стали зростання ефективності державного апарату, зниження витрат на функціонування систем державного управління, зростання відкритості, прозорості та доступності адміністративних послуг за одночасного поліпшення їх якості, а з іншого – цілий ряд параметрів значно погіршився, а саме: рівень довіри громадян до влади, рівень соціальної згуртованості, залучення громадськості до формування державної політики, а також доведення пріоритетів політики влади до населення, зокрема й через незалежні ЗМІ.

Література.

1. Asatryan Z., Rubio E., Zuleeg F. *Public Sector Reform: How the EU budget is used to encourage it*. Brussels: Directorate General for Internal Policies Policy Department D: Budgetary Affairs, 2016. 109 p.
2. Chiti E. *The governance of compliance*. In Marise Cremona (eds.), *compliance and the enforcement of EU law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. 31-56. pp.
3. European Commission. *Efficient Public Administration: web-site*. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/11>
4. European Commission. *EU regional and urban development Regional Policy. Policy Evaluation: web-site*. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/ (дата звернення 12.12.2019).
5. *European Semester: Thematic factsheet - Quality of public administration - 2017*. Brussels: European Commission, 2016. 20 p.
6. *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing, 2017. 16 c.
7. Holmberg S., Rothstein B., *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012. 368 c.
8. Lopes E.F., Hellmann T., Schiller C., Schraad-Tischler D. *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU. Sustainable Governance Indicators 2018*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2018. 230 p.
9. *Member States investment challenges, SWD (2015) 400 final/2*. Brussels: European Commission, 2015. 56 c.
10. *On electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Regulation (EU) №910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 Directive 1999/93/EC*. Brussels: European Commission, 2014. 20 p.
11. *Quality of public administration - a toolbox for practitioners*. Brussels: European Commission, 2017. 231 p.
12. *Quality of public administration: European Semester Thematic Factsheet*. Brussels: European Commission, 2017. 20 p.
13. *Speaking points of vice-president Dombrovskis on the Commission's new structural reform support service, STATEMENT/15/5218*. Brussels: European Commission, 2015.
14. Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М., Червякова О.В. *Теоретичні засади державного управління : навч. посіб.; за заг. ред. Л. М. Усаченко. К. : НВДЦ "Нововведення", 2013. 174 с.*
15. Гонцяж Я. *Державне управління в контексті європейської інтеграції*. К: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2015. 27 с.
16. *Європейський Союз: інституційно-правові основи та функціонування: навч.-метод. посіб. / А. І. Грицяк, О. Ю. Оржель, М. Є. Чулаєвська [та ін.]; за заг. ред. А. І. Грицяка. - К. : НАДУ, 2009. 186 с.*
17. Оржель О.Ю., Палій О.М., Полянський Ю.Д., Гладкова С.М., Соколик С.В., Крайник П.І., Гусаченко Т.О. *Європейський досвід державного управління: Курс лекцій; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.*
18. Руденко О.М. *Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України : навч.-метод. матеріали; упоряд. І.В. Поліщук. К. : НАДУ, 2013. 68 с.*
19. Чужиков В. та ін. *Регіональна політика Європейського Союзу: підручник / За ред. Віктора Чужикова. К.:КНЕУ, 2016. 495с.*

References.

1. Asatryan, Z., Rubio, E., Zuleeg, F. (2016), *Public Sector Reform: How the EU budget is used to encourage it*. Directorate General for Internal Policies Policy Department D: Budgetary Affairs, Brussels, 109 p.
2. Chiti, E. (2012), *The governance of compliance*. In Marise Cremona (eds.), *compliance and the enforcement of EU law*. Oxford University Press, Oxford, 31-56 p.
3. *European Commission (2019), Efficient Public Administration: web-site*. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/11> (Accessed 12 December 2019).

4. *European Commission (2019)*, EU regional and urban development Regional Policy. Policy Evaluation: web-site. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/data-for-research/ (Accessed 12 December 2019).
5. *European Commission (2016)*, European Semester: Thematic factsheet - Quality of public administration - 2017. Brussels, 20 p.
6. *OECD (2017)*, Government at a Glance 2017. OECD Publishing, Paris, 16 p.
7. Holmberg, S., Rothstein, B. (2012), *Good Government: The Relevance of Political Science*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 368 p.
8. Lopes, E.F., Hellmann, T., Schiller, C., Schraad-Tischler, D. (2018), *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU. Sustainable Governance Indicators 2018.*: Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 230 p.
9. *European Commission (2015)*, Member States investment challenges, SWD (2015)400 final/2. Brussels, 56 p.
10. *European Commission (2014)*, On electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Regulation (EU) №910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 Directive 1999/93/EC. Brussels, 20 p.
11. *European Commission (2017)*, Quality of public administration - a toolbox for practitioners. Brussels, 231 p.
12. *European Commission (2017)*, Quality of public administration: European Semester Thematic Factsheet. Brussels, 20 p.
13. *European Commission (2015)*, Speaking points of vice-president Dombrovskis on the Commission's new structural reform support service, STATEMENT/15/5218. Brussels.
14. Bakumenko, V.D., Usachemko, L.M., Cherviakova, O.V. (2013), *Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia* [Theoretical principles of public administration], textbook, NVDC "Novovvedennia", Kyiv, 174 p.
15. Gontciyazh, Y., (2015) *Derzhavne upravlinnia v konteksti ievropeiskoi integracii* [Public administration in the context of european intregration]. textbook, GO "Laboratoria zakonodavchyyh iniciatyv, Kyiv, 27 p.
16. Grytciak, A.I., Orzhel, O.Yu., Chulaevska, M.E. and others (2009), *Evropeiskyyi soiuz: instytutciino-pravovi osnovy ta funkcionyvannia* [European Union: institutional and legal frameworks and functioning], textbook, NAPA, Kyiv, 186 p.
17. Orzhel, O.U., Palii, O.M., Polianskyi, U.D., Gladkova, S.M., Sokolyk, S.V., Krainyk, P.I., Gusachenko, T.O. (2007). *Evropeiskyyi dosvid derzhavnogo upravlinnia* [European experience of public administration], textbook, NAPA, Kyiv, 76 p.
18. Rudenko, O.M. (2013) *Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba v krainah ES v konteksti ievropeiskoi integracii Ukrainy* [Public administration and public service in EU countries in the context of Ukraine's European integration], textbook, NAPA, Kyiv, 68 p.
19. Chuzhykov V. et al. *Regionalna polityka Europeiskogo Sojuzu* [Regional Policy of the European Union]: Textbook / Ed. Viktor Chuzhykov. K.: KNEU, 2016. 495p.

Стаття надійшла до редакції 16.12.2019 р.