

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ: ПОГЛЯД ІЗ БРЮССЕЛЮ

ADMINISTRATIVE CAPACITY: A VIEW FROM BRUSSELS

Сучасні дослідники по-різному оцінюють перспективи та управлінські можливості держави у глобалізованому світі. Втім, переважна більшість сходиться на думці, що нині спостерігається скорочення сфери державного, управлінська діяльність не є виключною компетенцією держави, а практика державного управління економічними процесами здебільшого сприймається як анахронізм. Природно, що уявлення про роль держави помітно змінилися, подібно до того, як змінилися умови її функціонування. Послаблення національно-державного чинника та поява «альтернативних джерел управління» свідчать про парадигмальні зміни в системі державного управління, втім, не спростовують державу, а швидше вказують на її недосконалість. У цьому контексті особливого звучання набуває проблема управлінського потенціалу, підвищення адміністративних можливостей сучасної держави як одного із напрямів її вдосконалення. Найбільш рельєфно ця проблема постає крізь призму євроінтеграційних процесів та інституціоналізацію європейського адміністративного простору. У статті представлено схематичну реконструкцію історичної динаміки виникнення консенсусу щодо основних принципів європейського державного управління та критеріїв адміністративного потенціалу. Вказується, що стимулювала рефлексію з приводу наявності належного адміністративного потенціалу перспектива східного розширення. Провідна роль у визначенні набору критеріїв «адекватного адміністративного потенціалу» належить SIGMA. У межах цієї програми з підтримки розвитку державного управління та менеджменту були сформульовані стандарти в сфері публічного адміністрування, яким повинні відповідати держави-кандидати з метою наближення їхніх систем державного управління до наявних у державах-членах ЄС. Формулювання критеріїв адміністративного потенціалу та їх позиціонування як важливого складника набуття членства у ЄС не привели до відчутних позитивних результатів. Тож складнощі, пов'язані з впровадженням європейських принципів державного управління, актуалізують питання усунення можливо-

стей для механічного перенесення управлінських стандартів.

Ключові слова: адміністративний потенціал, держава, державне управління, європейський адміністративний простір, SIGMA.

Modern researchers differently estimate the state's perspectives and administrative capacities in a globalized world. However, the overwhelming majority agrees that there is now a reduction in the sphere of state, administrative activity is not the exclusive competence of the state, and the practice of state management of economic processes is mostly perceived as anachronism. Naturally, perceptions of the role of the state have changed markedly depending on the changed conditions and ways of its functioning. The weakening of the national-state factor and the emergence of "alternative sources of government"; testify to paradigm changes in the system of public administration, do not deny the state, but rather indicate its imperfection. In this context, the issue of increasing the administrative capacity of the modern state as one of the directions of its improvement becomes especially sound. This problem is most clearly illustrated through the prism of European integration processes and the institutionalization of the European administrative space. The article presents a schematic reconstruction of the historical dynamics of the emergence of consensus on the basic principles of European public administration and criteria of administrative capacity. It is indicated that the prospect of eastern enlargement has stimulated reflection on the availability of adequate administrative capacity. The leading role in identifying a set of "adequate administrative capacity" criteria belongs to SIGMA. Within this program aimed at promoting of public administration development there have been formulated standards for the candidate countries to meet in order to bring their public administration systems closer to those of the EU Member States. The formulation of administrative capacity criteria and their positioning as an important component of EU membership did not produce tangible positive results. Therefore, the difficulties associated with the implementation of European principles of public administration raise the issue of eliminating the possibilities for mechanical transposition of administrative standards.

Key words: administrative capacity, state, public administration, European administrative space, SIGMA.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-4>

Пугач В.Г.

к. політ наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології
та соціальної роботи
Міжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми в загальному вигляді. Процеси глобалізації суттєво вплинули на інститут держави, її управлінський потенціал та ефективність національних інститутів. Нині спостерігається скорочення сфери державного, управлінська діяльність уже не розглядається як виключна компетенція держави, а практика державного управління економічними процесами взагалі дедалі більше сприймається як анахронізм. Інакше кажучи, державні інститути вже необов'язково сприймаються як джерело управління

суспільством. Тенденція послаблення національно-державного чинника, породжувана процесами глобалізації, дійсно фіксує девальвацію державно-центричної парадигми, вказує на наявність «альтернативних джерел управління», втім, не спростовує державу. Професор Г. Пітерс із цього приводу зауважує: «... держава не вмерла, вона залишається і як корисна аналітична концепція, і як життєздатний актор системи управління суспільством» [1, с. 49]. Безумовно, наші уявлення про роль держави помітно змінилися, подібно

до того, як змінилися умови й способи її функціонування, втім, ці зміни свідчать, швидше, не про те, що держава втратила статус потужного актора, а лише, що вона є «недосконалим актором» [1, с. 50]. У цьому контексті особливого звучання набуває проблема управлінського потенціалу, зміцнення адміністративних можливостей сучасної держави як одного з векторів її вдосконалення. Найбільш рельєфно ця проблема постає крізь призму євроінтеграційних процесів та інституціоналізацію європейського адміністративного простору (далі – ЄАП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За спостереженнями італійського дослідника М. Баномі, критерії адміністративного потенціалу вперше з'явилися під час п'ятого Європейського розширення (2004–2007 рр.) [2, с. 1]. Незважаючи на те, що наявність адекватної адміністративної спроможності завжди була складником оцінки країн-кандидатів, втім, як зауважує А.Д.Г. Верхаєн, «це ніколи не було ключовим питанням під час підготовки та проведення перемовин щодо членства» [3, с. 7]. Отже, проблема адміністративного потенціалу, його оцінка є досить новою проблемою в процесі розширення Європейського Союзу (далі – ЄС). Утім, перше відносно чітке згадування про те, що адміністративний потенціал є важливим питанням у процесі європейського розширення, міститься у «Білій книзі щодо підготовки асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Союзу» («*White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*») (1995), де наголошується на необхідності адаптації адміністративних механізмів асоційованих держав.

Питання адміністративного потенціалу в контексті європеїзації порушуються такими дослідниками, як Т. Бьорцель, Т. Бове, Л. Воутерс, З. Грунхат, Ю. Немец, Ф. Озердем, Е. Пейдж та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дефіцит управлінських здібностей сучасної держави, їх невідповідність сучасним реаліям актуалізують проблему нарощування адміністративного потенціалу. В цьому ракурсі логічним видається акцент на стандартах європейського державного управління, в межах якого виокремлюються критерії адміністративного потенціалу. Практично-управлінський зміст останніх варто розглядати не лише в аспекті наближення до загальноєвропейських стандартів, але як розвиток адаптивної реакції держави на постійно змінюване середовище.

Мета статті полягає у розкритті європейського розуміння адміністративного потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Основні конституційні правові документи Європейського Союзу, а саме Римський договір 1957 р. та Маастрихтський договір 1992 р. не передбачують модель державної адміністрації, яка повинна застосовуватися у країнах-членах ЄС. Крім того, й критерії членства у ЄС, які вперше були чітко визначені у 1993 р. на засіданні Європейської ради у Копенгагені, також не містили чітких вимог щодо адміністративного потенціалу. Копенгагенські критерії зосереджені на дотриманні демократичних принципів, принципів свободи та прав людини, правової держави. До того ж держави-кандидати повинні мати конкурентну ринкову економіку, визнавати загальні правила та стандарти ЄС [4]. Утім, чотири свободи, закладені, зокрема, у Римському договорі: вільний рух товарів, послуг, людей і капіталу, передбачає, що національні адміністрації держав-членів повинні забезпечувати цілковиту реалізацію цих свобод.

Перша згадка про «адекватний адміністративний потенціал» як критерій членства міститься у висновках Європейської ради у Мадриді у 1995 р. [5]. Згодом, а саме у 1997 р., адміністративний потенціал був використаний як окремий критерій у Думці Комісії (*Commission Opinions*), де, як зазначає Верхаєн, були зроблені посилання «не лише на адміністративний потенціал для вирішення питання щодо абсорбції конкретних елементів *acquis communautaire*, але й щодо необхідності розвитку загального адміністративного потенціалу. Крім того, були окреслені контури того, що Європейська комісія вважає адекватною адміністративною системою» [3, с. 16]. Загалом, слід зазначити, що у ЄС від самого початку приділяли увагу адміністративному потенціалу в контексті галузевих вимог та особливостей. Утім, з розширенням ЄС на Схід проблема належного горизонтального адміністративного потенціалу загострилася. На думку Верхаєна, були дві причини цього: по-перше, «галузевий потенціал не може розвиватися ізольовано; навіть якщо потенціал у ключових секторальних галузях буде доведений до належного рівня, ефект від цього здебільшого буде тимчасовим, якщо загальна адміністративна система не працюватиме ефективно»; по-друге, «важливо гарантувати, що європейська політика буде реалізовуватися і тоді, коли буде 27+ держав-членів. Відносна подібність у рівнях якості інституціональних систем держав-членів є необхідною

вимогою для цього. Занадто великі розбіжності адміністративного потенціалу серед держав-членів можуть становити серйозну загрозу для «*modus operandi*» ЄС як політико-адміністративної системи» [3, с. 8]. Крім того, Верхаєн виокремлює три основних фактори, які спровокували зростання інтересу до проблеми адміністративного потенціалу. Перший чинник пов'язаний із другим розширенням ЄС (Середземноморське) та оформленням внутрішньо-європейського ринку, що створило підґрунтя для констатації належного адміністративного потенціалу як важливого критерію членства в ЄС. «Занадто великі розбіжності у показниках адміністративної спроможності серед держав-членів <...> можуть призвести до суттєвих викривлень у функціонуванні внутрішнього ринку» [3, с. 14–15]. Другий чинник зумовлений зміною ставлення Європейської комісії до цієї проблеми, що пов'язано зі зміною її керівництва та «тиском спільників», який взаємно здійснювався державами-членами. Регулярна публікація рейтингів країн-членів щодо виконання ними своїх зобов'язань зафіксувала суттєві недоліки в ефективності адміністративних систем держав-членів. Зрештою, третій фактор пов'язаний зі співпрацею ЄС та країнами-кандидатами: «... проблеми з освоєнням коштів у межах основної програми допомоги ЄС, програми PHARE, а також обмежений прогрес у розвитку нових адміністративних систем у країнах Центральної та Східної Європи змусили посадовців ЄС і держав-членів порушити питання щодо адміністративної готовності цієї групи країн-кандидатів» [3, с. 15]. При цьому, як зауважує Бонімі, належного досвіду у розв'язанні новопосталої проблеми Європейська комісія не мала, оскільки вона опікувалася питаннями, пов'язаними із секторальними адміністративними вимогами. До того ж гетерогенність національних адміністративних систем потребувала формулювання загальних європейських стандартів публічного адміністрування [2, с. 6]. Ці обставини спонукали Європейську комісію звернутися до SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – програми підтримки розвитку державного управління та менеджменту, що є спільною ініціативою ОЕСР та Європейського Союзу. SIGMA зробила суттєвий внесок щодо визначення загальних стандартів, розробивши нормативну базу для критеріїв адміністративного потенціалу та їх впровадження. У 1999 р. SIGMA опублікувала документ під назвою «Європейські принципи державного управління», в якому розвинула поняття «європейський адміністративний простір». Останній, згідно з документом, являє

собою «загальні принципи державного управління держав-членів ЄС», що включає в себе «набір загальних стандартів для дій у межах державної адміністрації, які визначені законом і застосовуються на практиці за допомогою процедур та механізмів підзвітності. Країни, які бажають вступити до ЄС, повинні враховувати ці стандарти під час розроблення своїх систем державного управління» [6, с. 5]. При цьому варто підкреслити, що хоча ЄАП і не розглядався як частина *acquis communautaire*, утім, він «повинен слугувати орієнтиром для реформ державного управління у країнах-кандидатів» [6, с. 5]. Загалом у «Принципах...» (1999) на основі систематизації основних принципів адміністративного права, притаманних для західноєвропейських країн, були сформовані такі групи: «1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність та 4) результативність й ефективність» [6, с. 8]. У межах першої групи було виокремлено такі принципи. Принцип верховенства права, що ґрунтується на принципі «адміністрування через закон»; другим принципом, що «діє на користь надійності та передбачуваності», є правовий принцип співмірності (пропорційності), тобто «адміністративна дія повинна бути пропорційною щодо досягнення мети, яку переслідує закон, без ущемлення прав громадян більшою мірою, аніж це потрібно для досягнення мети» [6, с. 10]. Наступними принципами в цій групі є принципи процесуальної справедливості, своєчасності дій державної адміністрації, а також принципи професіоналізму та чесності державних службовців. Крім того, у документі окремо були зафіксовані умови «конституційної державної служби»:

- розмежування державної та приватної сфер;
- розмежування політики та адміністрації;
- розвиток індивідуальної підзвітності державних службовців;
- належний рівень охорони праці, стабільність і рівень заробітної платні, а також чітко визначені права й обов'язки державних службовців;
- наймання на роботу та просування по службі ґрунтуються на врахуванні службових заслуг.

Вважається, що всі ці умови значною мірою сприяють визначенню природи та цінностей сучасної професійної державної служби [6, с. 21].

У 2017 р. SIGMA опублікувала документ «Принципи державного управління», в якому відображено багаторічний досвід співпраці

в цій сфері і де вперше були запропоновані межі моніторингу та відстежування адміністративних реформ. Зокрема, були визначені провідні горизонтальні рівні системи управління, за якими визначають загальну ефективність державно-адміністративної діяльності. До них належать такі: 1) стратегічні межі реформи державного управління; 2) розроблення та координація політики; 3) державна служба та управління людськими ресурсами; 4) підзвітність; 5) надання послуг; 6) управління державними фінансами [7, с. 6].

На думку багатьох експертів, запровадження критеріїв адміністративного потенціалу дало досить скромні результати. Причини цього, наприклад, Бономі вбачає, по-перше, «у запізненому впровадженні адміністративних критеріїв та відсутності ясності з приводу стандартів, що помітно уповільнило процес». По-друге, вимоги, що висуває ЄС в цій сфері, є слабкими. «З одного боку, – зауважує Бономі, – горизонтальні адміністративні вимоги ніколи не мали помітного пріоритету в порядку денному Комісії... з іншого – загроза відмовити державі-кандидату у членстві на підставі відсутності в неї адміністративного потенціалу є сумнівною» [2, с. 10]. По-третє, відсутність внутрішньої відповідальності за проведення адміністративних реформ, оскільки вони були переважно реакцією на зовнішні стимули. Загалом, італійський дослідник скептично ставиться до питання конвергенції національного адміністративного законодавства та, відповідно, адміністративних систем у межах ЄС. На його думку, доречніше було б вимоги ЄС щодо державного управління кваліфікувати як «спробу зовнішньої допомоги з інституціонального будівництва та консолідації держави, а не як наближення до загальноєвропейських стандартів» [2, с. 10].

Висновки. Зазвичай принципи, правила та норми адміністративної діяльності встановлювалися, змінювалися й вдосконалювалися суверенними державами. Відповідно, адміністративна система була винятково продуктом сукупної діяльності національних законодавчих органів і політико-управлінських й правових традицій конкретної держави. Під впли-

вом глобалізаційних та інтеграційних процесів відбувається поступовий, проте неухильний, зсув у бік визначення «універсальних» принципів адміністративної системи, рішення щодо яких приймаються поза межами держави, на наднаціональному рівні. Інакше кажучи, процес конструювання державної адміністративної системи стає наддержавним. Концентрованим вираженням цього процесу є інституціоналізація європейського адміністративного простору, формулювання критеріїв адміністративного потенціалу та їх позиціонування як важливого складника набуття членства у ЄС. Зважаючи на наявні складнощі щодо впровадження європейських принципів державного управління, зазначимо, що важливим завданням постає усунення можливостей для механічного перенесення управлінських стандартів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Peters G. Globalization, Institutions, and Governance. *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service* / ed. by B. Guy Peters and D.J. Savoie. Montreal and Kingston, London, Boffalo, 2000. P. 29–57.
2. Bonomi M. The Emergence and Consolidation of the Administrative Capacity Criteria within the EU Enlargement Policy. *Economic Analysis*. 2015. Vol. 48. № 1–2. P. 1–18. URL: <https://www.library.ien.bg.ac.rs/index.php/ea/article/view/306/302>.
3. Verheijen A.J.G. Administrative Capacity Development: A Race Against Time? Scientific Council for Government Policy. Working Documents. The Hague, 2000. 64 p. URL: <https://www.wrr.nl/.../administrative-capacity-development/>.
4. European Council in Copenhagen. 1993. 21–22 June. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.
5. Madrid European Council. 1995. 15–16 December. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf>.
6. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers. 1999. № 27. 28 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60zwd7h-en.pdf?expires=1565085416&id=id&accname=guest&checksum=37C362910A8E7763F5325112C78ACF29>.
7. The Principles for Public Administration. OECD/SIGMA, 2017. 29 p. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Overview%202017_ENG.pdf.