

О. Г. Данильян, доктор філософських наук,
професор, завідувач сектору НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах (на прикладі Угорщини)

Реформування й удосконалення органів державної влади — складники процесу створення демократичної, правової, соціальної держави в Україні й реалізації її курсу на євроінтеграцію. У той же час формування та реформування органів державної влади в транзитивному суспільстві, у тому числі й в українському, є досить складним й суперечливим завданням. Щоб оптимізувати цей процес, потрібно уважно вивчати й активно використовувати досвід зарубіжних країн (перш за все європейських) з удосконалення їх систем державної влади.

Інформаційними і корисними для України є досвід країн Центральної і Східної Європи, які здійснили (чи здійснюють) удосконалення діяльності органів державної влади в бік побудови демократичної державно-політичної системи й намагаються наблизитись до загальноєвропейських стандартів¹. І хоча такий процес у біль-

¹ Див.: Хорват Т. М. Децентрализація: експерименти й реформи: органи місцевого самоуправління в Центральній і Восточній Європі / Т. М. Хорват. — Будапешт: Ін-т открытого общества, 2000. — С. 484; Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2003. — С. 496.

шості цих держав ще досить далекий від свого завершення, накопичений ними досвід щодо децентралізації державного управління, регіоналізму й місцевого самоврядування має велику практичну цінність для України, дає можливості простежити динаміку демократичних перетворень і визначити особливості вдосконалення діяльності органів державної влади в різних країнах.

У той же час, аналізуючи досвід країн Центральної і Східної Європи, а також Прибалтики стосовно реформування цих органів, ми повинні пам'ятати, що ці країни мали кращі стартові умови порівняно з Україною та іншими пострадянськими державами. Серед таких умов можна назвати: а) наявність досить глибоких історичних коренів державності, більш-менш тривалого досвіду життя в умовах демократії; б) відносно невеликий (порівняно з країнами пострадянського простору) строк панування тоталітарного режиму та його відносно м'який характер; в) консолідований вибір правлячою елітою й населенням цих держав західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію до основних європейських структур (ЄС, НАТО); г) цивілізоване проведення приватизації, повернення приватної власності, націоналізованої під час встановлення прорадянських режимів, законним власникам або їх спадкоємцям; д) успішне просування шляхом створення ефективної ринкової економіки й переходу до правової держави і громадянського суспільства та ін.¹

Важливе теоретико-пізнавальне, а також певне практичне значення для України має аналіз досвіду удосконалення державних органів Угорщини. Перехід від колишньої радянської системи до системи місцевого самоврядування, від командної економіки до ринкової став основним рушієм політичної децентралізації і плюралізму в Угорщині. Реформа державного управління є важливою частиною загальної системної трансформації політичної структури і найбільш нагальним етапом змін, які відбулися в країні з кінця 1980-х років.

З огляду на системну трансформацію і створення трьох функціональних рівнів органів місцевого самоврядування в процесі

¹ Данильян, О. Г. Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання / О. Г. Данильян. – Х. : Основа, 1998. – С. 77–78.

реформування системи державного управління в Угорщині можна виділити два основних етапи децентралізації. На першому етапі, який почався на початку 1990-х, основна увага була зосереджена на демократизації і «зміні існуючого статус-кво»: передачі органам місцевого самоврядування ряду функцій, регуляторній та інституційній реформах. На наступному етапі головним завданням стало забезпечення спроможності місцевих органів виконувати покладені на них функції.

Адміністративна реформа в Угорщині підпорядковувалася досягненню стратегічної мети – набуттю членства в Європейському Союзі. Загальним завданням перетворень була побудова відкритої й ефективної системи публічного управління, здатної надавати якісні послуги, створення професійної, стабільної й нейтральної державної служби, формування чітких адміністративних процедур, що виконуються згідно з принципом верховенства права. Для вирішення цього завдання адміністративна реформа в Угорщині базувалася на таких основних принципах: наукова обґрунтованість; швидкість та всеохопність перетворень; «точне налагодження» нової адміністративної системи; послідовність та узгодженість¹.

Загальними напрямками адміністративної реформи в Угорщині, що неухильно впроваджувалися на основі описаних принципів, стали: оновлення системи органів виконавчої влади; утворення нової системи місцевого самоврядування; зміна адміністративно-територіального устрою; децентралізація владних повноважень і сфери громадських послуг. Початок першого етапу ознаменував парламентський закон 1990 року «Про місцеве самоврядування», який заклав правову основу процесу демократизації і політичної реформи.

Нова система місцевої демократії була створена на двох базових принципах. Перший — урахування угорської традиції, яка склалася історично і була зафіксована у відповідних юридичних документах до встановлення у країні радянської влади. Другий принцип — повна відповідність Європейській Хартії про місцеве

¹ Андраш Б. Венгрия: поворот к социал-демократии / Б. Андраш // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 4. – С. 56–61.

самоврядування. У конституції і законах про місцеве самоврядування за місцевими громадами, навіть найменшими (понад 54 % з них налічують менше однієї тисячі мешканців), визнається право на самоврядування при вирішенні місцевих проблем (таким чином кількість місцевих одиниць збільшилася з 1500 до 3146, кожна з яких обирає своїх представників до місцевих законодавчих і виконавчих (мери) органів). У результаті проведення цих реформ територія Угорщини була поділена на регіональному рівні на 19 округів (медьє), на місцевому — на міста, селища й общини, і столицю, яка поділена на райони, а органи самоврядування створені на кожному з цих рівнів. Місцеві державні управлінські одиниці, як і інші органи держави, створені на основі даного територіального поділу з урахуванням особливостей поставлених перед ними завдань¹.

Дуже важливим напрямом адміністративної реформи в Угорщині стала децентралізація владних повноважень та сфери громадських послуг, у проведенні якої, на думку західних експертів, досягнуто великих зрушень. До 1989 року місцеві ради виконували політику уряду держави через обласні та окружні ради, не маючи дійсної влади. У 1989 році в Угорщині було радикально децентралізовано владні повноваження шляхом створення правової бази місцевої автономії. Місцеві ради одержали право самостійного прийняття рішень щодо місцевих справ у межах їх сфер повноважень і юрисдикції. Лише Конституційний Суд і місцеві суди можуть скасовувати ці рішення, а не уряд або парламент. Останній за поданням Уряду може розпустити місцеву раду, тільки якщо вона діє неконституційно.

Першим та рішучим кроком щодо децентралізації сфери громадських послуг став в Угорщині кардинальний перерозподіл завдань щодо надання громадських послуг між рівнями управління, проведений із прийняттям закону «Про місцеве самоврядування». Муніципалітетам було повністю передане широке коло завдань з надання громадських послуг з відповідними владними повноваженнями та фінансами. Будь-яких стандартів або рівнів

¹ Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : політико-правові детермінанти : монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – С. 71.

якості надання послуг визначено не було, що дало муніципалітетам право визначати їх на власний розсуд. Однак у наступні роки іншими законами певні стандарти і професійні вимоги були введені, щоправда без відповідного фінансового забезпечення. На практиці муніципалітети намагаються надавати максимум послуг, насамперед щодо освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, застосовуючи вимоги щодо рівнів і стандартів якості надання послуг.

Наступним важливим кроком у реформуванні місцевого самоврядування стало прийняття Закону 1994 року, в якому містилися серйозні поправки до закону «Про місцеве самоврядування» і були враховані проблеми, які виникли в ході реалізації першого етапу. Суть основних положень закону полягала в такому: система місцевого самоврядування, створена у 1990 році, працювала добре, вдалося створити основні інститути і закласти принципи суспільного управління; необхідно розширити конституційні гарантії для органів місцевого самоврядування та ліквідувати неузгодження і невідповідності в законодавстві; до проведення місцевих виборів слід вдосконалити законодавство, щоб нові посадові особи і новообрані представники могли розпочати свою роботу відповідно до нових положень; необхідно не тільки удосконалювати, а й розвивати систему управління відповідно до політичних, економічних умов і конституційних норм¹.

З огляду на провідне значення інституту виконавчої влади щодо керування політичною ситуацією в країні велика увага була сконцентрована на впровадженні якісних змін у системі органів саме цієї ланки влади.

Основні інституційні зміни в системі виконавчої влади були введені з прийняттям у жовтні 1989 року нової Конституції Республіки Угорщина, згідно з якою уряд Угорщини на чолі з прем'єр-міністром є вищим органом виконавчої влади, що формується парламентським шляхом. Саме уряд, до складу якого входять, крім прем'єр-міністра, міністри – керівники міністерств та кілька мі-

¹ Темеші И. Местное самоуправление в Венгрии / И. Темеші // Децентрализация: эксперименты и реформы. Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. – Будапешт : Ин-т открытого общества, 2000. – С. 400.

ністрів «без портфеля», концентрує повноту влади щодо прийняття політичних рішень. З метою підвищення ефективності роботи уряду, координації діяльності всередині системи центральних органів виконавчої влади і забезпечення плідної співпраці з парламентом був створений апарат уряду — Адміністрація Прем'єр-міністра (далі — АПМ), до якої увійшли основні урядові агентства. Роль АПМ стала значною з 1998 року, коли були істотно збільшені її повноваження. Нині АПМ забезпечує щоденну організаційно-технічну підтримку діяльності уряду, підготовку й узгодження рішень, координує діяльність уряду з міністерствами та його співпрацю з парламентом, має значні повноваження з контролю за державними резервами і авуарами. В АПМ працюють вісім політичних державних секретарів, які керують загальними напрямками її діяльності, а також спеціально уповноважені уряду, які відповідають за окремі важливі напрями¹.

Іншим важливим кроком у забезпеченні чіткості, узгодженості й прозорості діяльності міністерств стало прийняття у 1998 році Закону про правовий статус і обов'язки членів уряду та державних секретарів. Органи із загальнодержавною компетенцією, що можуть створюватися парламентом або урядом, призначені для виконання певних завдань у конкретних галузях діяльності. Через їх існування реалізується принцип децентралізації в системі центральних органів виконавчої влади (далі — ЦОВВ), оскільки вони не підпорядковуються міністерствам, а безпосередньо відповідають перед урядом або парламентом. Структура органів із загальнодержавною компетенцією не визначена жорстко законом, тому уряд може створювати їх під спеціальні завдання, що особливо актуально у зв'язку з вступом Угорщини до ЄС.

У процесі реформування системи ЦОВВ в угорських міністерствах здійснено поділ між політичними особами і професійними службовцями. Чітко вираженими політичними особами є міністр і політичний державний секретар, функції, права і обов'язки яких регулюються спеціальним законом. Міністр визначає

¹ Regular reports from the European Commission on Hungary's progress towards accession, 1998-2003 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#Overview of key documents related to enlargement](http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#Overview%20of%20key%20documents%20related%20to%20enlargement)

галузевої політики відповідно до політичної програми уряду, відповідає перед урядом за діяльність міністерства. На відміну від політичних осіб, адміністративний державний секретар є професійним державним службовцем, який призначається на невизначений термін і є головою апарату міністерства. Він має 3–5 заступників, призначених міністром, кожен з яких безпосередньо відповідає за управління департаментами міністерства, документообіг та супровід політичних рішень уряду.

Після проведення інституційних реформ уряд стикнувся з проблемою низької ефективності нової системи державного управління, для вирішення якої в 1996 році було започатковано етап функціональних реформ і «точного налагодження» управлінських механізмів і процедур з метою виконання умов і завдань вступу до ЄС. Насамперед, протягом 1996–1998 років законодавчо посилено управлінські повноваження уряду в системі ЦОВВ, особливо щодо контролю, оскільки ця його функція виявилася критично ослабленою. Було також покращено інтеграцію і координацію, розпочато перерозподіл функцій та відповідних повноважень у системі органів виконавчої влади, що супроводжувався організаційним скороченням, з метою зменшення цих функцій на користь органів місцевого самоврядування та недержавного сектора. У 1998 році прийняттям спеціальної урядової резолюції було проведено реформування механізму підготовки, прийняття й контролю реалізації політичних рішень з метою посилення ролі уряду і АПМ в політичному управлінні та підвищення їх здатності координувати підготовку до вступу Угорщини в ЄС¹.

У межах проведених змін для підготовки проектів політичних рішень у міністерствах створено підрозділи стратегічного планування, які, щоправда, переважно складаються з юристів, тому підготовлені міністерствами проекти часто є високоякісними в юридичному плані, проте недостатньо узгоджуються з вимогами практики. Передбачено також процедури узгодження проектів політичних рішень, що координуються спеціальними суб'єктами управління в складі АПМ, насамперед Департаментом розвитку

¹ Gajduschek, G. Hungary: overview, World Bank, 2002 / G.Gajduschek, J.-J. Dethier / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf

державного управління і розробки регіональної політики, та процедури обговорення і впливу на ці проекти з боку недержавного сектора.

З 2001 року розпочато новий етап організаційного скорочення, перегляду завдань і сфер компетенції ЦОВВ, за якими планується залишити лише функції формування галузевої стратегії, регулювання, аналізу і контролю. Протягом 2001–2002 років було проведено удосконалення методологічних засобів державного управління, зокрема впровадження аналізу «вигоди – втрати», у тому числі в неекономічних галузях, створення нової системи моніторингу діяльності ЦОВВ, адаптація «Загальної системи оцінки», що застосовується в ЄС. Проектом останнього плану заходів з реформування державного управління передбачається також поступове перетворення другого рівня державного управління відповідно до системи планово-статистичних макрорегіонів Угорщини з передачею на цей рівень завдань та повноважень органів державного управління округів і ліквідацією останніх¹.

У цілому можна констатувати як один з основних результатів реформ в Угорщині значне зменшення владних повноважень ЦОВВ та відповідне посилення регіонального рівня управління й системи місцевого самоврядування.

Законодавство Угорщини про державну службу стало ключовим елементом у ході реформи державного управління. Відповідний закон був прийнятий ще 1992 року, згідно з яким у країні створювалася державна служба, в основу якої покладено критерій професійності, а не партійної приналежності, як це було раніше. У законі також проводилося чітке розмежування функцій і ролей між політиками і управлінцями, що гарантує політичну нейтральність штату і водночас захищає професіоналів від політичного тиску і впливу. Окрім державних службовців, певне коло обов'язків працівників бюджетної сфери (управлінців у деяких інституціях, закріплених за місцевою владою, таких як школи, лікарні соціальні установи). Закон гарантував їм безпеку і встановлював

¹ Regular reports from the European Commission on Hungary's progress towards accession, 1998–2003. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#Overview of key documents related to enlargement](http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#Overview%20of%20key%20documents%20related%20to%20enlargement)

механізм відповідальності з метою підвищення ефективності надання громадських послуг¹.

Проте закон виявився неадекватним вимогам часу, і в червні 2001 року був прийнятий новий Закон про державних службовців, який мав на меті підвищення ефективності діяльності уряду, вдосконалення навичок стратегічного планування персоналу і його підготовку до членства країни в ЄС. Уже навесні 2002 року відбувся перший набір чиновників за новою схемою, виписаною в законі. Учасників відбирали на основі простої аплікаційної форми, а мінімальними вимогами були вища освіта, статус державного службовця і декларація про доходи, причому результати професійної діяльності до уваги не бралися. Попередній відбір здійснювала комісія з трьох експертів, а остаточне рішення приймав прем'єр-міністр. Чиновника, прийнятого на службу, можна звільнити лише за виняткових обставин, він отримує відносно високу зарплату. Підвищена увага до професіоналізму державних службовців на всіх рівнях приділена і в урядовій програмі 1998 року. Уряд визнав необхідність систематичного підвищення кваліфікації кадрів з огляду на інтеграцію до Європейського Союзу, підвищення якості послуг, що ним надаються, на середньостроковий період. Програма передбачала створення системи підготовки і перепідготовки кадрів у 1999–2002 роках і містила перелік заходів щодо навчання державних службовців. У результаті в рамках державного управління вперше була створена система подальшої підготовки кадрів. Середньостроковою метою освітніх планів уряду стало визначення загальних принципів і завдань подальшого навчання, урядових вимог щодо підготовки управлінців. Усе це робилося для того, щоб «поставити на службу народу державних службовців, здатних вирішувати справи громадян і виконувати інші покладені на них завдання на всіх рівнях ефективно, успішно, професійно і етично»².

У результаті проведених реформ державне управління Угорщини складається з двох основних структур: бюрократичної і

¹ Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – С. 100.

² Там само. – С. 101.

демократичної. Перша включає центральні урядові органи та їх представників на місцевому і регіональному рівнях (принцип деконцентрації), які підпорядковані державній адміністрації. Друга структура – система органів місцевого самоврядування, створена на принципах децентралізації і автономності. Обидві структури відповідають за виконання обов'язків державного управління, що призводить до суперництва між ними: «Функції державного управління розподілені між цими двома структурами, створюючи конкуренцію органів при виконанні покладених на них обов'язків на місцевому рівні. У цьому полягає суть конфлікту інтересів між місцевими органами самоврядування і територіальними органами державної адміністрації»¹.

Велика увага в Угорщині приділяється розвитку інформаційних технологій у системі державного управління. Так, у 1999 році розпочато розробку електронної системи документообігу, а в 2001 році — проєкт створення банку даних з державного управління та системи накопичення й обробки територіальної інформації. Питаннями особливого значення є впровадження електронного уряду і електронної системи місцевого самоврядування згідно зі стандартами ЄС. Для координації відповідних розробок у 2000 році уряд увів в АПМ посаду Спеціально уповноваженого з інформаційних технологій².

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що Угорщина найбільш рішуче й послідовно серед країн ЦЄС здійснювала реформування адміністративної системи з метою досягнення її спроможності забезпечити весь комплекс необхідних суспільних перетворень. Основними принципами реформ в Угорщині стали: наукова обґрунтованість, швидкість та всеосяжність перетворень, налагодження нової адміністративної системи, послідовність та узгодженість. Відповідно до цих принципів реформи були ґрунтовно підготовлені протягом другої половини 1980-х років. Це

¹ Szegvari, P. *Methods and Techniques of Managing Reforms in Hungary* / P. Szegvari. – *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Eastern Europe*. – Peteri, 2002. – P.155.

² Gajduscek, G. *Hungary: overview*, World Bank, 2002. / G.Gajduscek, J.-J. Dethier / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf

дозволило практично за три роки здійснити основні інституційні зміни в системі виконавчої влади на центральному рівні, провести децентралізацію владних повноважень і сфери надання громадських послуг, реформувати систему місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій. Можливо, саме завдяки цьому Угорщина перебувала у фокусі особливої уваги та фінансової підтримки ЄС, що дало змогу згодом налагоджувати створену адміністративну систему за допомогою поступових виважених змін на основі ретельного аналізу наслідків попередніх реформ.

Особливістю Угорщини став стабільний та дієвий механізм управління адміністративною реформою, який не зазнавав серйозних впливів з боку політичного процесу та дозволив узгоджено й послідовно здійснювати формування нової адміністративної системи. У цілому сьогодні можна констатувати, що процеси адміністративного реформування в Угорщині виявилися найбільш ефективними серед країн ЦСЄ з погляду вимог євроінтеграції. Основними результатами проведених перетворень стали значне зменшення владних повноважень держави з відповідним посиленням регіонального рівня управління й системи місцевого самоврядування, організаційне скорочення системи ЦОВВ, переміщення сфери надання громадських послуг на місцевий рівень, а також поступове приведення елементів адміністративної системи до уніфікованих стандартів ЄС.

Таким чином, вивчення досвіду удосконалення державної влади Угорщини, дозволяє виділити найбільш пріоритетні напрями щодо удосконалення органів державної влади у країнах Центральної і Східної Європи. Серед них: 1) ліквідація адміністративно-командної системи, зокрема скасування механізму безпосереднього управління міністерств та інших центральних органів підпорядкованими органами; 2) реформування органів виконавчої влади центрального рівня: повна ревізія їх функцій, передача частини їх на нижчі рівні, чітке розмежування повноважень між різними рівнями влади, оптимізація розмірів і кількості міністерств; 3) децентралізація державного управління, відродження місцевого самоврядування та передача місцевим органам фінансових ресурсів для виконання делегованих їм по-

вноважень; 4) проведення адміністративної реформи для оптимізації процесу управління територіями і приведення територіального устрою у відповідність до існуючої в ЄС системи регіонального поділу NUTS; 5) прийняття законодавства про державну службу, створення контрактної системи в державному управлінні, що значно підвищує ефективність держапарату; 6) створення спеціального органу, що відповідає за євроінтеграцію; 7) створення органу на рівні уряду для аналізу і координації проведення реформ державного управління; 8) використання інформаційних технологій для підвищення ефективності органів державної влади, задоволення потреб громадян та поширення послуг через електронну мережу; 9) розробка правових норм та етичних кодексів державних службовців, проведення компаній з поліпшення іміджу державної влади та ін.