

Олена Стойко

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Адміністративна реформа стала звичним явищем для західних демократій, які періодично змушені приводити своє державне управління у відповідність до вимог виборців. Але це явище досить нове для колишніх соціалістичних країн Східної Європи (СЄ). Якщо проблематика західних адміністративних реформ досить добре опрацьована і існує багато різних підходів до її типології, то у вивченні аналогічний реформ у східноєвропейських країнах основна увага звертається на такі її особливості, як модернізація та європеїзація.

Дж. Радшельдерс пропонує таку класифікацію основних типів адміністративних реформ¹:

– структурні реформи, які стосуються змін в існуючій організаційній структурі державного управління як цілого або ж в межах конкретного його сегменту. Вони можуть набувати характеру територіальної реформи, якщо в рамках держави відбувається зміна територіальної структури, а також відповідно, і в юрисдикції одиниць місцевого самоврядування, або ж функціонального характеру, якщо йдеться про зміну обсягів компетенції і завдань. Не виключено, що вони можуть мати змішаний, територіально-функціональний характер.

– реформи, метою яких є зміна характеру зв'язків і відносин між активними організаційними одиницями в рамках державного сектору. Йдеться в тому числі і про явище деконцентрації та децентралізації завдань і компетенції.

– системні реформи, коли зміни в структурі і діяльності державного управління є одним з елементів у процесі трансформації політичної системи як цілого.

Аналізуючи адміністративні реформи останніх десятиріч, Р. Хербут вирізняє типи відповідно до їх напрямку²:

– ринкові, які характеризуються, серед іншого, і відходом від традиційної моделі адміністрації, заснованій на ієрархічних зв'язках, перехід до організаційного укладу з використанням методів ринку;

– орієнтовані розширення кола учасників під час прийняття рішень, що стосуються надання послуг;

– дерегуляційні, які стосуються проблем зміни засад, на основі яких повинна бути створена адміністрація як своєрідна підсистема.

В. Райт пропонує іншу типологію адміністративних реформ, взявши за критерій для класифікації характер чинників, які впливають на проведення змін. Це, зокрема, такі типи³:

– реформи, які є результатом модернізації політичної системи. Зміни в державному управлінні є складовим елементом загальної політичної стратегії чи формою “секторальної” реакції. В країнах-членах ЄС реформи в державному управлінні повинні розглядатися в контексті процесу європеїзації. Багато змін є спровоковані процесом пристосування політичних систем до глобальних викликів, які виникають внаслідок появи нових фінансових і промислових ринків або ж запровадження нових технологічних рішень.

– реформи, які потрібні як необхідність реагування держав на появу нових явищ. Так, наприклад, в Німеччині змушені були провести адміністративну реформу в зв'язку з об'єднанням західної і східної частини країни, в Бельгії до цього змусила федералізація структур управління державою, в Нідерландах – ерозія традиційних корпоративних структур і процедур, за допомогою яких здійснювалася комунікація між державою і громадянином. В Іспанії та Італії регіоналізація політичної системи призвела до необхідності реорганізації державного управління.

– поступові і обережні реформи, які зазвичай стосуються організаційної структури держуправління, головною рисою яких є прагматичні очікування їх авторів.

– адміністративні реформи, які є частиною ширшого процесу трансформації \ зміни держави, що на практиці означає зміни спрямовані наприклад на обмеження її ролі.

Усі ці фактори в більшій чи меншій мірі були присутні в адмінреформі і в Східній Європі, проте вона мала свої особливості. Якщо реформи в західних країнах є поступовими та еволюційними, то, на думку Дж. Хессе, в країнах Східної Європи продовжуються фундаментальні, навіть у чомусь революційні зміни, які впливають на самі основи політичного, економічного і суспільного життя⁴. Хоча масштаб процесу перетворень і їх темпи у кожній країні інші, але можна виділити ряд характерних особливостей і побудувати певну спільну модель. До цих рис належить:

– перехід від однопартійної системи з комуністичною партією на чолі до плюралістичної парламентської системи з демократично обраним і підзвітним урядом,

– відмова від принципу “демократичного централізму” на користь деконцентрації і децентралізації політичної влади, яка здійснюється з принципом правління закону,

– відмова від принципу об’єднання політики та економіки, що виявляється у розділенні політичного та економічного життя,

– далекосяжні економічні реформи, спрямовані на посилення позицій приватної власності, денационалізації (приватизації) значних частин промисловості, яка перебувала в руках держави; дерегуляція і лібералізація національної економіки.

Наявність цих спільних рис дає змогу, незважаючи на незначні розбіжності, виокремити кілька етапів, характерних для процесу реформ в Східній Європі:

1. Протягом початкової фази трансформації структури старого правового, політичного, соціального та економічного порядку були зруйновані і замість них почали будуватися нові. Характеристиками цього етапу перетворень є: поява багатопартійної системи, регулярні вибори на національному, регіональному та місцевому рівнях; детальний аналіз державних інститутів, який в деяких випадках до-

ходив аж до створення заново всього державного апарату; формування і часткове виконання радикальних економічних реформ та гарячі конституційні дебати в окремих випадках.

2. На наступному етапі – етапі консолідації – зростала політична стабільність, що створило умови для проведення більш системного роздержавлення, приватизації і переходу до ринкової економіки. В той час, як розмежування між виконавчою та законодавчою, політичною та адміністративними сферами все ще було досить умовним і з невіршеними конституційними проблемами, програми економічних перетворень почали давати перші обнадійливі результати. Більш прогнозована поведінка виборців підтримувала очікування щодо продовження реформ, що було необхідно для стимулювання і розвитку приватних інвестицій, а це, в свою чергу, зумовило більш раціональний підхід до оцінки та реформування державного сектору. Після того, як були реалізовані масштабні завдання перетворень, з'явилася можливість перейти до вирішення більш конкретних питань.

3. Така стабільність, в свою чергу, як мінімум в середньостроковій перспективі, разом з поглибленням розуміння проблем дали змогу перейти до третього етапу – модернізації. Потреба перегляду відносин між інститутами і пошук найкращих рішень були необхідні для захисту певних кроків, характерних для цього етапу. Невіршені старі та нові проблеми зумовили необхідність нового визначення рамок державного сектору, його масштабів, ролі та потреб в удосконаленні. Ставало дедалі очевиднішим, що приватизація та перехід до ринку в довготривалій перспективі принесуть результат лише в тому разі, якщо будуть ґрунтуватися на відповідній законодавчій базі разом з функціонуванням системи стримувань і противаг і якщо буде підтримуватися, регулюватися і контролюватися ефективним та надійним державним управлінням. Реорганізація центрального апарату уряду та функціональний та територіальний розподіл компетенції був досить складним завданням, особливо якщо згадати про широко поширену проблему відсутності стабільності в складі державних службовців: з одного боку, це було результатом збільшення привабливості роботи в приватному секторі, а з іншого – практикою нових урядів змінювати значну частину керівництва адміністратив-

ного апарату. В деяких випадках модернізація ускладнювалася не вирішеними конституційними питаннями.

4. Останнім етапом у реформі державного управління була адаптація держави до стандартів діяльності в західних країнах та прагнення набути членства в Європейському Союзі. Адміністративна здатність та регуляторні інструменти (створення відповідної правової основи), необхідні для прийняття *acquis communautaire* вимагали величезної кількості правових, інституційних та процедурних поправок в країнах-кандидатах.

Отже, на останніх етапах адміністративної реформи в країнах СЄ найбільш яскраво проявилися дві її особливості: модернізація та європеїзація. На думку К. Гоеца, в науковій літературі з цього питання модернізаційний підхід використовується як у соціологічному, так і політологічному розумінні⁵. В рамках такого розуміння адміністративні реформи в посткомуністичних країнах є частиною “наздоганяльної” модернізації, головними елементами якої є лібералізація та демократизація політичної сфери, приватизація і перехід до ринкової моделі в економіці, плюралізація та індивідуалізація в суспільстві. У європейському контексті “сучасне” державне управління було до останнього часу значною мірою синонімом публічної бюрократії Вебера. Відповідно до такого погляду сучасне державне управління являє собою особливу соціальну сферу, з власними організаційними принципами (функціональний та ієрархічний поділ праці); з власною бюрократичною раціональністю, з акцентом на легальності, безсторонності, об’єктивності та етиці державної служби. З точки зору класичної соціологічної теорії створення сучасного державного управління згідно з принципом правління закону є ключовим елементом всезагальної модернізації посткомуністичних країн.

У свою чергу політологія в модернізаційному підході зосереджує увагу на розвитку і зміцненні ліберальної демократії. Зокрема, в центрі уваги перебувають умови демократизації, відмінності шляхів переходу і консолідації; порівняльна оцінка різних домовленостей між демократичними інститутами. В цьому контексті поява добре впорядкованої сфери сучасного державного управління вважається необхідною умовою зміцнення демократії. Наприклад, Дж. Лінц

і А. Степан у порівняльному аналізі переходу до демократії в посткомуністичних країнах Європи, Південної Європи та Південної Америки визначають “раціонально-правові бюрократичні норми” як “основний організаційний принцип” державних апаратів, який становить один з п’яти вимірів “сучасної консолідованої демократії” (до інших вимірів належать громадянське суспільство, політична та економічна спільнота і правління закону)⁶. Таким чином і політологія, і класична соціологія пов’язують ліберальну демократію із дуже специфічним типом публічної адміністрації. В контексті країн СЄ метою посткомуністичних реформ є побудова “традиційної західноєвропейської системи”⁷.

З середини 1990-х років “європеїзація” стала другим основним підходом до вивчення адміністративних реформ у регіоні. Вона не є альтернативним підходом щодо модернізації, з якою має багато спільних рис, а, швидше, доповнює її, концентруючи увагу на розв’язанні власних завдань. На відміну від модернізаційного підходу, європеїзація систематично приділяє увагу наслідкам “відкриття держави” на наднаціональному рівні, Європейському адміністративному просторі (ЄАП) і вивчає потенційний вплив зовнішніх акторів на інституційний розвиток.

Як і модернізаційний підхід, європеїзація вважає соціалістичну спадщину головною загрозою подальшому розвитку. Але якщо класична версія модернізації виходить з поняття суверенної держави-нації, то європеїзація в “східному стилі” розуміє адміністративний розвиток як частину появи “багаторівневої” (‘multi-level’) політичної системи⁸. Основною метою розвитку, таким чином, є не будова сучасного державного управління в традиційній державі-нації, але такого державного управління, яке дозволяє майбутнім членам ефективно діяти в багаторівневій управлінській системі ЄС.

Х. Граббе розрізняє чотири етапи європеїзації⁹. Перший етап почався із підписання спільних декларацій між країнами СЄ, з одного боку, та Європейською спільнотою і Радою для взаємної економічної допомоги в червні 1988 – з іншого. Відразу ж після цього підписано угоди про торгівлю і співробітництво між ЄС і Угорщиною (1988), Польщею (1989) та іншими країнами регіону (1990). Пізніше ініціатива про надання технічної допомоги спершу була спрямована

на Угорщину і Польщу (PHARE), а потім до неї були включені інші країни регіону. В цей же період були Європейські угоди (СУ), щодо яких велися переговори з 1991 року і які набрали чинності, зокрема, між Угорщиною і Польщею у 1994 році. Вони містили в собі положення про створення зони вільної торгівлі, інституціоналізацію політичного діалогу і перспективу членства.

На другому етапі (1994 – 1997/98 роки) країни регіону приступили до адаптації норм і вимог ЄС, оскільки в Білій книзі Єврокомісії про інтеграцію країн СЄ до внутрішнього ринку ЄС було виділено ключові моменти для створення і функціонування внутрішнього ринку в кожному секторі, правову адаптацію і особливі управлінські та організаційні структури для імплементації, контролю та виконання правил ЄС¹⁰.

Цей етап вплинув як на центральні управлінські структури так і на підпорядкований їм апарат, які повинні були займатися виконанням взятих країнами правових зобов'язань, економічних та політичних вимог ЄС. Оскільки структури з питань гармонізації права в країнах СЄ були як зазвичай міністерства юстиції, то вони почали відігравали важливішу роль в політичному житті, ніж в старих членах ЄС. Протягом другого етапу підписувалися домовленості про збільшення інтеграції з ЄС, для чого на найвищому рівні створювалися міністерські комітети з постійними секретаріатами для забезпечення своєї діяльності. Пізніше на них покладалися завдання щодо підготовки рішень, контролю за їх виконанням і частково залучення до стратегічного планування.

Третій етап, який можна назвати концентрацією зусиль, почався з оприлюднення висновків Єврокомісії з оцінки прогресу кожної з країн у 1997 році і тривав аж до вступу до ЄС. Особлива увага зверталася на підготовку до вступу, були створені особливі структури і розроблені процедури для імплементації *acquis* в країнах-кандидатах та моніторингу за цим процесом. Як вважають ряд дослідників, саме на цей етап європейської інтеграції був найбільш суперечливим, оскільки ЄС нав'язувала інститути і процедури, які могли змінити політичний та адміністративний ландшафт. Наприклад, Дж.Хауснер і М.Мароді вказують на факт, що у Польщі програма технічної допомоги SAPARD стала "програмою державного департаменту, а не

регіональних органів та місцевого самоврядування, і таким чином замість посилення децентралізації і самоврядування, вона стала інструментом для посилення централізації та етатизму¹¹.

Останній, постінтеграційний, етап цікавить дослідників з точки зору подальшої адаптації країн СЄ до Євросоюзу та впливу прийняття нових членів на майбутнє всього Союзу та старих членів зокрема.

Що стосується впливу європеїзації на країни регіону, то вона не має однозначних оцінок. З одного боку, перспектива членства в Євросоюзі справді була потужним стимулом для проведення реформ у колишніх соціалістичних країнах Східної Європи. Окрім цього інтеграція в ЄС змушувала країни регіону прийняти особливі інституційні домовленості в таких сферах, як захист споживачів та навколишнього середовища. Проте за відсутності єдиної моделі державного управління в старих членах, нові не мали чіткого орієнтиру в процесі реформ. Крім того, хоча на країни-кандидати чинився однаковий тиск, реакції держав на нього були різні. Більше того, цей тиск з боку ЄС включав різні “механізми європеїзації” і моделі урядування¹². Внаслідок європейський підхід до вироблення політики не тільки спровокував внутрішні зміни, оскільки висував конкретні інституційні вимоги, яким повинні відповідати члени, але й модифікував “внутрішні структури можливостей” і, відповідно, розподіл влади і ресурсів між внутрішніми акторами¹³.

Іншою негативною рисою процесу європеїзації є посилення ролі державних службовців (збільшення бюрократизації політичного процесу як результату адміністративного домінування в рамках переговорного процесу) – збільшення важливості державного управління в переговорах. У подальшому сильні позиції вищої управлінської ланки можуть приховати маргіналізацію інших акторів у період після вступу, що підсилить тенденцію в західноєвропейських країнах до бюрократизації процесу прийняття рішень в ЄС¹⁴.

¹ J. Raadschelders *The Netherlands governance system: Between reorganization and reform, 1945 – 1993.* – Wrocław, 1994. – P.3.

² Herbut R. *Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej // Administracja i polityka: Administracja publiczna w procesie przemian / Pod red. A.Ferensa i I.Macek.* Wrocław. Wydawnictwo UWr., 2002. – P. 21.

³ Wright V. Reshaping the State: The implication for public administration // West European Politics. – 1197. – № 3. – P. 102–137.

⁴ Hesse J. Rebuilding the state: Administrative reform in Central and Eastern Europe // Preparing public administration for the European Administrative Space. SIGMA papers №23. – 1998. – P. 169.

⁵ Goetz K. H. Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? // Journal of European Public Policy. – 2001. – № 6. – P. 1032.

⁶ Linz J., Stepan A. Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe. – Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996. – P. 3.

⁷ König K. The transformation of a “real socialist” administrative system into a conventional west European system // International Review of Administrative Sciences. – 1992. – №2. – P. 147–61.

⁸ Lippert B., Umbach, G. and Wessels, W. Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power // Journal of European Public Policy. – 2001. – № 6. – P. 980–1012.

⁹ Grabbe H. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity // Journal of European Public Policy. – 2001. – №6. – P. 985.

¹⁰ European Commission “White Paper – Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”, COM (95) 164, – Brussels, 1995.

¹¹ Hausner J., Marody M. The quality of governance: Poland closer to the European Union? // EU-monitoring IV. – 2000. – P. 103.

¹² Knill C., Lehmkuhl D. How Europe matters. Different mechanisms of Europeanisation // European Integration online Papers. – 1999. – №7. <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1999-007.htm>; Див.: Kohler-Koch B. The evolution and transformation of European governance, in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds), The transformation of governance in the European Union. – London: Routledge, 1999.

¹³ Knill C., Lehmkuhl D. How Europe matters. Different Mechanisms of Europeanization // <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1999-007.htm>

¹⁴ Lippert B., Umbach, G. and Wessels W. Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power?, Journal of European Public Policy. – 2001. – № 6. – P. 982.