



# Організація державного управління: самостійність і підзвітність центральних органів виконавчої влади та управління ними

## Документ SIGMA №63

**Публікацію дозволила пані Ельза Пілічовські, директор  
Директорату державного управління ОЕСР**

**АДРЕСА:**

2 Rue André Pascal  
75775 Paris Cedex  
16France

<mailto:sigmaweb@oecd.org>  
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Цей документ підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС). Його не слід розглядати як такий, що відображає офіційну позицію ЄС, ОЕСР чи їхніх країн – членів, або партнерів – учасників програми SIGMA. Висловлені в ньому думки та вжиті аргументи належать авторам.

Наведені у документі дані і схеми, як і сам документ, є неупередженими стосовно статусу або суверенітету над територією, делімітації міжнародних кордонів і назв будь-якої території, міста або району.

© ОЕСР 2021 - Використання цього матеріалу, будь то у цифровому чи друкованому форматах, регулюється правилами, що містяться на сайті ОЕСР <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

ОЕСР є замовником перекладу цього документу, офіційними версіями якого є лише тексти англійською та французькою мовами. Назва цього документу англійською мовою:

Johnsøn, J., L. Marcinkowski and D. Sześciło (2021), "Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability", SIGMA Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>.

# Зміст

Резюме	3
Вступ	5
1 Від агенцифікації – до консолідації: тенденції в організації державного управління	7
«Лихоманка агентств»: міжнародні тенденції та їхній вплив на країни перехідної економіки	7
Назад до укрупнення? Тенденція до деагенцифікації	10
Обмежувальні функції і регулярні перегляди	13
Висновок: агенцифікація не є панацеєю	15
2 Наднаціональні стандарти: на шляху до моделі ЄС щодо національних установ	16
Національні регуляторні органи – провідні національні органи, «зроблені в ЄС»	16
Поширення стандартів самостійності на нерегуляторні органи	29
Висновок: стандарти ЄС для національних органів	31
3 Міжнародний досвід та інструменти управління ЦОВВ	32
Інструменти міністерств для керування і нагляду для врівноваження самостійності інших ЦОВВ та їх контролю	32
Розвиток культури співпраці між міністерством та ЦОВВ і визначення завдань	41
Висновок: гідні приклади й інструменти управління ЦОВВ	42
4 ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС: Наскільки вони автономні? Наскільки підзвітні? Як їх реформувати?	44
Агенцифікація на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС – огляд	44
Наскільки автономні, наскільки підзвітні?	52
Як реформувати? Уроки, взяті із програм підтримки SIGMA	63
Висновок	67
Посилання	70
Програма SIGMA	78

## МАЛЮНОК

Малюнок 1. Масштаби самостійності агентства	9
Малюнок 2. Підходи до кластеризації ЦОВВ	13
Малюнок 3. Поширення стандартів законодавства ЄС на організацію та самостійність національних регуляторних органів	18
Малюнок 4. Ступені підзвітності установ	33
Малюнок 5. Складові частини системи міністерського керування агентствами. На прикладі Ірландії	37
Малюнок 6. Традиційні механізми контролю профільних міністерств над ЦОВВ	40
Малюнок 7. Узагальнені приклади та інструменти управління ЦОВВ без статусу міністерства	43
Малюнок 8. Кількість ЦОВВ без статусу міністерства на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС	45
Малюнок 9. Кількість підпорядкованих парламенту органів на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС (за винятком конституційних органів)	50
Малюнок 10. Націлене на результат управління ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС	52
Малюнок 11. Найважливіші риси автономності ЦОВВ без статусу міністерств	54
Малюнок 12. Органи, що затверджують річні плани і ставлять ЦОВВ завдання	57
Малюнок 13. Використання профільними міністерствами аудиту діяльності	58
Малюнок 14. Механізми реагування міністерства на діяльність агентства	59
Малюнок 15. Типи відгуків, що профільні міністерства надають ЦОВВ	60
Малюнок 16. Застосування профільними міністерствами обов'язкових вказівок	61
Малюнок 17. Покладання відповідальності за нагляд за ЦОВВ в профільних міністерствах	62
Малюнок 18. Участь ЦОВВ без статусу міністерств у розробці стратегії	62
Малюнок 19. Незбалансованість самостійності і підзвітності ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС	63

## ТАБЛИЦІ

Таблиця 1. Стандарти самостійності національних регуляторних органів згідно з acquis ЄС	19
Таблиця 2. Багатогалузеві регулятори у державах-членах ЄС	22
Таблиця 3. Вказівки Європейської комісії щодо тлумачення стандартів незалежності національних регуляторів ринків електроенергії та газу	23
Таблиця 4. Роз'яснення щодо автономності НРО. Що вимагає і не вимагає право ЄС	23
Таблиця 5. У пошуках рівноваги: калібрування міністерського управління ЦОВВ	32
Таблиця 6. Типологія ЦОВВ без статусу міністерств в окремих європейських країнах	34
Таблиця 7. Окремі європейські країни, що мають рамкові закони; приклади інструментарію міністерського управління	36
Таблиця 8. Наявність політики і правил для управління ЦОВВ без статусу міністерств	48
Таблиця 9. Ясність і комплексність офіційної типологізації центральних органів виконавчої влади	49
Таблиця 10. Національні регуляторні органи, підпорядковані парламентам на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС	51
Таблиця 11. Самостійність ЦОВВ без статусу міністерств: розбіжності в оцінках між ЦОВВ і профільними міністерствами	53
Таблиця 12. Взаємодія міністерство – інший ЦОВВ: відмінності в оцінках між органами і профільними міністерствами	56
Таблиця 13. Висновок щодо головних недоліків в управлінні ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС	68
Таблиця 14. Плюси і мінуси агенцифікації: найважливіші рекомендації	69

## Резюме

Управління центральними органами виконавчої влади<sup>(+)</sup>, що не мають статусу міністерств (далі за текстом ЦОВВ), в будь-яких форматах має велике значення для загального функціонування державного управління. Правила, встановлені політиками для їхнього утворення, діяльності та можливого закриття і впроваджені центрами уряду та міністерствами, визначають всю архітектуру і загальне організаційне середовище державного управління. Ці правила мають характеризувати самостійність, потрібну для належного функціонування ЦОВВ всіх типів, та механізми підзвітності, необхідні для забезпечення відповідальності цих органів за свою діяльність та ефективне використання державних коштів за призначенням. Форма впливає із функції. Відтак ЦОВВ деяких типів, насамперед регуляторні, мусять тісно співпрацювати з міністерствами для виконання своїх обов'язків. Фактичні рівні самостійності і підзвітності (і загальної інституційної діяльності) залежать від того набору механізмів управління, який застосовують профільні міністерства чи інші органи, відповідальні за контролювання роботи установ.

ЦОВВ існують в усіх країнах у різноманітних формах. Однак історично маятник хитається від багатофункціональних організаційних структур в рамках великих міністерств у бік більш спеціалізованих ЦОВВ з відповідальністю, передусім, за надання державних послуг. Поряд із тим, багато країн ЄС і ОЕСР останніми роками відходить від політики агенцифікації<sup>(\*)</sup>. Як наслідок, основні публічні функції повертаються в царину міністерств, оскільки стали зрозумілими негативні наслідки від початкової хвилі «агентської лихоманки». У цих країнах були напрацьовані поліпшені нормативні та управлінські інструменти, покликані забезпечити баланс між підвищеною самостійністю ЦОВВ і належним контролем над ними. Досягнення такої рівноваги є постійним викликом.

Цей документ показує, що маятник ніколи не повертався назад для великої групи країн з перехідною економікою, зокрема Західних Балкан і країн-сусідів ЄС. Насправді, у багатьох країнах і галузях політики це прискорило появу дисбалансу між механізмами самостійності і підзвітності. Ці країни з перехідною економікою поринули в агенцифікацію безпрецедентного рівня, але вони не врахували регуляторні та управлінські інструменти, що, як зрозуміли країни ОЕСР та ЄС, були необхідні для запобігання функціональним невідповідностям. Із 1990-х років ці країни пережили масовану агенцифікацію, буквально за ніч заснувавши масу ЦОВВ замість монолітних, зацентралізованих установ, успадкованих від соціалістичних режимів. У розпорядженні урядів не було двох-трьох століть для вирощування і шліфування взаємин між урядом і ЦОВВ, як це було, наприклад, у скандинавських країнах. Міжнародні партнери часто наполягали на агенцифікації в країнах з перехідною економікою без урахування того, що ця організаційна модель не є часткою їхньої адміністративної ДНК.

Цей документ містить емпіричні докази того, що ЦОВВ загалом є надмірно автономними і в більшості країн з економікою перехідного періоду діють в умовах владного вакууму, замалого управління чи нагляду з боку профільних міністерств. Особливий тип ЦОВВ, що в термінології законодавства ЄС називається національними регуляторними органами, має самостійність такого надзвичайного рівня, що часто вони діють як четверта гілка влади, не звітуючи практично ні перед ким.

Як не прикро, але це не унікальна ситуація. Раніше проведені дослідження вказували на такі ж

<sup>+</sup> Під центральними органами виконавчої влади, які не мають статусу міністерств, слід розуміти агентства, служби та інспекції, а також інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом у визначеннях Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» №3166-VI від 17 березня 2011 року – прим. Перекладача.

<sup>\*</sup> Процес передачі функцій з реалізації державної політики від міністерств до існуючих або створюваних з цією метою ЦОВВ – прим. Перекладача.

непідзвітні ЦОВВ та пов'язані із цим політичні наслідки у країнах Центрально-Східної Європи, які пізніше стали державами-членами ЄС. Однак ці емпіричні свідчення опинилися серед окремих тематичних досліджень. Нові дані моніторингових звітів SIGMA за підсумками унікального опитування, проведеного серед 236-ти керівників ЦОВВ і їхніх колег у профільних міністерствах, сформуvalи перший систематизований документ стосовно цієї регіональної тенденції, що має далекосяжні наслідки для державного управління. Якщо коротко, то поширення ЦОВВ у поєднанні з управлінським вакуумом призвело до неприхованого дублювання функцій і розтрат державних коштів, до блокування реалізації державної політики і отже до загального підриву демократичної підзвітності. Чи не найгіршим стало те, що агенцифікація стала використовуватися на шкоду стратегії і для захоплення установ та для скорочення патронажних видатків. У цьому документі визначені такі несприятливі чинники, зумовлені неконтрольованою і некерованою агенцифікацією на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС:

- Брак підзвітності міністерствам, через що класичні ЦОВВ цілковито ізолюються від виконавчої влади, натомість формально підпорядковуються парламенту. Найяскравіший приклад маємо у Косові\*, де понад 30 ЦОВВ звітують лише перед парламентом. Це не лише позбавляє уряд можливостей контролювати процеси реалізації політичних рішень, сам нагляд за ЦОВВ стає переважно фікцією, оскільки у парламента відсутні засоби здійснювати такі функції належним чином.
- Часто влада не має чіткої політики стосовно того, як слід організувати систему центральних органів виконавчої влади і яку роль надавати в ній ЦОВВ, що не мають статусу міністерств. Міністерства повсякчас виявляються занадто слабкими як у плані адміністративного потенціалу, так і політичного впливу, щоб розпочати стійкі організаційні реформи і забезпечити послідовний підхід до управління різноманітними ЦОВВ. Тому при організації такої роботи на різних ділянках владних структур можна спостерігати різні підходи, успадковані від попередніх часів.
- Роздрібнена нормативна база управління ЦОВВ. У той час як більшість країн має рамкові закони про державне управління, їх, зазвичай, обходять за допомогою спеціальних законів, що регулюють діяльність окремих ЦОВВ і створюють для них особливі механізми. Рамкові закони не змогли запровадити всеосяжні правила управління ЦОВВ які б скеровували їх на орієнтовану на результат роботу.
- Невірне тлумачення вимог ЄС щодо самостійності окремих типів ЦОВВ, зокрема таких, як регуляторні органи. Часто (помилково) вважається, що ця вимога покликана зробити ці органи підзвітними виключно перед законодавчою владою.
- Відсутність запобіжників проти збільшення кількості ЦОВВ. Логіка "нові функції – новий орган" є вельми поширеною. Нові ЦОВВ утворюються без ретельного аналізу альтернативних варіантів виконання певних функцій. Згодом їхня діяльність позбавляється регулярного контролю чи "випробувань на витривалість".

Успіх не завжди супроводжує реформи, однак вони необхідні. При утворенні нових структур особливої ваги набирають завдання відфільтрувати зайве і все ретельно зважити, оскільки злиття чи ліквідація ЦОВВ, як свідчить практика, після їхнього утворення стає неможливим, оскільки подекуди це є частиною політичних домовленостей більш високого рівня. Часті зміни урядів роблять довгострокові реформістські ініціативи важко керованими на технічному рівні, через що влада часто позбавляється можливості успішно втілювати реформи загальнодержавного порядку. Законодавство ЄС у цій галузі часто невірно, а подеколи і навмисно некоректно тлумачиться. Власне тому цей документ уточнює вимоги *acquis* ЄС для ЦОВВ кожного типу. Етапність реформ, технічна підтримка, формування широкої коаліції, залучення діячів високого політичного рівня і постійна наполегливість – все це є запорукою успіху реформ.

\* Це посилання не завдає статусної шкоди країні та відповідає Резолюції 1244/99 Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй і консультативному висновку Міжнародного суду ООН щодо проголошення незалежності Косова.

## Вступ

Організаційні засади державного управління визначають його дієздатність. У принципах державного управління визнається важливість цього питання: загальна організація системи центральних органів виконавчої влади повинна бути раціональною, спиратися на адекватні політику і нормативні акти, а також передбачати належну внутрішню, політичну, судову, соціальну та незалежну підзвітність (ОЕСР, 2017 [1]). Визнаючи засадничу важливість ефективних установ, Європейська Комісія звернулася до програми SIGMA з проханням розробити цей документ для надання консультацій урядам країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС. Цей документ узагальнює вимоги законодавства ЄС стосовно організаційних структур, зокрема у частині рівнів і форм самостійності у контексті політичних пріоритетів. Ці стандарти доповнюються стандартами ОЕСР і рекомендаціями кількох правових актів і політичних документів<sup>1</sup>. Нарешті, у документі висвітлюється досвід реформ на Західних Балканах та у країнах-сусідах ЄС і містяться рекомендації.

Організаційне середовище державного управління за останні десятиліття змінилося, оскільки завдання, які традиційно виконували міністерства, були делеговані іншим ЦОВВ, державним підприємствам або приватному сектору. Передбачалося, що ця загальна тенденція до менш централізованого управління принесе значні переваги. Однак вона породила і проблеми для управління адміністративними структурами, які насправді є більш неоднорідними і складними, ніж коли б то не було (висвітлюється у розділі 1). Виникли міжнародні стандарти, і модель національних регуляторних органів ЄС є найбільш яскравим прикладом наднаціональних стандартів, про що йдеться у розділі 2. Країни ОЕСР та ЄС засвоїли багато уроків щодо управління ЦОВВ на ранніх хвилях агенцифікації. У розділі 3 представлено цей міжнародний досвід разом з інструментарієм, завдяки яким країни перехідної економіки можуть також мати зиск шляхом знаходження надійної рівноваги між самостійністю і підзвітністю.

У розділі 4 цього документа поєднуються вже набуті SIGMA знання і нинішній досвід підтримки й оцінювання ситуації на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС із новими доказами того, як практика управління ЦОВВ в цих країнах співвідноситься з міжнародними тенденціями і стандартами, встановленими законодавством ЄС та інструментами ОЕСР. Увага зосереджується на регуляторних органах і виконавчих агентствах. Законодавство ЄС встановлює стандарти для обох типів установ, але особливо для регуляторів. Однак, часто ці стандарти не розуміють або неправильно застосовують на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС. Цей аналіз ґрунтується на попередніх звітах SIGMA, оглядах нормативно-правової бази, офіційних урядових даних, а також на унікальному опитуванні 273 керівників ЦОВВ і вищих державних службовців міністерств, відповідальних за нагляд за цими ЦОВВ в десятиох урядах країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС.

Розділ 4 закінчується рекомендаціями щодо управління організаційною структурою системи центральних органів виконавчої влади. Основною метою є допомогти урядам ефективно контролювати та управляти своїми ЦОВВ, водночас, за потреби, дотримуючись їхньої функціональної незалежності. Ці рекомендації наперед стосуються урядів країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС, але також можуть бути корисним для міжнародних партнерів, які підтримують реформи в цих регіонах, зокрема для відповідних директоратів Європейської Комісії.

---

<sup>1</sup> Засади політики ОЕСР щодо ефективного державного управління (OECD, 2020 [82]) об'єднують відповідні правові інструменти і засоби ОЕСР щодо державного управління. <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>

Рекомендації випливають з аналізу емпіричних даних і поєднуються зі знаннями, отриманими SIGMA впродовж принаймні двох десятиліть у ході підтримки реформ у регіоні Західних Балкан і в країнах-сусідах ЄС, яким надавалися спеціально розроблені консультації щодо того, як реструктурувати архітектуру уряду відповідно до міжнародно визнаної практики і стандартів (особливо закріплених в *acquis* ЄС), щоб підтримати ефективну реалізацію державної політики і надання послуг.

У географічному контексті було проаналізовано всі шість країн і територій Західних Балкан (Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Чорногорія, Республіка Північна Македонія [далі «Північна Македонія»] та Сербія). У документі також аналізуються чотири країни, що входять до Європейської політики сусідства, які найбільш активно співпрацювали з SIGMA у реформуванні своїх систем центральних органів виконавчої влади (Вірменія, Грузія, Молдова та Україна). Колективно термін «Західні Балкани і країни-сусіди ЄС» використовуватиметься в цьому документі для найменування перелічених країн і територій.

Що стосується тематики, цей документ не охоплює органи поза виконавчою владою держави, такі як центральні банки, або незалежні наглядові органи, приміром вищі аудиторські установи чи офіс омбудсмена. Крім того, цей документ не висвітлює питання управління державними підприємствами або іншими заснованими державою інститутами, які діють на основі приватного права (наприклад фонди).

У цьому документі задля уникнення директивності свідомо не встановлюється типологія ЦОБВ. Є багато способів організувати ефективне державне управління. Разом із тим, один із типів ЦОБВ ретельно виокремлюється із усіх інших видів цих органів: національний регуляторний орган. Таких регуляторів часто утворювали в рамках ширших структурних реформ, таких як ринкова лібералізація. У низці галузей (енергетика, зв'язок, транспорт) державна монополія була замінена на конкурентні ринки, які потребують професійного і деполітизованого регулювання. Регулятори часто діють віддалено від міністерств, щоб забезпечити достатню функціональну самостійність і зберегти довіру громадськості щодо об'єктивності та неупередженості при ухваленні рішень. Водночас така самостійність має супроводжуватися механізмами належної підзвітності для демонстрації ефективного виконання своїх обов'язків і реалізовуватися в межах наданих регулятору повноважень.

SIGMA хоче подякувати всім партнерам, які залучилися до опитування, проведеного для цілей цього документа, включно з міністерствами та іншими ЦОБВ Західних Балкан і країн-сусідів ЄС, а також національним експертам SIGMA, які проводили збір даних<sup>2</sup>. Автори також вдячні колегам із Європейської Комісії та ОЕСР за їхні конструктивні зауваження стосовно проєктів цього документа.

---

<sup>2</sup> Лаура-Софія Шпрінгер з SIGMA організувала і затим проаналізувала зібрані при опитуванні дані. Національні експерти, які виступали в ролі опитувачів та надали аналіз окремих підпоказників SIGMA, це Невіла Комо (Албанія), Ованес Аветісян (Вірменія), Амір Чешич (Боснія і Герцеговина), Ніна Сарішвілі (Грузія), Вісар Рушіті (Косово), Роман Ладус (Молдова), Ана Джурніч та Мілена Мук (Чорногорія), Ясна Пайковська та Весна Бочварська (Північна Македонія), Владімір Міхайлович (Сербія) та Іван Хілобок (Україна). Віталіс Накросіс і Гергелій Хідег допомогли з дизайном і методиками опитування.

# 1 Від агенцифікації – до консолідації: тенденції в організації державного управління

## «Лихоманка агентств»: міжнародні тенденції та їхній вплив на країни перехідної економіки

Організація державного управління на рівні центрального уряду варіюється по країнах за кількома суттєвими параметрами, зокрема: виконавча влада одноосібна чи колективна, становище голови уряду, форма і роль центральних органів виконавчої влади, кількість міністерств і розподіл обов'язків, кількість центральних органів виконавчої влади, що не мають статусу міністерств та їхні завдання. Архітектура держави залежить від конституційного устрою, культури та традицій, а також є результатом політичних домовленостей, особливо там, де діють коаліційні уряди. Це дослідження зосереджено на другому рівні урядової конструкції, а саме – на ЦОБВ без статусу міністерств. Ці органи відрізняються від інших видів установ «неміністерського» типу, які переважно діють на основі приватного права, приміром державні підприємства<sup>3</sup> і неприбуткові організації, утворені державою, такі як фонди.

Дебати щодо укрупнення на противагу спеціалізації тривали довго. Та останні декади ХХ століття позначилися швидким переходом до деконцентрації структур державного управління. Цю тенденцію назвали «лихоманкою агентств» (Pollit, 2001 [2]). Хвиля агенцифікації потягла за собою організаційні реформи, які заохочували вертикальну спеціалізацію шляхом передачі функцій із реалізації політики від багатоцільових, багат шарових і складних органів (міністерства, департаменти) – до новоутворених, одноцільових і (напів-) самостійних ЦОБВ. На практиці, в країнах ОЕСР і ЄС міністерські підрозділи часто відокремлювались і ставали окремими органами, залишаючись підзвітними профільному («батьківському») міністерству, але користуючись більшою за міністерські відділи автономією. Однак, як показано в розділі 4, в деяких урядах країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС початкова ідея агенцифікації для досягнення спеціалізації спотворювалася до такої міри, що з огляду на основні функції міністерства та інших ЦОБВ їх непросто відрізнити.

Обґрунтування агенцифікації знайшло вичерпне пояснення у документі, що був базовим для знаменної реформи «Наступні кроки агентств» у Сполученому Королівстві (Велика Британія). Звіт, підготовлений у 1988 р. спеціальним підрозділом з ефективності при Кабінеті Міністрів Великої Британії, відкрив шлях до утворення упродовж десятка років понад 130 агентств з передачею їм трьох чвертей всіх державних службовців. Агенцифікація розглядалася як засіб підвищення відповідальності державних менеджерів за результати їхньої діяльності. А їхня значна самостійність уможливлювала чіткість визначених у вузькій сфері завдань і зобов'язань. Агенцифікація обіцяла сприяти розкриттю потенціалу менеджерів, застряглих десь посередині у міністерській ієрархії. Очікувалося, що розмежування між формулюванням політики і її реалізацією шляхом агенцифікації підвищить якість обох процесів – дозволить міністерствам повністю

<sup>3</sup> За визначенням ОЕСР, державні підприємства функціонують переважно за нормами приватного (комерційного) права у формах акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю тощо (ОЕСР, 2015 [80]). Однак існують державні підприємства, що діють за спеціальними нормами публічного права.

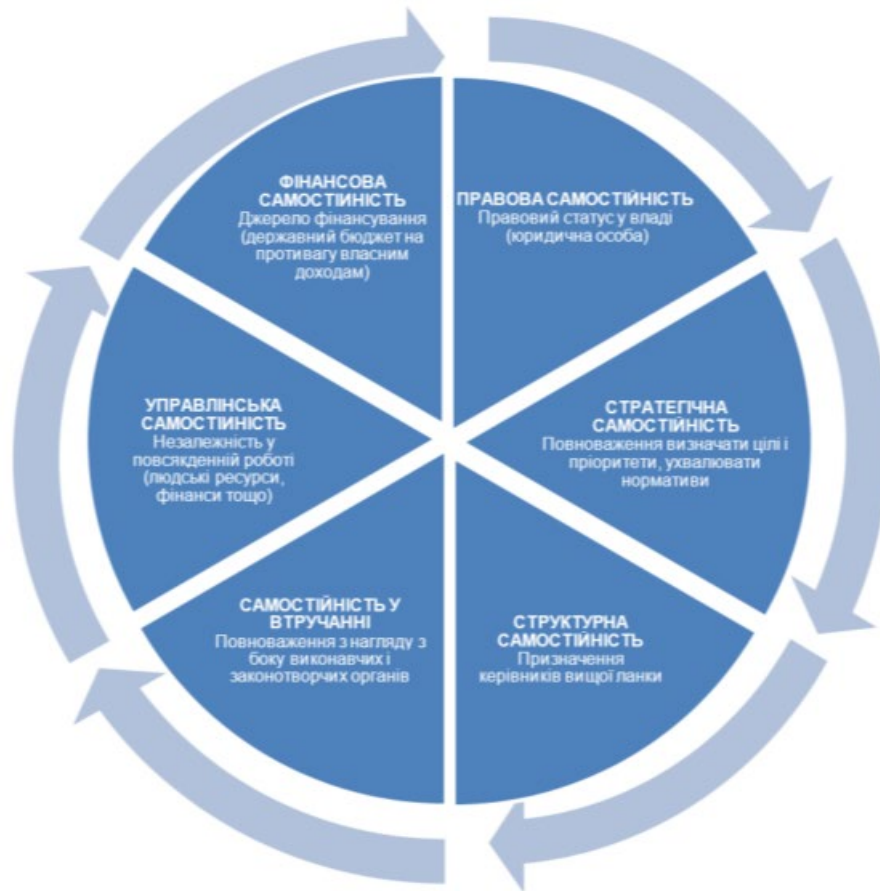


зосередитися на формуванні політики та уможливити приділення більшої уваги виконанню функцій шляхом їхнього розподілу по окремих спеціалізованих органах (тобто агентствах) (Підрозділ з ефективності, 1988 [3]). Агенцифікація також дозволила політичним лідерам перекладати провину на агентства за будь-які порушення або збої в забезпеченні державними послугами (Мортенсен, 2016 [4]).

Ідея відокремлення розробки політики від її реалізації та передачі цієї функції до спеціалізованих організацій не була винайдена у 1980-х. Ця модель існує у Швеції та Норвегії з середини XIX століття (Крістенсен і Лагрейд, 2006 [5]). Та останні дві декади XX століття позначилися безпрецедентним поширенням ЦОВВ без статусу міністерств і появою їхніх нових форм і типів. Дані із 21-ї переважно європейської країни, зібрані Ван Тілем і CRIPO (2012), засвідчили, що масштабна агенцифікація розпочалася і розвивалася за висхідною упродовж 1990-х років. Далі у цій роботі досліджується новіший досвід країн перехідної економіки, особливості та характеристики їхнього розвитку. У країнах Західних Балкан і країнах-сусідах ЄС швидко підхопили тренд агенцифікації, часто стимульований міжнародними партнерами і консультантами. Як показано у розділі 4, у кожній було утворено десятки ЦОВВ різного правового статусу і ступеню самостійності. У деяких випадках поширення таких органів супроводжувалося також поширенням інших типів неміністерських органів. Наприклад, у Вірменії велика кількість фондів, що діють на основі приватного права, була утворена державою (SIGMA, 2019 [6]). У Молдові декілька класичних адміністративних функцій (наприклад видача паспортів) було покладено на державні підприємства (SIGMA, 2015 [7]).

Агенцифікація посилила розмаїтість і складність системи державного управління. ЦОВВ без статусу міністерств – поняття неоднорідне, що може стосуватися різних організаційних форм. Ця розмаїтість відобразилася у літературі численними типологіями таких органів (Данліві, 1991 [8]) (ОЕСР, 2002 [9]) (Ван Тіель, 2012 [10]). Більшість типологій фокусується на головній характеристиці ЦОВВ – ступені самостійності та віддаленості від інших органів, особливо від профільних міністерств. Самостійність як найважливіша характеристика, що відрізняє ці органи, може розглядатися за різними параметрами: права, стратегії, структури, ступеню втручання, управління і фінансування (Мал. 1). Самостійність не є двійковим поняттям, оскільки самостійність ЦОВВ може суттєво відрізнятися за цими параметрами залежно від виконання функцій, що від нього очікуються.

Малюнок 1. Масштаби самостійності агентства



Джерело: Надали Верхост, Петерс, Боукаерт і Вершуер (2004).

ЦОВВ ніколи не бувають повністю «незалежними», оскільки обрані політики відповідають за їхню діяльність (Крістенсен, Лі і Лагрейд, 2008 [11]). Первинна мета агенцифікації полягала не у створенні «четвертої гілки влади», оскільки ЦОВВ залишаються частиною виконавчої влади. Міністрів обирають для розробки та реалізації державної політики, а ЦОВВ є інструментом для досягнення цілей. Попри наявність у них більшої за міністерську самостійності в усіх перелічених галузях, працюють вони під управлінням і контролем уряду, зазвичай профільного міністерства, відповідального за сферу діяльності ЦОВВ. Головне завдання профільного міністерства полягає у покладанні на ЦОВВ відповідальності за досягнення спільно узгоджених цілей та забезпечення дотримання законів і політики відповідно до державного курсу. Підзвітність забезпечується шляхом встановлення цілей і завдань та моніторингу й оцінки їхньої реалізації, а також за рахунок більш традиційних інструментів, серед яких призначення і звільнення керівництва, вплив на бюджет і штатний розклад, або перевірка законності (контроль за адміністративними актами) та ефективності діяльності ЦОВВ.

Постійним викликом є знаходження оптимального балансу між самостійністю і підзвітністю ЦОВВ. У багатьох країнах-членах ЄС і ОЕСР тривають процеси наближення до такої рівноваги. Однак це дослідження показує, що країни з перехідною економікою на периферії ЄС стикаються зі значними проблемами через фактичну відсутність підзвітності ЦОВВ. Це не нове явище. У 2001 році SIGMA наголошувала на тому, що ЦОВВ без статусу міністерств не мають ставати настільки незалежними чи віддаленими від виконавчої влади, щоб отримувати можливість суперечити уряду з питань, що викликають законне занепокоєння (ОЕСР, 2001 [12]). Це може призводити до серйозних проблем для демократичної підзвітності та для ефективної реалізації державної політики.

## Назад до укрупнення? Тенденція до деагенцифікації

Після принаймні трьох десятиліть агенцифікації дані щодо очікуваного підвищення ефективності цього процесу залишаються непереконливими (Чінголані і Фазекас, 2020 [13] ) (Дан, 2014 [14] ). Деякі автори вказують на негативний вплив агенцифікації на ефективність державного сектору і на рентабельність (Оверман і Ван Тіль, 2016 [15]), що зводить нанівець найважливіші сподівання від агенцифікації. Відмежування розробки політики від її реалізації часто проводилося формально, але не на практиці. Дослідження свідчать, що ЦОВВ без статусу міністерств виявляються зануреними у розробку політики, навіть коли їхнє призначення полягало у її реалізації (Бах, Ніклассон і Пейнтер, 2012 [15] ) (Вершуер і Ванкоппенолле, 2012 [16] ). Масштабна агенцифікація також потягла за собою численні побічні явища. Зокрема це виявилось у перешкоджанні узгодженню політики, послабленні керівного центру, координації та нагляду (Мойніхан, 2006 [17] ). Високий рівень самостійності деяких ЦОВВ викликав запитання з приводу демократичної підзвітності та легітимності. Наприклад, чи не занадто легко вони переймаються груповими інтересами, коли, приміром, йдеться про галузі, підпорядковані незалежному регулятору (Ларсен та інші, 2006 [18] ). Один з авторів робить висновок: «схоже, що натхненний новим державним менеджментом чарівний рецепт надання організаціям більшої управлінської самостійності, коли контролюватимуться лише результати їхньої діяльності, працює лише за певних умов і для певних організаційних аспектів. Але частіше за все цей комбінований рецепт призводить до небажаних наслідків». (Верхуст, 2017[19])

Теорія основного суб'єкта створює основу для вивчення того, як міністерство може забезпечити реалізацію ЦОВВ державної політики і дотримання законності у випадку інформаційної асиметрії. Ефективне управління є визначальним для мінімізації ризиків та при взятті на себе ЦОВВ небажаних для держави зобов'язань (Лейкінг, 2006 [20]). На практиці інформаційну асиметрію можна компенсувати неформальними мережами. Якщо регуляторні механізми непродумані або неефективні, виникають наміри розробити альтернативні механізми політичного контролю, такі як патронаж і постійне реструктурування (Хайнал, 2011 [21]), щоб добитися потужного політичного контролю (Верхуст та інші, 2011 [22] ).

Створені масованою агенцифікацією проблеми міжнародного порядку породили спільні управлінські ініціативи, покликані покращити міжгалузеву координацію і взаємодію між ЦОВВ, а також сприяти посиленню співробітництва поза організаційними рамками. А нещодавно вони спонукали до зворотніх агенцифікацій реформ (Тайс і Накросіс, 2019 [23] ). Деагенцифікація (організаційне укрупнення) з'явилася не лише як реакція на негативні наслідки агенцифікації, але і як захід жорсткого заощадження після світової фінансової кризи 2008 року. Через фінансовий та політичний тиск уряди вдалися до болісних реформ своїх адміністративних апаратів. Деагенціалізація виявилася життєдайним важелем, що приніс швидкі, відчутні та видимі результати. Укрупнення відбувалося у двох основних формах:

- Загальноурядова (всеохоплююча) консолідація – керовані із центру ініціативи щодо реструктуризації широкого кола ЦОВВ в усіх чи у переважній більшості стратегічних сфер.
- Галузева консолідація – реорганізація ландшафту ЦОВВ у межах однієї сфери або за певним типом діяльності уряду.

Всеохоплююча консолідація була запроваджена лише в деяких країнах, наприклад у Великій Британії та Ірландії (вставка 1), тоді як галузева прокотилося багатьма країнами. Попри різницю в обсягах, обидва типи консолідації позначилися однаковим явищем – скороченням кількості ЦОВВ з таких причин: (1) об'єднання таких органів; (2) повернення функцій ЦОВВ до міністерств; (3) позбавлення ЦОВВ виконання певних функцій та їхня ліквідація як наслідок цього; або (4) делегування функцій іншим суб'єктам, таким як місцеві органи влади, приватний сектор або організації громадянського суспільства.

### Вставка 1. Комплексна консолідація агентств у Великій Британії та Ірландії

У Програмі реформ державних органів Великої Британії (2010-2015) і Програмі раціоналізації державних установ Ірландії (2011-2013) простежується така ж модель, де масова реструктуризація агентств поєднується із запровадженням механізмів регулярного контролю за численними агентствами. Британська програма розпочалася з перегляду більш ніж 900 державних установ. Було виявлено, що понад 200 з них були не варті самостійного існування, а більш ніж 170 могли бути влиті в інші установи. Поставлені цілі були в основному досягнуті. За п'ять років загальна кількість державних органів вже складала понад 290, завдяки закриттю 190 установ і злиттю ще 165 у менш ніж 70. Повідомлялося, що сукупне скорочення державних видатків склало 3 мільярди фунтів стерлінгів. Загальна логіка реструктуризації полягала у відборі найефективнішого та найдієвішого з варіантів забезпечення виконання конкретних функцій уряду. Цікаво, що передавання функцій позавідомчим публічним установам (основний тип державного агентства, що діє на відстані простягнутої руки від батьківського міністерства) вважалося «крайнім випадком, коли перелік всіх інших дієвих механізмів був вичерпаний» (Офіс Кабінету міністрів, 2012 р. 4 [24]). Перелік альтернативних дієвих варіантів охоплював передачу до органів місцевого самоврядування, переведення у приватний чи волонтерський сектори, повернення (до батьківської установи), або утворення органу виконавчої влади (у складі урядового департаменту). На додаток до такої разового укрупнення, був запроваджений механізм перевірок за його наслідками (щотрирічні перевірки). Всі позавідомчі публічні установи були зобов'язані кожні три роки проходити перевірки. Головний принцип таких перевірок полягав у закладеному в них виклику, а саме: вони вимагали проходження кожною установою «тесту на життєздатність», щоб пересвідчитися у справжній обґрунтованості підстав для їхнього існування як самостійних установ. Модель трирічних перевірок нещодавно замінили на індивідуальні огляди за дещо простішою методикою. Однак загальна концепція регулярних комплексних перевірок збереглася. І, нарешті, контроль за наявними агентствами був посилений запровадженням нових вимог щодо прозорості заробітної плати і контрактів, а також нових форм попереднього зовнішнього контролю за певними транзакціями.

Програма раціоналізації державних установ Ірландії дозволила скоротити загальну кількість державних органів майже на 200 одиниць. Було також запроваджено принцип, за яким утворення окремого агентства є виправданим лише за умови, коли виконання певних функцій вимагає спеціальних навичок та самостійності. Подібно до Великої Британії, це укрупнення було доповнене запровадженням періодичних критичних перевірок всіх державних агентств (див. вставку нижче).

Джерело: (Офіс Кабінету Міністрів, 2014[25]) (Департамент державних видатків і реформ, 2014[26]) (Департамент державних видатків і реформ, 2016[27]) (Домметт, МакКартай і Хардіман, 2016[28]) (МакКартай і Хардіман, 2017[29])

Ініціативи щодо всеохоплюючої консолідації уможливили скорочення значної кількості ЦОВВ, хоча в ірландському випадку його вплив зменшився через одночасне утворення кількох нових інституцій. ЦОВВ без статусу міністерства відтоді припинило бути основним виконавцем всіх урядових функцій, а стало лише одним із варіантів. Запровадження положення про припинення діяльності і регулярні перевірки цих органів передбачали, що вони відповідатимуть своїм цілям роками після свого утворення. Програми раціоналізації, запроваджені в Ірландії і Великій Британії, також поставили під сумнів іншу складову політики агенцифікації – потребу у суворому організаційному розмежуванні розробки політики та її реалізації. Було наголошено на перевагах підвищеної демократичної підзвітності завдяки передачі більшого числа функцій під безпосереднє керівництво обраних політиків (міністри або органи місцевої

влади). Деякі ініціативи щодо загальноурядової консолідації були також реалізовані на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС, але їхні результати є досить суперечливими (див. дані з Косова та Албанії в розділі 4).

Галузеві консолідації є різноманітними і частими. Новітня європейська практика дозволяє виділити чотири основні типи галузевої консолідації (Шесціло, 2020 [30]).

- Об'єднання всіх ЦОВВ - надавачів послуг, що працюють у межах однієї сфери, наприклад злиття митної і податкової адміністрацій (Данія, Польща, Велика Британія), об'єднання соціальних послуг і послуг ринку праці (Норвегія).
- Об'єднання регуляторів, зокрема фінансових (Фінляндія, Польща – об'єднання органу фінансового нагляду і органу нагляду за страховими компаніями); злиття регуляторів електронного зв'язку і поштових послуг (Хорватія, Польща, Словаччина, Велика Британія); злиття органу з питань конкуренції з регулятором пошти і телекомунікаційного ринку (Нідерланди). Одним із загальновідомих прикладів таких реформ було утворення у 2013 р. іспанського «супер-регулятора» - Національного органу з питань ринків та конкуренції. Він замінив Національну комісію з питань конкуренції (орган із захисту конкуренції) та окремих галузевих регуляторів у сфері електронних комунікацій, аудіовізуального сектору, енергетики, залізниць та аеропортів і поштових послуг.
- Інтеграція інспекцій (органів, що здійснюють контрольно-наглядові функції). Це може включати інтеграцію інспекцій, які діють у межах певної зони ризику за принципом «один ризик – одна інспекція», що підтримується ОЕСР (ОЕСР, 2014 [31]), наприклад, шляхом об'єднання всіх органів, відповідальних за продовольчу безпеку (Данія, Німеччина, Ірландія, Нідерланди). Найбільш радикальний підхід був першим застосований у Хорватії у 1999 році. Тоді централізована державна інспекція перебрала на себе завдання 12 спеціалізованих інспекцій (праці і безпеки та захисту працівників, нагляду за торгівлею та ринками, електроенергії, гірничодобувної промисловості й обладнання), що діяли в рамках чотирьох міністерств. Цікаво, що такий підхід вже був реалізований на Західних Балканах. У 2012 році у Чорногорії була утворена Адміністрація у справах інспектування. Під одним дахом опинилися спеціалізовані інспекції, які працюють у таких галузях: гірничодобувна промисловість, геологія, електронні комунікації, поштові послуги, праця, туризм, будівництво, довкілля, державні закупівлі, азартні ігри.
- Консолідація у сфері надання допоміжних послуг для державних органів під єдиним дахом спільних центрів забезпечення (Естонія, Фінляндія, Ірландія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Велика Британія). Це охоплює, зокрема, інтеграцію в наданні таких послуг, як управління нерухомістю і автотранспортом, управління фінансами (бухгалтерський облік, розрахунок заробітної плати), закупівлі та ІТ-інфраструктура.
- Інтеграція територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ. У Литві пропозиції щодо раціоналізації державного управління були сформульовані так званою «Комісією закриття» ще у 1999 році, але відчутні результати були отримані тільки за часів світової фінансової кризи. Ліквідація або реорганізація територіальних органів стали основним чинником, що уможливив скорочення загальної кількості органів виконавчої влади майже на 10% у період з 2008 по 2010 роки (Накросіс і Мартінаїтіс, 2011 [32]). В Угорщині інтеграція територіальних адміністрацій під дахом провінційних урядових офісів зумовила ще більше скорочення кількості адміністративних органів, але, на диво, привела до зростання зайнятості населення (Геллен, 2012 [33]).

Галузеві консолідації зазвичай спираються на групування подібних функцій у кластери в одній організації. Цей підхід був популярним серед урядів, які прагнули підвищення ефективності і синергії за рахунок організаційних реформ. До прикладу, в голландській програмі компактних центральних органів виконавчої влади (уряд Нідерландів, 2011 [34]) кластерний підхід був представлений як стратегія для поліпшення діяльності уряду, створення синергії та заощадження коштів шляхом координації і консолідації при наданні подібних послуг. Уряд визначив кілька різних груп, де могла бути впроваджена організаційна інтеграція, наприклад: економічна допомога громадянам, збирання внесків, управління державною нерухомістю, інспекція і нагляд за ринком (регуляторні функції). Наприклад, визначення цієї останньої групи привело до вищезгаданого об'єднання органу захисту конкуренції з регулятором пошти і ринку телекомунікацій. Що



стосується інспекційної групи, ідея єдиної державної інспекції розглядалася, однак врешті справа завершилася значним скороченням числа ЦОВВ. Важливим елементом голландського підходу є визначення відповідального за кожну групу міністерства.

Кластерний підхід міг би слугувати загальним принципом формування ландшафту ЦОВВ без статусу міністерств. Перелік груп, визначених у нідерландському випадку, є хорошим відправним пунктом, але, як свідчать розглянуті вище приклади, потенційно існують інші шляхи інтеграції таких органів. Якщо об'єднання певних ЦОВВ є неприйнятним, то слід забезпечити кращу координацію і загальні операційні стандарти. На малюнку нижче представлена схема кластерів, яка може бути дороговказом для процесу укрупнення чи більшої інтеграції ЦОВВ. Ці кластери можуть деякою мірою перетинатися (наприклад, консолідація органу з питань доходів може відбуватися як об'єднання з профільною інспекцією), але вони можуть бути і альтернативними варіантами.

## Малюнок 2. Підходи до кластеризації ЦОВВ



## Обмежувальні функції і регулярні перегляди

Деякі країни ОЕСР та ЄС розробили обмежувальні функції для уникнення створення нових ЦОВВ без статусу міністерств, а також заборони, покликані запобігти ad hoc змінам до ретельно розроблених загальних правил підзвітності та управління. Збалансована методика реагування на ці виклики складається з двох частин:

- Процедури утворення нових ЦОВВ, щоб ретельно обмірковувалися питання потреби у такій інституції і можливих альтернативних організаційних рішень.
- Механізми регулярних перевірок і коригувань діяльності існуючих ЦОВВ.

Подібні механізми були впроваджені за останнє десятиліття країнами, що вдалися до масштабної реорганізації своїх систем державного управління, такими як Велика Британія та Ірландія. Утворення нових ЦОВВ не слід сприймати як однозначне рішення для виконання державних функцій. Кабінет Міністрів Великої Британії (2016 р.) зазначив: «Нові державні органи слід утворювати лише в разі, якщо існує чітка і нагальна необхідність, очевидна потреба у наданні державою функцій або послуг через

державний орган, однак немає жодної реальної альтернативи, окрім як утворення нових державних органів. Так робиться для запобігання будь-якому непотрібному збільшенню кількості державних органів». Будь-яка пропозиція з приводу утворення нової установи підлягає попередній перевірці (спеціальна регуляторна оцінка впливу) згідно з такими запитаннями:

- Чи є потреба у наданні такої функції або послуги? Цього вимагає закон чи політичні зобов'язання?
- Чи здійснюються подібні функції наявним органом? Якщо так, то в чому полягають переваги утворення нового органу над покладанням цих функцій на вже існуючий?
- Чи може відповідна функція здійснюватися на належному рівні іншими, ніж ЦОВВ, інституціями?

До числа альтернативних виконавців функцій належать органи місцевого самоврядування, приватний і волонтерський сектори, а також корпоратизація державних органів (насамперед ЦОВВ), тобто, їхнє перетворення на підприємства приватного права, де держава є єдиним (або головним) акціонером; або делегування окремих державних функцій судовим органам. Наприклад, здійснення державної реєстрації (зокрема, реєстрів компаній чи земельної власності) може бути покладено на суди в цілях підвищення достовірності цих реєстрів.

В принципі, якщо потрібне новий ЦОВВ, то за замовчуванням такий орган функціонує при міністерстві або під його пильним наглядом. Утворення ЦОВВ з більшою самостійністю вимагатиме особливого обґрунтування. До прикладу, утворення автономних адміністративних установ у Нідерландах обмежено законом до наступних випадків:

- Необхідно мати незалежну оцінку, засновану на особливих знаннях предмету.
- Вимагається суворе застосування правил до значної кількості конкретних випадків.
- Залучення організацій громадянського суспільства вважається особливо доречним з огляду на природу відповідних адміністративних завдань (розділ 3 закону від 2006 р. щодо автономних адміністративних установ).

Регулярні перевірки існуючих ЦОВВ переважно відбуваються за двоетапною процедурою: (1) ставиться під сумнів сама необхідність продовження діяльності ЦОВВ в його нинішньому вигляді; (2) вивчаються конкретні заходи з підвищення ефективності його діяльності. Перевірки можуть проводитися профільним міністерством або органом з питань державного управління, зокрема відповідним міністерством державного управління або офісом прем'єр-міністра. У вставці нижче йдеться про ухвалену ірландським урядом схему такої перевірки.

## Вставка 2. Обов'язкові перевірки державних установ.

Всі державні установи Ірландії (так звані некомерційні державні органи) підлягають періодичній критичній перевірці (ПКР) принаймні кожні п'ять років. Головне завдання ПКР – перевірити необхідність існування кожного органу. Отже, вона спрямована на поліпшення підзвітності, ефективності та результативності, а також на вивчення варіантів його оптимізації чи консолідації. Ефективність оцінюється відповідно до заздалегідь визначених цілей і завдань. Нарешті, перевіряються структура управління установою та міністерський нагляд за нею.

Протягом усього процесу перевірки слід враховувати такі її загальні принципи: а) пропорційність – вона не має бути надмірно бюрократичною або обтяжливою; б) своєчасність – повинна пройти швидко, щоб не порушити роботу установи; в) комплексний характер – має бути надійною і чіткою, гарантуючи, що проаналізовані всі варіанти виконання конкретних державних функцій;

г) відкритість та інклюзивність – процедура повинна забезпечувати залучення всіх

зацікавлених сторін; д) прозорість – перевірки мають бути загальнодоступними.

Відповідальність за процес перевірки частково децентралізовано до рівня профільного міністерства (відомства), оскільки належить утворити робочу групу з її проведення. Однак крім представника міністерства та відповідних відомств, до складу цієї групи входять представники Департаменту державних видатків і реформ (міністерства, відповідального за державне управління). Перевірка завершується звітуванням профільному міністру.

Джерело: (Департамент державних видатків і реформ, 2016[27])

## Висновок: агенцифікація не є панацеєю

Агенцифікація значно змінила організаційну структуру державного управління в усьому світі. ЦОВВ без статусу міністерств стали для уряду основним засобом реалізації політики і надання послуг. Тим не менш, ентузіазм на початках, що супроводжував хвилі агенцифікації 1980-х і 90-х років, значно втратився. Не було отримано переконливих емпіричних доказів того, що агенцифікація приводить до підвищення ефективності, результативності і якості у розробці та реалізації державної політики. Маємо принаймні три основні уроки з лихоманки агентств останніх десятиліть.

По-перше, не існує підходу «один розмір пасує всім» для організації державного управління. Зокрема, не має формули оптимального балансу між консолідацією та спеціалізацією в адміністративних структурах. Як стверджує Поллітт: "(...) не вірте тим, хто наполягає, що щось слід втілювати, бо так роблять "всі інші". Насправді, універсальних рішень не існує, так само як немає і універсальних проблем" (Поллітт, 2012<sup>[35]</sup>). По-друге, ЦОВВ не є більш ефективним чи результативним у виконанні конкретних функцій, ніж підрозділ міністерства, державна компанія, приватний сектор або орган місцевого самоврядування, як іноді вважалося на початках агенцифікації. Таким чином, ЦОВВ не слід сприймати як установу виконання державних функцій просто за визначенням. Дедалі більше усвідомлюється, що утворенню нових ЦОВВ має передувати всебічний аналіз наявних організаційних рішень із виконання державних функцій. По-третє, незалежно від організаційної форми, обраної для виконання конкретних функцій (підрозділ міністерства, інший ЦОВВ чи державна компанія), подібні проблеми управління зберігаються. Головним викликом є максимізація переваг від делегування і самостійності при мінімізації ризику порушень або помилок та забезпечення ефективної підзвітності всіх органів, що виконують державні функції. Це все вимагає послідовності в управлінні кожним органом, що виконує державні функції, а також встановлення балансу між самостійністю і контролем, свободою і підзвітністю.



## 2 Наднаціональні стандарти: на шляху до моделі ЄС щодо національних установ

### Національні регуляторні органи – провідні національні органи, «зроблені в ЄС»

Традиційно національна адміністративна система як наріжний камінь адміністративного суверенітету не ставала предметом регулювання міжнародними і наднаціональними<sup>4</sup> законами (Егеберг і Трондал, 2018<sup>[36]</sup>). Однак із просуванням європейської інтеграції законодавство ЄС поповнювалося щодалі детальнішими настановами щодо організаційного та інституційного визначення національних адміністративних органів, відповідальних за реалізацію законодавства ЄС. Це було частиною більш широких структурних змін в політиці ЄС із підтримки «регуляторної держави» (Мажон 1997). Адже щойно лібералізовані ринки вимагали нових моделей регулювання якимось спеціалізованим і віддаленим від міністерства адміністративним органом, названим «агентством-регулятором» (Мажон, 1997<sup>[37]</sup>). Для Західних Балкан і країн-сусідів ЄС узгодженість із цими правилами є важливим компонентом процесу наближення їхніх правових систем до законодавства ЄС. Таким чином, при формуванні національних адміністративних систем не можна нехтувати вимогами, встановленими ЄС.

Однак стандарти ЄС були неправильно зрозумілі і витлумачені при їхньому застосуванні на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС. У цьому розділі стоїть завдання роз'яснити вимоги стандартів ЄС щодо організаційної структури таких органів. Відповідні міркування, передусім, зосереджуються на національних регуляторних органах (НРО), оскільки згідно з законодавством ЄС вони підлягають особливо інтенсивному регулюванню. Цей аналіз буде доповнений рекомендаціями і настановами ОЕСР щодо загального управління регуляторами.

Принцип функціональної самостійності НРО (і деяких інших органів) не є революційною ідеєю. Це можна простежити до часів, коли Вудро Вільсон сформулював правило, згідно з яким обрані політики можуть впливати на розробку адміністративних рішень шляхом формування законодавчої бази, але не шляхом прямого і часто неформального втручання в окремі процеси та рішення. Це також стовп класичної веберської бюрократії, де державні службовці підпорядковані закону, а не волі політичних лідерів. Доданою вартістю зосередження ЄС на функціональній самостійності, порівняно з класичними концепціями, є рішення позбавлення міністерств повноважень переглядати закони щодо НРО і щодо доповнення функціональної автономності «бонусами на автономність» в інших вимірах – правовому, структурному, фінансовому та управлінському.

Регулювання означає технологію управління соціальними системами за допомогою правилами (Балдвін, Кейв і Лодж, 2010<sup>[38]</sup>). У цьому сенсі більшість державних органів можуть бути визначені як регулятори, що або встановлюють, або впроваджують нормативні акти. Однак статус регуляторного органу, як правило, надається більш вузькій групі органів, що займаються проблемними питаннями в окремих ринках з використанням таких повноважень: ліцензування суб'єктів ринку та надання спеціальних прав (наприклад, радіочастот); моніторинг відповідності операторів ринку нормативним вимогам, включно із

<sup>4</sup> Поняття «наднаціональні стандарти» стосується стандартів, запроваджуваних організацією, установи якої уповноважені встановлювати обов'язкові для її країн-членів закони. Європейський Союз є тут провідним прикладом.

запровадженням санкцій у разі невідповідності; боротьба зі спотворенням або обмеженням конкуренції та зловживаннями операторами свого панівного становища на відповідних ринках; здійснення заходів із підвищення доступності послуг на регульованих ринках для різних груп

користувачів; встановлення або затвердження тарифів (наприклад, на передачу або розподіл електроенергії); розгляд скарг операторів ринку на дискримінаційні дії, що перешкоджають доступу до ринку або чесній конкуренції; надання суб'єктам ринку обов'язкових вказівок щодо конкретних заходів, які слід вжити (Шесціло, 2021<sup>[39]</sup>). Таким чином, регуляторні органи іноді відрізняються від органів більш вузького призначення з «поліцейськими» функціями, зокрема й органів нагляду, що виконують класичні функції контролю відповідності у формі перевірок ринку (ОЕСР, 2014<sup>[31]</sup>). Це охоплює, наприклад, інспекцію ринку праці, довілля або безпеки харчових продуктів. Насправді ж, розподільна лінія між регуляторним органом та ЦОВВ, що здійснює контроль-наглядові функції, нерідко розмита, оскільки регуляторні органи часто також виконують інспекційні функції.

Національні регуляторні органи є регуляторами, яких характеризує одна додаткова особливість: їхні функції, повноваження та організаційна структура значною мірою формуються правом ЄС. НРО стали частиною законодавства ЄС, що встановлює загальні стандарти самостійності, оскільки це вважалося вирішальним для успіху реформ лібералізації ринку, які просуває ЄС. Вважається, що автономні регулятори мають вирішальне значення для забезпечення рівноправності на ігровому полі для всіх гравців щойно лібералізованих і частково приватизованих ринків комунальних послуг (енергетика, електронні комунікації або поштові послуги). На ринках, де державні провайдери залишалися присутніми, але втратили формальну монополію і опинилися в умовах конкуренції з приватними суб'єктами, НРО стали особливо необхідні, щоб засвідчити відокремлення регуляторних функцій від управління державними постачальниками. Поступово НРО стали національними адміністративними структурами, які керуються найбільш деталізованими регламентами ЄС щодо своєї організаційної структури і самостійності. Жодна інша національна інституція не привернула подібної уваги з боку законодавців ЄС. Малюнок 3 показує еволюцію стандартів ЄС щодо самостійності НРО в різних сферах. Надається також перелік НРО, що підпадають під дію *acquis* (законодавства) ЄС.

### Малюнок 3. Поширення стандартів законодавства ЄС на організацію та самостійність національних регуляторних органів



Джерело: аналіз SIGMA законодавства Є

Розвиток стандартів ЄС прискорився останніми роками, з новими стандартами ЄС, встановленими для національних органів з питань конкуренції, і вдосконаленням чинних правил для регуляторів електронних комунікацій та аудіовізуальних медіа. Однак модель ЄС для НРО порівняно з процесами на національному рівні відносно молода. Появу незалежних адміністративних органів у Західній Європі можна спостерігати у 1970-х роках (Мажон, 1997<sup>[40]</sup>) (Скотт, 2014<sup>[41]</sup>). З кінця 1980-х років вони поширилися всією Європою (Гілларді, 2006)<sup>[42]</sup>. Перші кілька стандартів ЄС з'явилися лише за десятиліття. Таким чином, *acquis* ЄС не може сприйматися як потяг, що доставив концепцію НРО в Європу. Це був чинник сприяння поширенню, цементуванню і досягненню певної однорідності у сприйнятті цієї інституції в Європі. Крім того, формалізація стандартів ЄС стала для незалежності НРО кульмінацією тривалого процесу за участю численних суб'єктів та їхніх дій: лобістських зусиль з боку мереж національних регуляторів, напрацьованих Єврокомісією політичних документів і актів м'якого права, а також знакових рішень Суду Європейського Союзу.

Зміст стандартів ЄС для НРО не є однорідним. Вони мають суттєві відмінності за глибиною впливу ЄС на незалежність держав-членів у формуванні національних адміністративних структур. Детальний опис стандартів для кожного типу НРО, виведений з відповідних директив ЄС, наведено нижче (таблиця 1).

Таблиця 1. Стандарти самостійності національних регуляторних органів згідно з *acquis* ЄС

Галузь і відповідні акти	Стандарти самостійності
<p><b>Ринки електроенергії</b> Директива (ЄС) 2019/944 Європарламенту і Ради ЄС від 5 червня 2019 р. про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії; Директива 2009/73/ЄС Європарламенту і Ради ЄС від 13 липня 2009 р. про спільні правила внутрішнього ринку природного газу</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Юридично відмінний і функціонально незалежний від будь-якої іншої державної чи приватної особи.</li> <li>▪ Не має запитувати чи приймати вказівки будь-якої урядової, державної чи приватної організації.</li> <li>▪ Окремі річні бюджетні асигнування із самостійними рішеннями щодо використання виділеного бюджету, з достатніми для виконання своїх обов'язків людськими і фінансовими ресурсами.</li> <li>▪ Члени правління агентств призначаються на 5-7-річний фіксований термін, поновлюваний один раз.</li> <li>▪ Повноваження уряду видавати загальні політичні настанови не пов'язуються з регуляторними повноваженнями та обов'язками.</li> </ul>
<p><b>Електронні комунікації</b> Директива (ЄС) 2018/1972 Європарламенту і Ради ЄС від 11 грудня 2018 року про створення Європейського кодексу електронних комунікацій</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Юридично відрізняється і є функціонально незалежною від будь-якої фізичної або юридичної особи, яка надає електронні комунікаційні мережі, обладнання або послуги.</li> <li>▪ Не має запитувати чи приймати вказівки будь-якої урядової, державної чи приватної організації.</li> <li>▪ Тільки незалежні органи (передусім суди) повинні мати право скасовувати чи призупиняти їхні рішення.</li> <li>▪ Керівники призначаються на строк не менше трьох років з числа осіб з визнаним статусом і кваліфікацією, на основі заслуг, навичок, знань і досвіду та після відкритої і прозорої процедури відбору. Держави-члени ЄС забезпечують тяглість ухвалення рішень.</li> <li>▪ Повинні мати окремі річні бюджети і самостійність при їхньому виконанні.</li> </ul>
<p><b>Залізниця</b> Директива 2012/34/ЄС щодо утворення єдиного європейського залізничного простору</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Незалежність в організації, рішеннях про фінансування, щодо юридичного статусу та ухвалення рішень.</li> <li>▪ Регулятор має існувати як самостійний орган.</li> <li>▪ Орган управління має призначатися урядом або іншим органом державної влади, який не наглядає за постачальниками залізничних послуг, за чіткими і зрозумілими правилами та за прозорою процедурою, що враховує заслуги.</li> <li>▪ Держави-члени ЄС можуть визначатися щодо строку повноважень керівників регуляторів залізничного сектору: 1) призначення на фіксований та поновлюваний строк; або 2) постійне призначення зі звільненням лише на дисциплінарних підставах.</li> </ul>
<p><b>Послуги аудіо-візуальних медіа</b> Директива 2010/13/ЄС щодо узгодження деяких положень, встановлених законом, регламентом або адміністративними діями держав-членів ЄС, при наданні аудіовізуальних медіа-послуг (значно переглянута в листопаді 2018 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Вони повинні залишатися юридично відмінними від уряду і функціонально незалежними від своїх урядів і будь-якої іншої державної або приватної установи.</li> <li>▪ Вони повинні мати можливість здійснювати свої повноваження неупереджено і прозоро.</li> <li>▪ Вони не повинні запитувати чи керуватися вказівками будь-якого іншого органу щодо виконання завдань, покладених на них відповідно до національного законодавства, що запроваджує право ЄС.</li> <li>▪ Мають бути забезпечені належні фінансові (окремий бюджет) і людські ресурси та засоби виконання.</li> <li>▪ Керівні органи слід призначати за прозорою і недискримінаційною процедурою, а їхні працівники можуть бути звільнені лише якщо вони нехтують вимогами до виконання своїх функцій.</li> </ul>

<p><b>Захист конкуренції</b> Директива (ЄС) 2019/1 Європарламенту і Ради ЄС від 11 грудня 2018 р. щодо уповноваження органів з питань конкуренції держав- членів ЄС бути більш ефективними виконавцями та забезпечити належне функціонування внутрішнього ринку</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Держави-члени ЄС мають гарантувати, що національні органи з питань конкуренції неупереджено виконують свої обов'язки і реалізують повноваження, а також діють в інтересах ефективного і неухильного застосування цих положень, з вимогами щодо пропорційної підзвітності.</li> <li>▪ Не мають запитувати чи сприймати вказівки будь-якого уряду, іншої державної чи приватної організації при виконанні своїх обов'язків і реалізації повноважень.</li> <li>▪ Однак уряд має право доводити загальні правила політики, які не пов'язані з потребами галузі чи конкретними виконавчими провадженнями.</li> <li>▪ Працівники національних органів з питань конкуренції, уповноважені на ухвалення рішень, можуть бути звільнені лише у випадку недотримання ними умов, необхідних для виконання своїх обов'язків, або за визнання їх винними у серйозних порушеннях національного законодавства.</li> <li>▪ Держави-члени ЄС забезпечують, щоб члени органу, який ухвалює рішення в національній установі з питань конкуренції, відбиралися, наймалися і призначалися за чіткою і прозорою процедурою, заздалегідь встановленою в національному законодавстві.</li> <li>▪ Національні органи з питань конкуренції є незалежними у витратах наданого їм бюджету для виконання своїх обов'язків.</li> </ul>
<p><b>Поштові послуги</b> Директива 97/67/ЄС Європарламенту і Ради ЄС від 15 грудня 1997 р. про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства і підвищення якості обслуговування</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Регуляторний орган повинен бути юридично відокремленим та операційно незалежним від поштових операторів, тобто, в структурі державних органів регуляторна відповідальність структурно відокремлюється від відповідальності за здійснення будь-яких майнових прав, належних поштовому операторові (анбандлінг власності).</li> </ul>

Джерело: аналіз SIGMA законодавства ЄС

Попри галузеві відмінності, в стандартах ЄС щодо самостійності НРО є і спільні позиції. Насамперед, загальною метою є захист регуляторів від надмірного впливу з боку як обраних політиків, так і операторів ринків, на рішення, ухвалені в рамках регуляторних повноважень, встановлених законодавством ЄС. НРО повинні бути захищені від протидії виконанню потрібних рішень чи при досягненні політичними суб'єктами короткострокових виборчих цілей, чи для сприяння гравцям ринку. Основним інструментом реалізації цієї мети, встановленої законодавством ЄС, є принцип «функціональної незалежності», який повторюється в більшості директив, що регулюють статус НРО. Це поняття є ключем до розуміння обсягів самостійності НРО, яких вимагає *acquis* ЄС. Хоча жодна з директив не містить визначення «функціональної незалежності», основна увага приділяється забезпеченню того, щоб регуляторні функції НРО виконувалися «автономно, без жодних безпосередніх можливостей для нагляду з боку національних політичних керівників» (Де Сомер, 2018, стор. 585<sup>[43]</sup>). Іншими словами, "функціональна незалежність" є правом здійснювати регуляторні функції, встановлені національним законодавством відповідно до *acquis* ЄС, без попередніх або подальших вказівок з боку обраних політиків чи то у формі інструкцій щодо змісту окремих регуляторних рішень, чи то їхнього перегляду (на предмет скасування або внесення змін).

Різні інституційні заходи покликані створювати сприятливі умови для такої функціональної незалежності та зменшення можливостей непрямого зовнішнього впливу на регуляторні рішення. Формулювання цих додаткових запобіжників відмінні в різних директивах, але загалом вони концентруються на:

- правовому статусі

- призначенні та звільненні керівників НРО
- ресурсах.

У багатьох випадках стандарти, встановлені законодавством ЄС, мають загальний характер і не пропонують детальні рекомендації щодо вирішення конкретних проблем управління. Це вимагає індивідуального підходу до кожної справи, приміром, при аналізі масштабів можливого втручання уряду в управління регуляторними органами. Низка проблемних справ була предметом розгляду Суду ЄС, який надав подальші інструкції щодо тлумачення *acquis* ЄС, яке гарантує незалежність національних регуляторів (Вставка 3).

Суд не розширив сферу автономності НРО за межі стандартів, встановлених директивами, але трансформував деякі загальні правила у конкретні вказівки. Найважливішим загальним результатом цих рішень Суду стало окреслення пріоритетів функціональної незалежності НРО, тобто забезпечення того, щоб вони були здатні здійснювати регуляторні заходи, які випливають із законодавства ЄС, без неправомірного зовнішнього впливу.

### Вставка 3. Приклади справ Суду ЄС стосовно незалежності НРО

У справі C-424/07 *Єврокомісія проти Федеративної Республіки Німеччина* Суд встановив, що національне законодавство не може звужувати нормативні повноваження, встановлені законодавством ЄС для національного регулятора телекомунікацій. Понад те, національне законодавство не може нав'язувати пріоритетність у переліку регуляторних цілей, встановлених законодавством ЄС як керівні принципи для національного регулятора. Досягнення розумного балансу між цими цілями є обов'язком національного регулятора.

У справі C-560/15 «Європейський шлях і Персідера» Суд заявив про порушення законодавства ЄС внаслідок ухвалення закону, що скасовує конкурс, що проходить, з розподілу радіочастот. Суд зазначив, що закон є прикладом незаконного втручання політичного органу в процедуру розробки регулятором рішень за повноваженнями НРО. Втручання має обмежуватися переглядом рішень регулятора у суді чи в іншій незалежній установі. Парламент не має повноважень втручатися, навіть вдаючись до законодавчих заходів, в дійсне адміністративне провадження регуляторного органу, який виконує свої функції, встановлені законодавством ЄС.

Фінансова самостійність регуляторів була предметом справи C-240/15 *Орган забезпечення комунікацій (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni)*. Італійський закон скоротив щорічні асигнування та зупинив збільшення бюджету від року до року для великої групи державних органів, включно із регулятором електронних комунікацій. У цій справі Суд ЄС не визнав таке втручання у фінансове управління регулятором незаконним, оскільки не було доведено, що ці бюджетні обмеження підірвали здатність регулятора виконувати свої основні функції або були вчинені у дискримінаційний щодо НРО спосіб.

Важливі теми управління агентством були розглянуті Судом ЄС у постанові за справою C-424/15 *Ксав'єр Ормаетчеа Гарай, Бернардо Лоренцо Альмендрос проти державної адміністрації*. Суд проаналізував перехідні положення закону, які об'єднали іспанських галузевих регуляторів у Національний орган з питань ринків та конкуренції (див. вище). Цим законом припинено повноваження керівників об'єднаних органів, призначених на визначений термін. Суд ЄС не оскаржував саме об'єднання, але вказав на те, що реструктуризація відомства як єдина підстава не виправдовує дочасне звільнення. Суд постановив, що, згідно з відповідними статтями законодавства ЄС, керівники НРО сфери електронних комунікацій можуть бути звільнені лише за недотримання ними умов, необхідних для виконання своїх обов'язків, які заздалегідь встановлені національним законодавством. В іспанській справі цією передумовою було знехтувано, а дострокове звільнення стало результатом інших підстав, а саме - реорганізації установи. Позиція Суду ЄС не перешкоджає власне реорганізації, але вимагає від держав-членів забезпечити продовження повноважень керівництва установи, що підлягає реструктуризації. Наприклад, вони можуть бути переведені до керівництва



органу, утвореного за результатом реорганізації.

Джерело: огляд SIGMA прикладів справ Суду ЄС.

Згаданий вище приклад є вкрай цікавим у контексті організаційної реформи органів, оскільки встановлює особливі вимоги щодо реструктуризації НРО. Суд ЄС підкреслив, що реорганізація не повинна використовуватися як засіб для дострокового звільнення членів керівництва НРО, а їхні повноваження слід «передавати» новоствореному органу. Однак важливо, що Суд також підтвердив, що регуляторні функції, встановлені законодавством ЄС для різних сфер, можуть підпорядковуватися багатогалузевим регуляторним органам. Ніщо не перешкоджає домагатися підвищення ефективності в регуляторній сфері шляхом об'єднання НРО.

Тенденція об'єднання регуляторів практично вже міцно утвердилася в усьому ЄС. У наведеній нижче таблиці міститься огляд багатогалузевих регуляторів, де показано, які зі сфер, що регулюються законодавством ЄС, згруповані під багатогалузевих регуляторів. Для цього огляду ми відібрали регуляторні органи, що охоплюють щонайменше три регульовані ЄС сфери.

**Таблиця 2. Багатогалузеві регулятори у державах-членах ЄС**

	Послуги аудіовізуальних медіа	Електронні комунікації	Енергетика	Залізниця	Поштові послуги	Захист конкуренції
Хорватія		●	●	●	●	
Естонія <sup>5</sup>			●	●	●	●
Німеччина		●	●	●	●	
Литва		●		●	●	
Люксембург		●	●	●	●	
Нідерланди		●	●	●	●	●
Словенія	●	●		●	●	
Іспанія		●	●	●	●	●

Джерело: огляд SIGMA національного законодавства.

Примітка: НРО можуть контролювати й інші сектори. Наприклад, економічне регулювання водної галузі (іноді групується з регулюванням енергетики) і регулювання повітряного транспорту (іноді групується із залізничним регулюванням). (Касулло, Дуранд і Кавасіні, 2019<sup>[44]</sup>)

Країни-члени ЄС можуть вільно пристосовувати встановлені директивами ЄС правила до своєї адміністративної традиції та правової системи. Але з приводу регуляторів енергетичного ринку (електроенергія та газ) Єврокомісія видала роз'яснення (Європейська комісія, 2010<sup>[45]</sup>) з додатковими настановами щодо інституційної структури цих органів (Таблиця 3). Однак слід підкреслити, що формально ці настанови не є обов'язковими, вони не забезпечують єдиного тлумачення правил, встановлених директивами.

<sup>5</sup> Це стосується антимонопольного органу Естонії. Слід зазначити, що відповідальність за регулювання послуг аудіовізуальних медіа та електронних комунікацій передається іншому багатогалузевому регулятору (органу захисту прав споживачів і технічного регулювання), який також відповідає за захист прав споживачів

**Таблиця 3. Вказівки Європейської комісії щодо тлумачення стандартів незалежності національних регуляторів ринків електроенергії та газу**

<b>Аспект незалежності</b>	<b>Вказівки Єврокомісії</b>
Особливий правовий статус	НРО слід утворювати як окрему і відмінну від будь-якого міністерства або іншої державної установи організацію. НРО більше не може бути частиною міністерства. Не рекомендується обмін персоналом і спільне з міністерством користування приміщеннями.
Функціональна (ухвалення рішень) самостійність	За потреби у підготовці робочої програми на наступний рік (роки) НРО слід мати можливість робити це самостійно, без необхідності у схваленні або згоди державних органів чи будь-яких інших третіх сторін. Рішення НРО не можуть переглядатися, призупинятися чи ветоватися урядом або міністерством (можливий судовий розгляд)
Фінансова самостійність	Бюджет НРО може бути частиною державного бюджету. НРО не може ні звертатися за будь-якими інструкціями щодо своїх бюджетних витрат, ні отримувати їх.
Повноваження уряду видавати загальні політичні вказівки	Незалежність НРО не позбавляє уряд прав розробляти державну (енергетичну) політику. До компетенції уряду може належати визначення політики, в рамках якої повинні діяти НРО. Зокрема це стосується безпеки постачання, поновлюваних джерел енергії або енергоефективності. Однак встановлені урядом загальні принципи енергетичної політики не повинні зазіхати на незалежність і самостійність НРО.

Джерело: За даними Єврокомісії, 2010 р.

Статті директив, практика Суду ЄС і стандарти м'якого права визначають стандарти ЄС щодо самостійності НРО. Однак щоб рішення усунути непорозуміння і помилкові тлумачення, поширені на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС, потрібно мати більш практичні рекомендації щодо розробки організаційної структури НРО відповідно до вимог ЄС. У таблиці нижче наведено адаптовані вказівки із роз'ясненнями, що вимагається і що не вимагається законодавством ЄС стосовно кожного виміру самостійності агентств, як це описано в першому розділі (малюнок 1).

**Таблиця 4. Роз'яснення щодо автономності НРО. Що вимагає і не вимагає право ЄС**

<b>Складові самостійності</b>	<b>Вимоги законодавства ЄС стосовно автономності і законних обмежень для НРО</b>
<b>Правова самостійність</b> - вимоги	НРО повинні мати статус самостійної організації, а не підрозділу міністерства. Для забезпечення цього статусу важливе значення мають: а) спроможність діяти як самостійний адміністративний орган при виконанні адміністративних процедур; б) повноваження вступати у договірні відносини і діяти як замовник у системі державних закупівель; в) наявність окремого від міністерства бюджету; г) права керівництва здійснювати основні управлінські повноваження, пов'язані з організаційними, фінансовими або людськими ресурсами; д) здатність керівництва вибудовувати внутрішню структуру НРО відповідно до загальних норм, встановлених законом.
<b>Правова самостійність</b> законні обмеження	Юридична відмінність статусу не вимагає від НРО мати статус окремої юридичної особи за приватним правом (НРО може діяти в рамках єдиної юридичної особи держави). Юридично відмінний статус стосується того, що НРО має деякі специфічні юридичні та організаційні риси, які гарантують, що він працює як самостійна організація.  Унормоване різними директивами об'єднання регуляторів під дахом одного багатогалузевого регулятора є абсолютно законним, якщо такому новому органу будуть надані всі необхідні гарантії самостійності. За таких



	трансформації повноваження керівництва органів, що об'єднуються, не повинні автоматично припинятися, а радше «передаватися» новому органу.
<b>Політика і самостійність у діях - вимоги</b>	<p>Цілі і повноваження НРО мають встановлюватися національним законодавством відповідно до законодавства ЄС.</p> <p>Національне законодавство не може зменшити надані законодавством ЄС регуляторні повноваження, або визначати пріоритетність регуляторних цілей.</p> <p>Уряд або законодавчий орган не можуть видавати інструкції чи вказівки щодо шляхів здійснення регуляторних повноважень (приміром, накази про зниження тарифів чи блокування конкретних операцій), або втручатися в чинне адміністративне провадження, наприклад, припиняти процедури або доручати провести конкретні слідчі дії.</p> <p>Уряд (або законодавчий орган) має утримуватися від запровадження будь-яких санкцій, пов'язаних з оцінюванням регуляторних рішень НРО, особливо у вигляді звільнення її керівництва, скорочення бюджету або публічного засудження.</p> <p>Рішення (адміністративні акти), ухвалені НРО в межах його повноважень, можуть переглядатися лише судом. Міністерство або будь-який інший урядовий орган не можуть діяти як апеляційний орган.</p>
<b>Політика і самостійність у діях – законні обмеження</b>	<p>Уряд (профільне міністерство) може видавати стратегічні вказівки, що відображають політику уряду щодо певної галузі. Такі вказівки не повинні мати форму інструкцій щодо врегулювання конкретних справ, однак можуть містити рекомендації щодо, наприклад, усунення конкретних видів порушень і перекосів на ринку, посилення ринкової конкуренції або захисту прав споживачів, досягнення об'єктивних цілей стратегії. Уряд може пропонувати НРО робити свій внесок у розробку стратегії шляхом висунення ініціатив та коментування пропозицій профільного міністерства.</p> <p><i>Acquis</i> ЄС не регулює горизонтальні стандарти управління ефективністю та звітності. Держави-члени ЄС можуть, але не зобов'язані, просити регуляторів готувати річні плани і звіти стосовно цілей і завдань у форматі, визначеному законодавством або урядовими актами. Профільне міністерство можуть запрошувати НРО на обговорення планів і звітів регуляторів, однак офіційного їхнього схвалення міністерством не може бути. Діяльність НРО може регулярно обговорюватися з профільним міністерством, але без офіційного підрахунку балів чи оцінювання.</p> <p>Оскільки НРО мають діяти прозоро, уряд (профільне міністерство) має право отримувати інформацію і роз'яснення щодо заходів і позиції НРО у відповідній галузі при дотриманні особливих правил стосовно захисту комерційної таємниці та інших видів конфіденційної інформації.</p> <p>Законодавчий орган може застосовувати традиційні важелі парламентського нагляду за НРО, включно з інтерпеляцією, запитами інформації, заслуховуванням керівництва, обговоренням річних звітів або зверненнями до вищих аудиторських установ з вимогою провести аудит певних НРО.</p>
<b>Структурна самостійність – вимоги</b>	<p>Керівники НРО повинні призначатися на основі своїх заслуг за прозорою, недискримінаційною процедурою з фіксованим або відкритим мандатом. У випадку з регуляторами електронних комунікацій та енергетичних ринків потрібно визначати строки: від трьох до семи і від п'яти до семи років відповідно.</p> <p>Незалежно від терміну призначення, дочасне звільнення вищого керівництва повинно обмежуватися умовами, коли вони вже не задовольняють вимоги, необхідні для виконання своїх обов'язків. Такі умови слід заздалегідь встановлювати у національному законодавстві, щоб існувало обґрунтування для посилення на серйозні вчинки, неналежну поведінку або конфлікт</p>

	інтересів, порушення нейтральності та об'єктивності з боку НРО. Невдоволення регуляторними рішеннями НРО, або сформульована загальними словами незадовільна оцінка його діяльністю не можуть слугувати підставою для дострокового звільнення. Звільнення має бути обґрунтованим.
<b>Структурна самостійність – законні обмеження</b>	<p>Наявність особливої структури управління не вимагається. Зокрема, допускається як монократичний, так і колегіальний менеджмент. Відсутня вимога і щодо двоєдиної структури управління (керівництво + наглядова рада).</p> <p>Немає вимоги щодо залучення парламенту до призначення або звільнення вищого керівництва. Рішення можуть ухвалюватися урядом у цілому, або ж профільним міністерством. У випадку з регуляторами залізничного ринку призначення повинні здійснюватися державним органом, який не виконує наглядову роль над надавачами залізничних послуг.</p>
<b>Фінансова самостійність – вимоги</b>	<p>НРО може фінансуватися з державного бюджету. Альтернативні варіанти фінансування можуть складатися з платежів, зібраних серед учасників ринку. Асигнування на НРО мають бути відокремленими; їхній бюджет не може бути складовою бюджету профільного міністерства.</p> <p>Бюджет має бути достатнім для ефективного виконання регуляторних функцій, хоча відсутні об'єктивні критерії, встановлені законодавством ЄС для оцінки адекватності бюджетних асигнувань. НРО повинний самостійно виконувати виділений бюджет (управляти ним) із дотриманням загальних правил управління виділеними державою коштами.</p>
<b>Фінансова самостійність – законні обмеження</b>	<p>Бюджет НРО може бути схвалений урядом за стандартною бюджетною процедурою, тобто шляхом обговорень з міністерством фінансів про розподіл коштів з подальшим затвердженням бюджетної пропозиції та ухваленням парламентом. Бюджетне асигнування може мати форму одноразового переказу суми (загальне асигнування) або більш деталізованого розподілу (наприклад, персонал чи капітальні видатки).</p> <p>Бюджетні скорочення (наприклад, на щорічній основі) загалом дозволені. Але для оцінки їхньої відповідності законодавству ЄС важливим є контекст. Якщо скорочення об'єктивно обґрунтовані (приміром, бюджетною кризою) і застосовуються до всіх або більшості державних органів, то оскаржити їх можна лише в тому випадку, коли вони серйозно перешкоджають здатності НРО виконувати свої основні функції. У такому випадку НРО має надати чіткі докази значного і згубного впливу таких скорочень. Прибутки, отримані регулятором (наприклад, від зборів або штрафів), можуть бути перераховані до державного бюджету або залишені в НРО пропорційно та на умовах, визначених законом.</p>
<b>Управлінська самостійність - вимоги</b>	<p>Слід мати достатній штат працівників, хоча об'єктивних, встановлених законодавством ЄС критеріїв для оцінки достатності персоналу НРО немає.</p> <p>Персоналом і виділеним бюджетом НРО має розпоряджатися самостійно. Це вочевидь усуває втручання будь-якого зовнішнього органу в конкретні рішення щодо набору, розподілу, заохочення або припинення роботи працівника НРО.</p> <p>Після ухвалення бюджету НРО рішення щодо видатків у його рамках, в принципі, повинні розглядатися без особливої зовнішньої процедури затвердження, яка б дозволяла якомусь зовнішньому органу довільно вирішувати, чи слід дозволяти конкретні видатки, чи ні.</p>

<p><b>Управлінська самостійність</b> – законні обмеження</p>	<p>Працівники НРО можуть бути частиною системи державної служби. Правила щодо набору, категоризації персоналу, розподілу, підвищення, оцінювання діяльності або звільнення можуть повною мірою застосовуватися до персоналу НРО, якщо вони не передбачають зовнішнього втручання в рішення стосовно окремих працівників, наприклад, у вигляді призначення керівників або співробітників підрозділів самого НРО профільним міністерством. Підзаконні акти уряду, наприклад, встановлення детальних правил оцінки ефективності або дисциплінарного провадження, можуть застосовуватися тією мірою, доки в них не передбачається зовнішня участь в оцінці або дисциплінарній процедурі стосовно окремих працівників НРО.</p> <p>Законодавство про заробітну плату може застосовуватися в повному обсязі, в тому числі і щодо її розмірів, визначених законом або рішенням уряду на підставах, встановлених в законі. Персональне застосування цих правил має залишатися рішенням керівництва НРО.</p> <p>Загальні правила контролю витрат в державних органах можуть застосовуватися до НРО в повному обсязі. Залежно від системи контролю видатків, чинної у відповідній країні (див.: Міжнародний валютний фонд 2016 р.), це можуть бути: асигнування міністерства фінансів (надання повноважень на видатки на конкретні періоди), централізовані платежі, моніторинг виконання бюджету міністерством фінансів, або систему завчасних дозволів міністерства фінансів на конкретні види операцій.</p> <p>НРО може брати участь у міжвідомчій системі надання спільних послуг (надання допоміжних послуг одним органом для кількох державних установ), хоча швидше на добровільній, а не обов'язковій основі, особливо якщо це стосується таких питань, як централізовані закупівлі або підбір персоналу.</p> <p>Законність та цілісність фінансового, кадрового й операційного управління можуть бути предметом перевірок профільного міністерства, міністерства фінансів та інших компетентних державних органів. Це не обмежує інспекційні повноваження незалежних органів підзвітності, таких як вищі аудиторські установи, антикорупційні органи або омбудсмени.</p>
--	--

Джерело: аналіз SIGMA *acquis* Євросоюзу.

Концепція функціонально незалежних регуляторів ЄС цілком відповідає керівним принципам ОЕСР, викладеним у Рекомендаціях Ради щодо регуляторної політики та управління а також принципів передової практики регуляторної політики: управління регуляторами (ОЕСР, 2014)<sup>[46]</sup>, за якими слідували Практичні рекомендації проти надмірного впливу (ОЕСР, 2017)<sup>[47]</sup>. ОЕСР чітко визначає місце регуляторів у державному управлінні, де вони функціонують достатньо самостійно в межах повноважень, делегованих законами та національними стратегіями. Принципи передової практики регуляторної політики 2014 року вочевидь схиляються до лідерства уряду (міністерства) в управлінні регуляторами, які своєю чергою мають покладатися на чітко визначені в законодавстві повноваження. Завдання – підтримати узгодженість «між довгостроковими цілями регулятора і масштабними, стратегічними національними пріоритетами, встановленими обраними представниками виконавчої і законодавчої влади» (ОЕСР, 2016, стор. 4)<sup>[48]</sup> (ОЕСР, 2014)<sup>[46]</sup>.

Документи ОЕСР (див. вставка 4, зокрема принцип 7 Рекомендацій Ради з регуляторної політики та управління), підтверджують важливість прозорих процедур призначення вищого керівництва регулятора, наголошують на важливості стабільності його повноважень та обмеження підстав для дочасного звільнення конкретним переліком неправомірних дій та недієздатності. Стосовно фінансових питань, ОЕСР наголошує на перевагах багаторічних бюджетних асигнувань, щоб зменшити ризик надмірного тиску під час щорічних бюджетних обговорень. Потреба у забезпеченні видаткової самостійності є ще одним виміром фінансової самостійності (ОЕСР, 2017)<sup>[47]</sup> (ОЕСР, 2014)<sup>[46]</sup>.

#### Вставка 4. Керівні принципи ОЕСР щодо незалежності регуляторів

##### **Правова/функціональна самостійність**

- Мандат регуляторів має бути встановлений законом.
- Вони повинні регулярно звітувати перед виконавчою владою та/або парламентом про свою роботу і діяти відповідно до довгострокової національної політики у відповідній галузі.
- Уряди та/або законодавчі органи повинні періодично контролювати і наглядати за тим, щоб система регулювання працювала за призначенням відповідно до законодавства. Для полегшення нагляду регулятор повинен розробити комплексний і змістовний набір показників своєї роботи.
- Хоча регулятори здійснюють свої функції самостійно, вони все ж повинні співпрацювати з іншими державними органами і консультувати їх при розробці політики.
- Оскарження рішень регуляторів має розглядатися незалежним позаурядовим органом.

##### **Структурна самостійність**

- Керівництво має призначатися за прозорою процедурою і відомими заздалегідь критеріями відбору.
- Кількість термінів призначення керівниками регулятора повинна бути обмежена.
- До керівництва регулятора повинні застосовуватися спеціальні правила щодо конфлікту інтересів (включно з реєстрами конфлікту інтересів), щодо декларування активів/акцій/інтересів або обов'язку публікувати обґрунтування важливих рішень.
- Підстави для звільнення повинні бути встановлені законом і обмежені серйозними випадками неналежної поведінки.

##### **Фінансова/управлінська самостійність**

- Бюджет може бути визначений на багаторічну перспективу (наприклад, на три роки). Виконати його слід за призначенням і з підзвітною самостійністю згідно із загальними правилами щодо державних видатків і закупівель, а також аудитом.
- Регулятори не повинні встановлювати рівень своїх зборів за відшкодування витрат або за обсяги діяльності, яка передбачає збори без контролю з боку стороннього органу.

Джерело: На основі: «Принципи передової практики ОЕСР з питань регуляторної політики»; «Створення культури незалежності, практичне керівництво проти надмірного впливу»; «Рекомендація Ради з регуляторної політики і врядування» 2012 року (ОЕСР, 2014<sup>[46]</sup>) (ОЕСР, 2017<sup>[47]</sup>) (Касулло, Дуранд і Кавассіні, 2019<sup>[49]</sup>)

У вставці нижче наведено короткі описи багатогалузевих НРО в Ірландії та Латвії, які демонструють національні тлумачення принципів ЄС щодо незалежності НРО. У деяких аспектах (наприклад, режим фінансування) країни перевищують мінімум, якого вимагає *acquis* ЄС.

### Вставка 5. Незалежність НРО в дії (Латвія та Ірландія)

Два експертних огляди оцінки діяльності, підготовлені Мережею економічних регуляторів ОЕСР, дають корисне уявлення про конкретні способи забезпечення функціональної самостійності.

Латвійська комісія з комунальних послуг (ККП) є багатогалузевим регулятором, відповідальним за електронні комунікації, енергетику, поштові послуги, водопостачання і очистку стічних вод. Закон визначає ККП як самостійну державну установу, з інституційною і функціональною незалежністю та незалежним балансом і рахунком у державній скарбниці. ККП фінансується за рахунок зборів з регульованих галузей, що встановлено законом і розраховано у відсотках від чистого обігу платежів за комунальні послуги. Мінфін вносить цей бюджет до пропозиції державного бюджету, який ухвалюється парламентом. ККП також має інші механізми сприяння своїй незалежності. Наприклад, уряд не дає їй вказівок щодо регуляторних рішень, а члени правління мають проходити період «охолодження» після закінчення терміну їхніх повноважень.

Понад те, ККП залишається підзвітною численним державним органам. За законом вона зобов'язана щорічно звітувати перед парламентом і є підконтрольною Державній аудиторській службі. Підзвітність ККП перед парламентом передбачає презентацію річного плану дій, включно зі стратегічними й оперативними цілями. Це все доповнюється зобов'язанням щорічно представляти законодавчому органу звіт про діяльність та висновки фінансового аудиту. Також від ККП вимагають інформувати парламентські комітети про ситуацію в низці галузей, які вона регулює (ОЕСР, 2021<sup>[50]</sup>). Вона також підлягає контролю Державної аудиторської служби.

ККП надає міністерствам та іншим провідним установам консультації, робить для них офіційні висновки, взаємодіє з ними та обмінюється інформацією. Регулярні неформальні обміни технічного і політичного порядку з галузевими міністерствами та іншими провідними установами доповнюють формальні обміни та домовленості щодо координації. Проводяться періодичні зустрічі між міністром економіки, державними секретарями і правлінням ККП. Щоквартально проходять зустрічі працівників провідних міністерств і державного секретаря з правлінням ККП.

Здатність об'єкту регулювання чи представників громадськості оскаржувати рішення регулятора є ще одним важливим важелем контролю за ухваленням регуляторних рішень. Споживачі і суб'єкти регулювання можуть оскаржити адміністративний акт або позов ККП в окружному адміністративному суді, який розглядає це питання у першій інстанції (ОЕСР, 2016<sup>[51]</sup>).

Ірландська Комісія з регулювання комунальних послуг (КРКП) є багатогалузевим регулятором, відповідальним за економічне регулювання галузей електроенергетики, газопостачання і водокористування, а також за енергетичну безпеку. У відповідному законодавстві наголошується, що КРКП «має бути незалежною у виконанні своїх функцій» (Закон про регулювання електроенергетики зі змінами, 1999). Відповідно до свого формально незалежного статусу КРКП користується незалежністю щодо свого бюджету, який наповнюється за рахунок зборів. Уряд і законодавчий орган не переглядають і не затверджують обсяги зборів, які не є частиною державного бюджету. Нормативно-правова база КРКП конкретизує певні механізми, покликані підтримувати незалежність КРКП. Наприклад, члени КРКП підлягають однорічному «охолодженню» після звільнення з посади.

КРКП діє під егідою двох установ: Департаменту зв'язку, клімату і довкілля (ДЗКД) та Департаменту житлового будівництва, планування та місцевого самоврядування (ДЖБПМС). КРКП надає річні плани роботи двом міністрам. ДЗКД представляє річний звіт регулятора в ірландському парламенті. Цей канал комунікації відображає вимоги законодавства щодо



передачі таких документів парламенту і не означає якогось офіційного затвердження або оцінки документів Департаментом.

КРКП як неформально, так і формально, залучається до розробки політики ДЗКД і ДЖБПМС. Формально – коли бере участь в консультаціях і надає експертні висновки. У деяких випадках, наприклад при реагуванні на вимоги законодавства ЄС, ДЗКД покладається на технічну фаховість КРКП. ДЖБПМС часто звертався за консультаціями щодо водокористування до КРКП, оскільки ця галузь належить до її компетенції. Дійсно, відповідно до розділу 40 Закону про водокористування (2) 2013 року, КРКП може консультувати міністра щодо розвитку і надання послуг у галузі водокористування.

Неформальний внесок відбувається у вигляді обміну інформацією на зустрічах та в особистому спілкуванні. Керівництво КРКП регулярно зустрічається з міністрами і керівництвом відповідних департаментів для обміну інформацією про роботу і проблеми галузі. Також КРКП неформально знайомить ДЗКД зі станом дотримання ним законів. З огляду на нечисленність адміністрації, неформальні обміни між працівниками КРКП, ДЗКД і ДЖБПМС є спільними і, як видно, сприятливими для комунікації. Хоча неформальна взаємодія забезпечує відкритість каналів зв'язку, ОЕСР рекомендувала КРКП вносити більше прозорості в обміни інформацією та координацію з виконавчою владою, підтримувати більш структуровані та регламентовані відносини з парламентом задля підвищення своєї підзвітності. Об'єкти регулювання можуть оскаржити рішення КРКП з регуляторної політики у судовому порядку у Високому суді або Господарському суді. Міністр ДЗКД (ОЕСР, 2018<sup>[52]</sup>) (ОЕСР, 2021<sup>[50]</sup>).

## Поширення стандартів самостійності на нерегуляторні органи

Правила ЄС щодо організаційної структури державних установ головно зосереджені на НРО, однак деякою мірою охоплюють нерегуляторні органи. Поняття незалежності виникає в різних контекстах, зокрема щодо установ інших типів. У деяких випадках гарантії самостійності є аналогічними. В інших – обмежуються функціональною самостійністю, для виконання основних функцій. Навіть для експертів фрагментація цих стандартів і відсутність єдиних визначень базових понять ускладнюють точне розуміння вимог, встановлених ЄС. Тому у 2013 р. для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів Єврокомісія підготувала «Посібник з основних адміністративних структур, необхідних для впровадження *acquis*». Однак цей посібник так і не був ні опублікований, ні оновлений. Тому SIGMA ретельно проаналізувала ці стандарти, щоб надати актуалізовані і докладні рекомендації.

Численні вимоги до самостійності були встановлені для **національних органів із захисту даних** (Регламент (ЄС) 2016/679). На додаток до забезпечення їхньої повної незалежності і свободи від зовнішнього впливу при виконанні ними своїх завдань, країни-члени ЄС зобов'язані гарантувати:

- Достатні людські, технічні і фінансові ресурси, приміщення та інфраструктуру.
- Самостійність при найманні та управлінні персоналом.
- Окреме бюджетне фінансування.

Керівники національних органів захисту даних повинні призначатися парламентом, урядом, головою держави або уповноваженим незалежним органом (наприклад, органами судової гілки влади) за прозорою процедурою. Дочасне звільнення вищого керівництва має бути можливим виключно у випадках серйозних порушень або за ситуацій, коли відповідна особа більше не задовольняє умовам, необхідним для виконання нею своїх обов'язків.

Деякі гарантії функціональної самостійності **національних органів із забезпечення рівноправності** були встановлені низкою директив (директиви: 2000/43/ЄС, 2004/113/ЄС, 2006/54/ЄС та 2010/41/ЄС). Їхнє завдання полягає в боротьбі з різними формами дискримінації за ознакою статі та расового чи етнічного походження. Органи рівності є установами омбудсменського типу, які захищають і обстоюють рівність прав. Вони можуть діяти як самостійні, спеціалізовані органи; також їхні функції можуть виконувати

національні установи з прав людини. Є кілька прикладів виконання цих функцій інститутом омбудсмена (Боснія і Герцеговина, Чехія, Франція, Грузія, Греція, Косово, Латвія, Чорногорія, Польща). Якою б не була інституційна модель, країни-члени ЄС зобов'язані сприяти їм у наданні незалежної допомоги жертвам дискримінації, проводити незалежні опитування та публікувати незалежні звіти.

Іншою групою нерегулятивних установ, які користуються спеціальними гарантіями самостійності, є **органи нагляду за безпекою** повітряного, морського та залізничного транспорту (Регламент (ЄС) No 996/2010, директиви (ЄС) 2016/798 та 2009/18/ЄС). Орган нагляду за безпекою цивільної авіації повинен бути функціонально незалежним, зокрема від авіаційних служб, відповідальних за льотну придатність, сертифікацію, експлуатацію польотів, технічне обслуговування, ліцензування та управління повітряним рухом або експлуатацію аеродромів. Вони також повинні бути функціонально незалежними від будь-якої іншої сторони або організації, інтереси або місії яких можуть суперечити завданню, поставленому перед органом нагляду за безпекою, або впливати на його об'єктивність. Прямо не визначено, чи може орган нагляду за безпекою цивільної авіації залишатися в структурі відповідного міністерства. Але в такому випадку він обов'язково повинен користуватися більшими гарантіями самостійності, ніж типовий структурний підрозділ міністерства.

Органи нагляду за безпекою морського транспорту і залізниць в питаннях своєї організації, правової структури та ухвалення рішень повинні бути незалежними від будь-якої сторони, інтереси якої можуть суперечити поставленому перед ними завданню. Однак це не означає, що треба утворити «незалежний анклав» поза межами системи державного управління. Скоріше слід захистити цей орган від втручання під час проведення ним неупереджених розслідувань. У випадку національних органів безпеки залізниць директива прямо заявляє, що цей орган може знаходитися у міністерстві, відповідальному за транспортні питання. Така можливість стосується і інших органів нагляду за безпекою, оскільки місцезнаходження в міністерстві не призводить до конфлікту з їхніми функціями.

Конкретні стандарти незалежності також встановлюються для **квазісудових органів врегулювання спорів**, включно з органами нагляду за закупівлями (Директива 89/665/ЄЕС). Якщо країни-члени ЄС вирішують утворити органи нагляду за закупівлями позасудового характеру, вони зобов'язані забезпечити призначення та звільнення працівників таких органів на умовах, чинних для персоналу судових установ, а саме: щодо органу, відповідального за їхнє призначення, терміну їхніх повноважень та звільнення. Крім того, принаймні голова такого незалежного органу повинен мати таку ж юридичну та професійну кваліфікацію, як і працівники судових установ.

Самостійність **національних статистичних інститутів (НСІ)** регулюється регламентом ЄС (регламент (ЄС) 223/2009). На цей випадок законодавство ЄС запроваджує поняття «професійної незалежності» посадовців, які реалізують завдання НСІ. Така «незалежність» визначена як право самостійно розробляти, продукувати і поширювати дані за інструкціями уряду або інших органів для виконання цієї основної місії. Зміст цього принципу такий самий, як і «функціональної незалежності», що використовується в контексті НРО. В обох випадках законодавство ЄС фокусується на забезпеченні самостійного виконання основних функцій відповідними органами. Подібно до НРО, регламент (ЄС) 223/2009 містить деякі допоміжні вимоги щодо інших аспектів самостійності НСІ, таких як самостійність у врядуванні, або принцип прозорого і заснованого на заслугах призначення голів НСІ. Що стосується підстав для звільнення голів НСІ, то існує загальне правило, що воно «не повинно підривати професійну незалежність». Це веде до збільшення прав уряду на усунення голів НСІ (наприклад, на підставі негативної оцінки діяльності). Однак звільнення як санкція за відмову підкорятися вказівкам уряду при виконанні основних функцій все одно буде незаконним.

Нарешті, подеколи в *acquis* ЄС використовується поняття «незалежності» деяких органів, але лише в конкретному контексті їхнього відокремлення від інших інститутів і сторін для запобігання конфлікту інтересів, а не з тим, щоб утворювалися організації з особливим статусом посеред державних установ. Ці органи так і залишаються класичними ЦОВВ без статусу міністерства (чи навіть з таким статусом), але інституційно їх слід відокремити від контрольованих ними органів. Це стосується таких установ:

- Національні органи з акредитації повинні бути незалежними від органів оцінки відповідності, які вони й оцінюють (Регламент (ЄС) 765/2008).

- Органи ринкового нагляду повинні працювати незалежно від операторів ринку, яких вони контролюють (Постанова (ЄС) 765/2008).
- Органи із сертифікації повинні бути незалежними від платіжних агентств, що управляють платежами в межах спільної сільськогосподарської політики, аудит щодо яких проводять сертифікаційні агентства (Регламент (ЄС) 1306/2013).
- Національні органи виконавчого профілю, що захищають права пасажирів під час подорожей морськими і внутрішніми водними шляхами, повинні бути незалежними від операторів ринку (Регламент (ЄС) 1177/2010).
- Регуляторні органи сфери поведження з радіоактивними відходами повинні бути відокремлені від органу, що займається просуванням чи використанням ядерної енергії або радіоактивних матеріалів (Директива Ради ЄС 2011/70/Euratom).
- Органи з врегулювання спорів щодо доступу до транспортних мереж і сховищ для геологічного зберігання виробленого і затриманого вуглекислого газу повинні бути незалежними від сторін таких спорів (Директива 2009/31/ЄС).

## Висновок: стандарти ЄС для національних органів

Загалом, національні уряди можуть вирішувати питання організації державного управління. Однак сфера *acquis* ЄС, що їх регулює, поступово розширюється задля підтримки ефективного впровадження законодавства ЄС національними органами влади. Метою законодавства ЄС є захист відповідних національних органів від надмірного впливу і тиску з боку ринків, зацікавлених груп та обраних політиків. НРО становлять для ЄС особливий інтерес, що виражається у найбільш інтенсивному регулюванні.

Тим не менше, НРО не є «четвертою гілкою влади». У центрі вимог законодавства ЄС знаходиться функціональна самостійність, тобто формально гарантоване право застосовувати свої регуляторні повноваження без жодного зовнішнього впливу, за винятком судового розгляду регуляторних рішень. Всі інші стандарти, що стосуються правового статусу, керівного складу, фінансових чи кадрових питань, лише незначною мірою вирізняють статус НРО поміж інших ЦОВВ. Таким чином, НРО залишаються міцно вбудованими у виконавчу владу держави.

ЄС не винайшов правила, що обрані політики не повинні втручатися в окремі процеси чи рішення, або що державні службовці повинні підкорятися закону, а не бажанням політичних лідерів. Однак законодавство ЄС є більш однозначним у питаннях обмеження міністерської влади над адміністративними актами НРО. Та коли справа доходить до розширення ЄС (Західні Балкани) і до питань сусідства, то ці речі десь губляться.



# 3 Міжнародний досвід та інструменти управління ЦОВВ

## Інструменти міністерств для керування і нагляду для врівноваження самостійності інших ЦОВВ та їх контролю

Всі уряди прагнуть однакового ідеалу в управлінні ЦОВВ без статусу міністерств – нормативної та організаційної рамки, яка б забезпечувала бездоганний баланс між самостійністю органу і контролем над нею. Добре врівноважена рамка надала б ЦОВВ широку самостійність, але водночас забезпечувала б нагляд за досягнутими результатами та уможлиблювала б належний контроль і управління ризиками. Досягнення цієї рівноваги означає уникнення дріб'язкового управління такими органами, з одного боку, і відсутності керування – з іншого. Мікроменеджмент підриває саму ідею утворення ЦОВВ. Якщо органом керують так само, як структурним підрозділом міністерства, то яка додана вартість від його формально відмінного організаційного статусу? Вакуум керування, що характеризується браком чітко визначених очікувань від органу, відсутністю орієнтованих на результати схем управління діяльністю та спонтанними втручаннями в їхню роботу, – все це є проблемами, оскільки профільне міністерство залишається в кінцевому підсумку відповідальним за результати роботи в усій галузі, включно з часткою, переданою іншим ЦОВВ.

Таблиця 5. У пошуках рівноваги: калібрування міністерського управління ЦОВВ

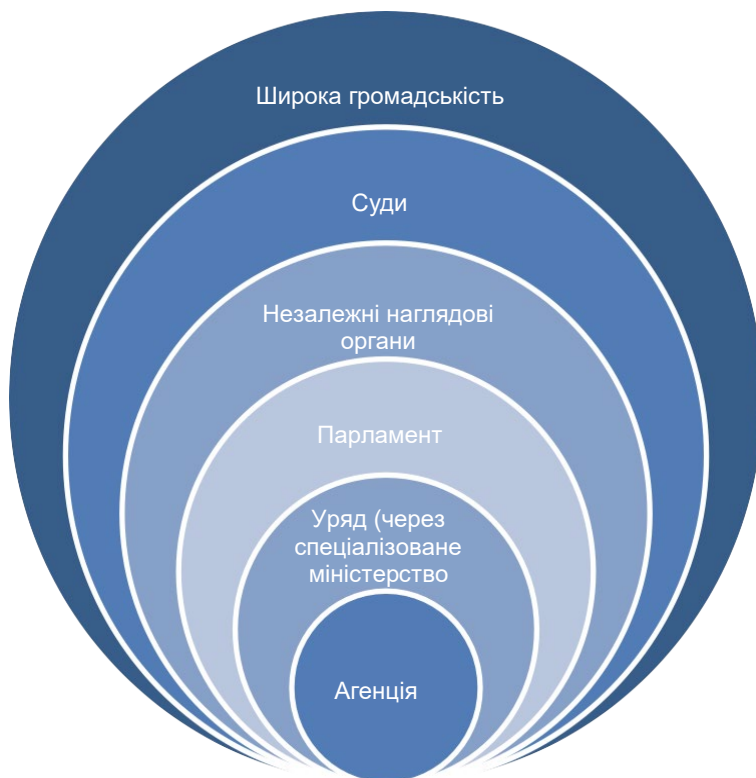
ДИСБАЛАНС: ВАКУУМ КЕРУВАННЯ	РІВНОВАГА	ДИСБАЛАНС: БЮРОКРАТИЧНИЙ МІКРОМЕНЕДЖМЕНТ
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Обмежений вплив міністерства (уряду) на управління ЦОВВ, зокрема на призначених керівників, план роботи й ухвалений лише парламентом бюджет;</li> <li>▪ Брак зобов'язань щодо чіткого звітування перед міністерством;</li> <li>▪ Брак наглядових повноважень міністерства, зокрема права видавати вказівки;</li> <li>▪ ЦОВВ формулює політику уряду в даній галузі</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Обмежене втручання міністерства у щоденне управління, а саме: попереднє погодження окремих заходів та за фактом проведення фінансового аудиту, перевірки виконання правил та ефективності роботи;</li> <li>▪ Міністерство уповноважене видавати загальні вказівки;</li> <li>▪ Цілі і завдання обговорені і погоджені між міністерством та ЦОВВ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Необмежена влада міністерства призначати/звільняти керівників</li> <li>▪ Значний вплив міністерства на повсякденне управління, у т.ч. персоналом і структурою, та попереднє погодження більшості заходів (зокрема рішення щодо видатків);</li> <li>▪ Необмежені повноваження міністерства видавати обов'язкові інструкції і вказівки;</li> <li>▪ Поставлені міністерством як обов'язкові цілі і завдання</li> </ul>

Неважко домовитися про врівноважений підхід до управління як про загальну мету. Куди як складніше втілити цю домовленість у конкретні принципи. Корисним першим кроком для цього є встановлення основних правил, що описують відносини між міністерством та іншими ЦОВВ, які ним координуються та скеровують. Ці правила повинні забезпечити, що ті органи несуть відповідальність за реалізацію сформованої урядом політики, та встановлювати ступінь самостійності органу шляхом проведення чіткої межі між законними і надмірними формами міністерського втручання для різних типів ЦОВВ з відмінними рівнями самостійності. Такі правила повинні бути закріплені у відповідному законодавстві.

Рекомендується, щоб там, де правова база не є міцною, моделі управління та організаційні параметри розроблялися при утворенні кожної нового ЦОВВ. Після надання самостійності, особливо у перехідному середовищі, органи можуть використовувати свої зв'язки із зацікавленими сторонами та засобами масової інформації, щоб протистояти змінам, які їм не подобаються. (Бєблєві, 2002, стор. 32<sup>[53]</sup>)

Міністерське управління є лише одним із прошарків нагляду та підзвітності, що застосовується до ЦОВВ. Правильно розроблена, комплексна модель підзвітності органу стосується декількох шарів. Згідно з цією моделлю, до контролю за роботою органу залучається чимало суб'єктів. Деякі з них мають право накладати санкції (суди, парламенти) або винагороджувати ЦОВВ (парламенти). Інші мають право запитувати інформацію чи наглядати за їхньою діяльністю (незалежні органи нагляду, широка громадськість).

#### Малюнок 4. Ступені підзвітності установ



**Широка громадськість:** Запити публічної інформації; надання відгуків споживачів про діяльність

**Незалежні наглядові органи:** Нагляд через ймовірні порушення установою прав людини (омбудсман); зовнішній аудит фінансовий, на відповідність правилам і ефективність роботи (вища аудиторська інституція)

**Суди:** Перевірка адміністративних актів ЦОВВ

**Парламент:** Запити інформації і документів; організації слухань щодо діяльності ЦОВВ; подеколи залучення до призначень керівників; бюджетний нагляд з боку фінансового комітету парламенту

Ступінь автономії від міністерства залишається центральним критерієм, що характеризує різні типи ЦОВВ. Про це свідчить і міжнародна практика. У деяких країнах офіційна типологія таких органів встановлюється органічними законами про державне управління. В інших випадках немає офіційної типології, але різні типи установ зазвичай визнаються. Нижче у таблиці наведено приклади типологій адміністративних установ в окремих країнах, що представляють різні європейські адміністративні традиції.

Таблиця 6. Типологія ЦОВВ без статусу міністерств в окремих європейських країнах

Країна	Типи органів
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Державні агентства, утворені за законом або постановою Ради міністрів (РМ); бюджетна юридична особа, безпосередньо підпорядкована РМ, відповідальна за розробку та реалізацію політики у сферах, де не було утворено міністерство. Голову призначає РМ.</li> <li>▪ Державні комісії, утворені за законом або постановою РМ; бюджетна юридична особа колегіального органу, безпосередньо підпорядкованого РМ, відповідальна за ліцензії, дозволи та контроль. Її члени призначаються РМ.</li> <li>▪ Виконавчі агентства, утворені за законом або постановою РМ; орган підзвітний відповідному міністерству, відповідає за надання адміністративних послуг. Голова призначається відповідним міністром.</li> </ul>
Німеччина	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Пряма адміністративна установа, відсутня правосуб'єктність; діє під правовим і функціональним наглядом батьківського міністерства; бюджет є частиною бюджету міністерства; як правило, регулюється монократичним керівним органом.</li> <li>▪ Непряма адміністративна установа, правосуб'єктність публічного права; обмежений нагляд з боку батьківського міністерства (правовий нагляд); окремий бюджет; більша гнучкість в управлінні персоналом; часто управляються колегіальними радами, що складаються із членів, призначених різними суб'єктами</li> </ul>
Мальта	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Департаменти – за промовчуванням призначені для виконання функцій реалізації політики під керівництвом відповідного міністерства</li> <li>▪ Агенство – орган з окремою та чіткою правосуб'єктністю, уповноважений укладати контракти, наймати персонал, набувати, утримувати і розпоряджатися будь-яким видом майна для цілей своєї діяльності, а також звертатися і відповідати у суді. Уряд може видавати інструкції щодо забезпечення того, щоб агентства координували свою діяльність з іншими агентствами, відомствами, державними структурами та місцевими радами, залежно від обставин; запроваджують заходи щодо підвищення ефективності діяльності агентств та якості послуг, які вони надають громадянськості. Уряд має укладати цільову угоду з кожним агентством</li> </ul>
Нідерланди	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Контрактні (виконавчі) агентства, не є юридичною особою і підпорядковані профільним міністерствам; самостійні у повсякденному управлінні, але з обмеженою фінансовою самостійністю</li> <li>▪ Самостійні адміністративні органи (CAO) є більш автономними. Правосуб'єктність публічного або приватного права має більшість із них. Міністерства контролюють їх переважно шляхом укладання цільових угод</li> </ul>
Словенія	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Органи в міністерствах утворені згідно з урядовими актами; не мають окремої правосуб'єктності; діють під безпосереднім наглядом міністра; фінансуються відповідно до затвердженого міністром фінансового плану; міністр несе повну відповідальність за їхню роботу.</li> <li>▪ Державні агентства утворені згідно зі спеціальними законами; мають окрему правосуб'єктність; користуються оперативною незалежністю; контролюються відповідним міністерством; фінансуються за рахунок асигнувань, узгоджених з міністерством, або за рахунок зборів, визначених законодавством</li> </ul>
Велика Британія	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Виконавчі агентства залишаються частиною урядових департаментів та утворюються з метою виконання функцій реалізації політики у відомчих межах; укомплектовані державними службовцями; фінансуються із бюджету департаменту</li> <li>▪ Позадепартаментальні державні органи – працюють безпосередньо поруч із міністрами, які відповідають за їхню роботу загалом; мають окремий бюджет; самостійно встановлюють свої пріоритети</li> <li>▪ Позаміністерські департаменти. Вони подібні до звичайних урядових департаментів за функціями, але не мають прямого політичного нагляду з боку міністрів; мають окремий бюджет; встановлюють власні правила своєї роботи, хоча профільне міністерство може створювати для них стратегічні рамки.</li> </ul>

Джерело: Закон Болгарії про адміністрацію, № 130/5.11.1998; Закон Словенії 2002 р. про державну адміністрацію; Закон Словенії 2002р. про публічні агентства; Закон про державну адміністрацію Мальти 2019 р.; Офіс кабінету міністрів 2016 р.; Бах 2012; Єсілкігіт і Ван Тіель 2008 р.

Таблиця демонструє досить послідовний підхід до формування архітектури ЦОВВ без статусу міністерств в різних країнах. Найбільш поширеним видається підхід, за якого розрізняється два-три типи таких органів, диференційованих за інституційною віддаленістю від профільного міністерства, тобто, обсягом

підзвітності. Однак слід підкреслити, що навіть дуже самостійні ЦОВВ залишаються вбудованими в державне управління, з масштабним наглядом, координацією та контрольними повноваженнями уряду, зокрема профільного міністерства. Регулювання відносин між міністерствами та незалежними адміністративними органами (НАО) в Нідерландах є хорошою ілюстрацією цієї моделі (Вставка 5). НАО є більш самостійним типом голландських ЦОВВ (включно із регуляторними органами), але вони залишаються міцно вмонтованими в урядовий апарат.

### Вставка 6. Міністерські повноваження щодо незалежних адміністративних органів (НАО) в Нідерландах

**Управління:** Профільне міністерство має право призначати та звільняти керівництво НАО. Воно також визначає заробітну плату вищого керівництва.

**Питання політики:** міністерство може встановлювати основні правила, що стосуються виконання установою головних завдань. Воно може скасовувати рішення НАО (за винятком регуляторних органів, де законодавство ЄС виключає міністерський перегляд рішень регулятора). Закон також наділяє міністерство загальною компетенцією вживати будь-які необхідні заходи, якщо НАО "серйозно нехтує своїми обов'язками". НАО зобов'язаний подати свій річний звіт міністерству.

**Фінансовий менеджмент:** бюджетна пропозиція НАО має бути подана на затвердження до профільного міністерства.

**Попереднє схвалення:** міністерство може вирішити, що такі дії НАО вимагають завчасного схвалення: поява інтересу до юридичної особи; отримання права власності, відчуження або обтяження зареєстрованого майна; укладення кредитних угод та договорів позики; укладення угод, за якими НАО зобов'язується забезпечити безпеку, включно із безпекою боргів третіх осіб, або він виступає як поручитель чи спільник і кілька боржників, або передоручає виконання третій стороні; подання на банкрутство або захист від кредиторів.

Джерело: Рамковий закон 2006 р. щодо самостійних адміністративних органів

В інших європейських країнах профільні міністерства наділені подібними повноваженнями щодо ЦОВВ, які працюють у відповідних сферах політики. Нижче наведено документи міністерського управління з рамкових законів про державне управління в окремих європейських країнах. Таблиця зосереджена на країнах, де відповідні рамкові закони про державне управління регулюють це питання в цілому для всіх органів. Вона демонструє відносно послідовний підхід, з аналогічними інструментами, доступними для профільних міністерств, щоб забезпечити послідовне виконання законів та державної політики суб-міністерським апаратом.

**Таблиця 7. Окремі європейські країни, що мають рамкові закони; приклади інструментарію міністерського управління**

Країна	Інструменти міністерського управління
<b>Естонія</b>	<p>До підпорядкованих виконавчій владі агентств та інспекцій:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ухвала статуту;</li> <li>▪ Утворення, реорганізація і закриття місцевих відділень;</li> <li>▪ Призначення і звільнення керівників установ;</li> <li>▪ Моніторинг за діяльністю;</li> <li>▪ Здійснення контролю за ухваленням рішень на предмет їхньої законності і націленості (не застосовується до регуляторних органів);</li> <li>▪ Уточнення структури і режиму управління;</li> <li>▪ Ухвалення бюджету.</li> </ul>
<b>Мальта</b>	<p>До всіх підпорядкованих органів:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Видання розпоряджень і встановлення завдань, окрім справ, за які орган відповідає за законом і діє незалежно;</li> <li>▪ Моніторинг та оцінювання виконання таких розпоряджень і завдань;</li> <li>▪ Забезпечення вчасного, ефективного, дієвого й ощадливого здійснення функцій і надання державних послуг.</li> </ul>
<b>Польща</b>	<p>До всіх підпорядкованих органів (якщо особливе законодавство не визначає інакше):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Подання на затвердження прем'єр-міністра проєкту статуту підпорядкованого органу;</li> <li>▪ Утворення і закриття підпорядкованих органів;</li> <li>▪ Призначення і звільнення керівників підпорядкованих органів;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Інспектування і нагляд за їхньою діяльністю;</li> <li>▪ Видання керівних політичних обов'язкових до виконання настанов, які можуть не стосуватися вирішення питань адміністративного провадження;</li> <li>▪ В окремих випадках діє як апеляційний орган в адміністративному провадженні.</li> </ul>
<b>Словенія</b>	<p>До органів у складі міністерств:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Призначення і звільнення керівника (уряд за поданням міністра);</li> <li>▪ Затвердження бюджету і річного плану відповідного органу за поданням його керівника;</li> <li>▪ Визначення структури відповідного органу за поданням його керівника (на практиці означає затвердження пропозиції керівника);</li> <li>▪ Видання загальних вказівок;</li> <li>▪ Видання обов'язкових до виконання інструкцій і наказів для вжиття конкретних заходів;</li> <li>▪ Представництво відповідного органу перед урядом і парламентом;</li> <li>▪ Нагляд за роботою органу;</li> <li>▪ Розгляд річної доповіді;</li> <li>▪ Запит інформації, документів і звітів;</li> <li>▪ Діяльність як апеляційного органу в адміністративному провадженні.</li> </ul> <p>До державних агентств:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Призначення членів правління (уряд за поданням міністра для окремих регуляторних органів (електронні комунікації, енергетика); рада затверджується парламентом за поданням уряду);</li> <li>▪ Моніторинг законності, ефективності і дієвості роботи відповідного агентства (не діє для регуляторного органу);</li> <li>▪ Погодження річного бюджету агентства;</li> <li>▪ Діяльність як апеляційного органу в адміністративному провадженні (не діє для регуляторного органу);</li> <li>▪ Затвердження кредитних угод;</li> <li>▪ Затвердження розподілу надлишкових прибутків над видатками.</li> </ul>

Джерело: Закон про уряд республіки 2005 р. (Естонія); Закон про державне управління 2019 р. (Мальта); Закон про Ряду Міністрів 1996 р. (Польща); Закон про державне управління 2002 р. та Закон про державні установи (Словенія) 2002 року

Зауваження: Інструменти міністерського керування, утворені за загальними законами щодо державного управління, можуть модифікуватися чи скасовуватися стосовно окремих органів відповідно до конкретного законодавства, яке регулює їхній статус.

Деякий інший підхід застосували в Ірландії, де законом детально не встановлювалися межі міністерського управління. Але вони підпадають під дію угод про нагляд між міністерством та ЦОВВ, що дозволяють деяку гнучкість і більш індивідуалізовані домовленості. Однак навіть у цьому випадку важливі складові системи управління прописані на центральному рівні в Кодексі практики управління державними органами. Цей документ містить перелік механізмів управління і список питань, які слід

чітко врегулювати згідно з угодами між міністерствами й ЦОВВ, які вони координують та скеровують.

### Малюнок 5. Складові частини системи міністерського керування агентствами. На прикладі Ірландії

Чітко визначені ролі і відповідальність згідно із законодавством про агентства	Рівень дотримання Кодексу практики управління державними органами	Узгодженість стратегічної програми зі стратегічною програмою профільного міністерства
<b>Виконання угод про надання послуг</b> (річні і багаторічні цілі і завдання, що визначають очікуваний рівень ефективності агентства)	<b>Періодичні критичні огляди</b> (аналіз потреби у збереженні агентства як окремого органу і можливих заходів щодо покращання його підзвітності, ефективності та дієвості)	<b>Оплата праці та пенсійні внески</b> (Правила щодо оплати праці та інших форм винагороди, встановлені відповідно до державних стандартів)

Джерело: Департамент державних видатків і реформ 2016

Перелік конкретних міністерських механізмів управління подібний у всіх європейських країнах. Найважливішим критерієм, що розмежує параметри міністерського втручання в автономію ЦОВВ, є її тип. Деякі інструменти можуть бути вилучені для більш автономних органів. Не існує єдиного стандарту для віднесення кожного з органів до певного типу установ. Однак у контексті Європейського адміністративного простору (країни-члени ЄС та ті, що гармонізують своє законодавство з правом ЄС) вирішальними чинниками, які слід враховувати, є стандарти самостійності, сформульовані в *acquis* ЄС для конкретного типу органів, передусім НРО. Система управління ЦОВВ має рахуватися з їхнім особливим статусом в окремих сферах, гарантуючи при цьому, що вони є частиною державної адміністрації і залишаються об'єктом ефективного, орієнтованого на результат режиму підзвітності.

#### Системи управління ефективністю

Яким би не був тип ЦОВВ, орієнтоване на результати управління ефективністю, що поєднує операційну самостійність органів з підзвітністю за досягнуті результати, є наріжним каменем відносин між міністерством і ЦОВВ. Ці органи повинні бути підзвітними міністерствам стосовно досягнення чітко визначених (узгоджених) цілей і завдань. Для такого управління ефективністю існують різні моделі. У міжнародній практиці можна виділити дві моделі орієнтованого на результат управління ефективністю ЦОВВ:

- **Однорідна і жорстко регламентована модель.** Ця модель спирається на детальне регулювання всього процесу планування, вимірювання та оцінки ефективності. Цілі, індикатори і завдання представлені структуровано з використанням стандартизованої матриці продуктивності. Комунікація між міністерством і ЦОВВ регулюється законом з жорстким розподілом завдань, відтак залишається мало місця для дискусій чи обговорення планів і діяльності агентств.
- **Гнучка, децентралізована модель.** Ця модель характеризується поміркованою законодавчою базою, переважанням усталеної адміністративної практики, і водночас більш гнучкою, подеколи договірною моделлю відносин між міністерством та ЦОВВ. Вона також менше концентрується на твердому застосуванні концепції управління цілями. Цілі не завжди супроводжують вимірювані показники і завдання. Вони зосереджені на встановленні пріоритетів і завдань, що є особливо актуальні.

В обох моделях є свої переваги і недоліки. Без усталеної традиції «культури продуктивності» важко впроваджувати гнучку децентралізовану модель в адміністрування. Остання може виглядати бюрократичною і жорсткою, але вона додає уряду послідовності і допомагає впроваджувати в невідомих із цією моделлю органах правила, націлені на результат. Попередня модель була реалізована Португалією, де система управління продуктивністю та напрацьовані при цьому документи детально врегульовані законом. (Вставка 7).



### Вставка 7. Інтегрована система управління та оцінки ефективності державного управління (SIADAP) у Португалії

SIADAP була запроваджена в 2004 р. як комплексна система управління та оцінки ефективності, що складається з трьох компонентів: (1) Системи оцінки діяльності адміністративних органів (SIADAP 1); (2) Системи оцінки ефективності діяльності керівників органів державного управління (SIADAP 2); і (3) Системи оцінки ефективності роботи працівників органів державного управління (SIADAP 3). Кожна система детально регулюється законом і підзаконними актами уряду.

У контексті відносин між міністерством і установами SIADAP 1 є найважливішим елементом системи. Вона охоплює повний цикл орієнтованого на результат управління ефективністю: від встановлення перед кожним органом багаторічних стратегічних цілей (шляхом встановлення річних цілей, показників ефективності та завдань) – до оцінки їхнього досягнення і виявлення будь-яких відхилень (у т.ч. і причин) при їхньому досягненні. Цілі пропонуються кожною установою, але вони підлягають затвердженню профільними міністерствами. Оцінка ефективності починається з самооцінки, підготовленої відповідною установою. Результати відображаються в її річному звіті.

На додаток до аналізу реалізації цілей, річний звіт повинен містити надані установою оцінки послуг користувачами, пояснення будь-яких невдач у досягненні очікуваних результатів, заходи, заплановані для підвищення ефективності, та порівняння з виконанням аналогічних послуг на національному і міжнародному рівнях.

За самооцінюванням слідує критичний аналіз, наданий підрозділом профільного міністерства, відповідального за планування, стратегію та оцінку. Міністерство має не лише переглянути роботу окремих підпорядкованих органів, а й порівняти роботу всіх органів під його наглядом і виділити кращих та найслабших виконавців. На основі самооцінки та огляду, проведених профільним міністерством, виставляється підсумковий бал, який пропонує керівник установи та затверджує профільний міністр: а) хороша ефективність – всі цілі досягнуті, а ступінь виконання деяких завдань був вищим за очікуваний; б) задовільна ефективність – всі або, принаймні, найпотрібніші цілі були досягнуті; і в) недостатня/низька ефективність – найпотрібніші цілі не були досягнуті.

Джерело: Закон №66-Б/2007 від 28 грудня 2007 року, що встановлює інтегровану систему управління та оцінки ефективності державного управління; (Мадурейра, Рендо і Ферраз, 2020<sup>[54]</sup>)

Кілька країн дотримується більш гнучкого підходу. Наприклад, управління ЦОВВ шляхом щорічних інструкцій (листів про асигнування) характерне для Норвегії та Швеції, тоді як контракти на виконання є провідним засобом, що регулює відносини міністерство – ЦОВВ у Фінляндії чи Ірландії. Ці країни з усталеними традиціями агенцифікації обрали менш жорсткі підходи до управління ефективністю. Зокрема, при дотриманні ними загального принципу орієнтованого на результат управління вони не вимагають узгодження всіх цілей ЦОВВ і детальних кількісних показників для кожного з них. Вони також надають більше простору для пристосування загальних правил процесу управління ефективністю до індивідуальних уподобань і традицій відповідних міністерств та установ.

## Вставка 8. Управління агентствами шляхом щорічних листів про асигнування і контрактів на виконання (Швеція, Норвегія, Ірландія, Фінляндія)

Швеція добре відома своїми традиційними публічними агентствами (принаймні з дев'ятого століття) і використанням моделі невеликих міністерств, відповідальних лише за політичний супровід значної кількості агентств, що виконують всі операційні функції. Ця модель характеризується широкою самостійністю агентств, гарантованою на конституційному рівні. З 1970-х років модель управління агентствами еволюціонувала від детальних правил до управління цілями. Її головними керівними засобами є щорічні листи призначення (*regeringsbrev*) уряду кожній агентству. Проекти листів готуються профільними міністерствами, а затверджуються урядом. Формат цих листів уніфікований. Зазвичай вони складаються з таких елементів:

- Перелік основних завдань і вимог щодо того, як буде повідомлено уряду про їхнє виконання. Цікаво, що формулювання цілей рідко відповідає відомим SMART критеріям (конкретність, вимірюваність, досяжність, актуальність, вчасність); часто вони розпливчасті та загальні.
- Інші вимоги до звітності, наприклад, додаткові звіти щодо реалізації конкретних стратегій або законодавчих актів.
- Інші конкретні завдання (наприклад, запит на прогноз видатків на найближчі роки) і пріоритетні для агентства сфери діяльності.
- Загальний обсяг фінансування агентства.
- Умови виділення коштів (приміром, вказуються кошти, призначені на конкретні проекти);
- Інші умови фінансування (приміром, ліміт позики).
- Розрахунковий бюджет для платних операцій, в яких прибуток доступний для розподілу.

Річні звіти агентств та всі інші звіти, подані до уряду відповідно до встановлених у листах

призначення вимог, слугують основою для оцінки діяльності агентств і відбуваються у формі службового діалогу між агентством та профільним міністерством.

Подібна модель існує і в Норвегії, але листи призначення (*tildelingsbrev*) агенціям видають профільні міністерства. Структура цього документа схожа на ту, що в сусідній Швеції, але на деякі відмінності варто вказати. Наприклад, норвезькі листи призначення містять календар управління, де йдеться про важливі події у стосунках між міністерством і агентством (приміром, зустрічі для обговорення результатів або етапів бюджетного процесу на наступний рік). У них також більше уваги приділяють встановленню вимірюваних показників ефективності для кожної основної цілі.

Державні установи Ірландії регулюються відповідними профільними міністерствами переважно

угодами про виконання (PDA), що містять як річні, так і багаторічні цілі та завдання, засновані на стратегії міністерства. Формат і зміст PDA визначається Кодексом практики управління державними органами, опублікованим Департаментом державних видатків і реформ (відповідає за питання державного управління). PDA має складатися з головних пріоритетів і завдань агентства, узгоджених зі стратегією політики уряду, послугами і результатами, які має забезпечити установа, та виділених для цього ресурсів, потенційних факторів ризику, механізмів вимірювання ефективності, моніторингових заходів, правил внесення змін до завдань (як виняток) і терміну угоди (в принципі, три роки).

Стосунки між міністерствами і підпорядкованими агентствами у **Фінляндії** регулюються багаторічними угодами про ефективність. Ці угоди містять цільові показники ефективності на кожен бюджетний рік у поєднанні з розподілом ресурсів, необхідних для їхнього досягнення. Вони розробляються шляхом переговорів між міністерствами та агентствами на основі проекту, підготовленого однією зі сторін. Заснована на



програмі уряду початкова версія угод про ефективність охоплює цільові показники ефективності на перший рік та попередні цілі на два, три і чотири роки. Згодом угоди оновлюються з конкретизацією цілей на кожен рік. Щороку агентства звітують про реалізацію поставлених цілей. Крім того, існує практика щорічного моніторингу прогресу агентства у досягненні цілей – шляхом середньострокових звітів кожні шість місяців і регулярного діалогу між міністерствами та агентствами. Наприкінці чотирирічного періоду, охопленого угодою, готується детальний підсумковий звіт.

Джерело: (Жан та інші, 2008<sup>[55]</sup>) (Левін, 2009<sup>[56]</sup>) (Аскім, 2019<sup>[57]</sup>) (Оберг і Вокелберг, 2020<sup>[58]</sup>); Огляд щорічних листів про асигнування різних агентств (Департамент державних видатків і реформ, 2016<sup>[27]</sup>) (Міністерство фінансів Фінляндії, 2020<sup>[59]</sup>)

Як б модель не була обрана, режим управління ефективністю має охоплювати всі ЦОВВ, хоча і з деякими незначними змінами для НРО. По суті, профільні міністерства повинні утримуватися від нав'язування таким органам конкретних цілей і завдань, а натомість узгоджувати основні пріоритети. Діяльність НРО слід обговорювати з профільним міністерством, але варто уникати будь-яких рейтингів чи запроваджувати санкції через незадовільні показники.

### Класичний міністерський контроль

Система управління ефективністю є основою стосунків між міністерством і ЦОВВ, що визначають обсяги самостійності та підзвітності органу. Однак міністерства також мають низку традиційних інструментів управління. Перелік інструментів міністерського контролю може відрізнятися, особливо з урахуванням типу органу. Найчутливіші обмеження стосуються НРО. Наведена нижче матриця містить перелік типових засобів з особливим акцентом на тих із них, які слід вилучити стосовно НРО відповідно до стандартів, встановлених *acquis* ЄС.

### Малюнок 6. Традиційні механізми контролю профільних міністерств над ЦОВВ

УПРАВЛІННЯ	ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ	ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ
Призначення і звільнення керівників	Розбудова стратегії у сфері діяльності ЦОВВ	Моніторинг дотримання органом положень про внутрішнє управління через аудити та перевірки
Затвердження внутрішньої організаційної структури	Встановлення загальнополітичних принципів	Затвердження чи погодження бюджету у співпраці з міністерством фінансів
Утворення і закриття регіональних відділень	Запит інформації, документів і пояснень	Затвердження або визначення числа працівників
	Видання детальних інструкцій і наказів щодо конкретних питань	
	Перегляд адміністративних актів, виданих ЦОВВ	

Примітка: Темно-синім кольором виділено інструменти, що застосовуються до всіх державних агентств. Світло-синім – інструменти, які не можуть застосовуватися до НРО.

Адміністративна спроможність батьківських міністерств часто ігнорується в дискусіях про структуру ЦОВВ. Однак навіть коли закон чи договір надає достатні механізми для управління, тільки міністерства з достатніми можливостями здатні ефективно використовувати їх для запобігання ризику втрати політичного контролю без шкоди для самостійності ЦОВВ. Ще в 2001 р. SIGMA попередила, що для здійснення законодавчо встановлених заходів контролю та управління потрібні підготовлений персонал, адекватні інформаційні системи і достатні фінансові ресурси. Нездатність їх реалізувати призводить до поразки (ОЕСР), 2001<sup>[12]</sup>.

Кадровий склад та інформація можуть стати проблемою навіть у країнах з давніми традиціями розбудови стосунків міністерство – ЦОВВ. Потрібні нові навички і вміння працівників батьківського міністерства, зокрема коли відносини підпорядкування (на основі традиційного кадрового і фінансового контролю) доповнюються або замінюються орієнтованим на результат підходом. Деякі країни розробили конкретні переліки компетенцій державних службовців, які працюють у таких умовах (Кабінет міністрів, 2014<sup>[60]</sup>), запровадили освітні програми (Кабінет міністрів, 2014<sup>[61]</sup>) чи перерозподілили персонал з метою вирішення проблеми спроможності нагляду (ОЕСР), 2015<sup>[62]</sup>). Деякі адміністрації видали рекомендації щодо нагляду з боку міністерств за іншими органами виконавчої влади (Департамент державних видатків і реформ, 2016<sup>[27]</sup>), або рекомендації для членів правлінь таких органів (ОЕСР), 2018<sup>[63]</sup>).

Необхідно взяти належні внутрішні заходи там, де фінансовий нагляд і здійснення політики формально віднесені до різних підрозділів міністерства, щоб запобігти суперечливим очікуванням з боку підпорядкованої установи (ОЕСР), 2015<sup>[62]</sup>). У випадках, коли представник міністерства є членом правління установи, роль нагляду в міністерстві не має бути обов'язком цієї ж особи.

## Розвиток культури співпраці між міністерством та ЦОВВ і визначення завдань

Повсякденні стосунки між (профільними) міністерствами і ЦОВВ залежать не тільки від формальних механізмів, а й від чогось набагато менш помітного, а саме: культури співпраці, заснованої на спільних цілях і цінностях, і спільного розуміння завдань, відповідальності і самостійності обох суб'єктів. Особливо на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС, де концепція автономних ЦОВВ залишається новинкою, важливо інвестувати час і ресурси у підвищення обізнаності профільних міністерств і ЦОВВ, які ними координуються та скеровуються, зі специфічними рисами таких стосунків. Побудова культури незалежності в самостійній установі і в її середовищі та у стосунках з іншими державними суб'єктами вимагає часу. (ОЕСР), 2017<sup>[47]</sup>)

Розбудова культури співпраці є складнішою за встановлення формальних правил, але і її можна підтримати загальними рекомендаціями. Наприклад, уряд Великої Британії розробив Кодекс сумлінної практики для взаємодії між відомствами (міністерствами) та віддаленими установами (агентствами).

### Вставка 9. Британський Кодекс сумлінної практики для взаємодії між відомствами (міністерствами) і віддаленими установами (агентствами)

Партнерство між міністерствами й агентствами має спиратися на чотири принципи: (1) Мета – спільне розуміння мети, завдань і ролей агентств, викладених у відповідних документах; чітка процедура підзвітності; (2) Впевненість – зважений підхід міністерства до нагляду за агентствами; надання їм самостійності для ефективної роботи і гарантії оцінки їхньої діяльності міністерством; (3) Корисність – обміни навичками і досвідом між агентством і міністерством; і (4) Залученість – відкриті, чесні, конструктивні та довірчі стосунки, засновані на ясності щодо взаємних очікувань.

На додаток до цих загальних принципів були сформульовані такі більш конкретні керівні принципи:

- Існує стратегічна узгодженість між метою і завданнями міністерства і агентства.
- Підхід міністерства до нагляду (забезпечення) за агентством ґрунтується на оцінці ризиків, пов'язаних із ним.
- Міністерство належним чином спостерігає за діяльністю агентства, відповідно до його мети і необхідного ступеню самостійності.
- Міністерство й агентство мають доступ до даних, необхідних для оцінки діяльності агентства.

- Існує регулярний обмін навичками і досвідом між міністерством та агентством, включно з відрядженнями, спільними програмами і проектними радами, а також форуми взаємного навчання для працівників обох органів.
- Існує чітка процедура врегулювання спорів між міністерством та агентством.
- Стосунки між міністерством та агентством регулярно аналізуються й оцінюються обома сторонами.

Джерело: (Офіс Кабінету міністрів, 2017<sup>[64]</sup>)

Важливим елементом культури стосунків міністерство – ЦОВВ є розуміння ролей кожного органу. Вирішальне значення належить розробці політики. В принципі за розробку політики має відповідати міністерство. Орган з її реалізації перебуває під міністерським наглядом. Однак практика країн з багатим досвідом управління ЦОВВ без статусу міністерств демонструє, що ця чіткість розподілу праці може втрачатися, натомість агентства також можуть істотно впливати на формування державної політики, яку вони, вже очікувано, впроваджуватимуть. Приміром, ЦОВВ в Швеції мають більше досвіду і можливостей (особливо персонал), відтак вони діють як партнери відповідних міністерств у розробці політики (Ніклассон і П'єрре, 2012<sup>[65]</sup>). В умовах світової фінансової кризи 2008 р. регуляторна агенція фінансового ринку Німеччини перебрала на себе провідну роль у політичному реагуванні на ситуацію на фінансовому ринку (Гандке, 2012<sup>[66]</sup>). Підтримка поділу між політикою та функціями реалізації політики шляхом агенцифікації не завжди спрацьовує. Однак замість того, щоб намагатися завадити впливу ЦОВВ без статусу міністерств на державну політику, уряду слід скоріше виробити правила такого залучення. На основі міжнародного досвіду, можна розглядати такі інструменти:

- Забезпечення допоміжної ролі таких органів у розробці політичних і законодавчих пропозицій, а контроль залишається за відповідним підрозділом і посадовими особами міністерства.
- Вплив ЦОВВ базується на наданні даних, висновків з практики реалізації політики і законів та коментарів стосовно міністерських пропозицій з позиції організації, яка краще розуміється на буденних справах відповідної галузі.
- Профільне міністерство не «передоручає» формування політики ЦОВВ, коли просить розробити стратегію або законодавчі пропозиції.
- Всі розроблені ЦОВВ пропозиції розглядаються відповідним підрозділом та посадовими особами міністерства, перш ніж вони використовуються як офіційні пропозиції державної політики.
- Співпраця між міністерством і ЦОВВ у процесі розробки політики може бути інституціалізована у формі робочих чи цільових груп.
- Очікування міністерства щодо участі ЦОВВ у напрацюванні рішень мають бути чітко виписані в управлінні робочим процесом.

Однак безпосередню участь ЦОВВ в розробку політики слід розглядати як винятковий випадок. Профільні міністерства мають демократичну легітимність і несуть відповідальність за розроблення державної політики. Основна ж роль ЦОВВ полягає в забезпеченні ефективної реалізації цієї політики.

## Висновок: гідні приклади й інструменти управління ЦОВВ

Не існує "єдиного шаблону" управління ЦОВВ без статусу міністерства. Однак є загальний перелік викликів, що вимагають однакової реакції. На основі огляду міжнародних тенденцій, прикладів і стандартів можна скласти підбірку гідних уваги прикладів та інструментів, які допомагають урядам управляти ландшафтом цих органів і знаходити баланс між їхньою автономією і підзвітністю. Ці гідні приклади та інструменти управління ЦОВВ не широко застосовуються на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС. Про це йдеться у наступному розділі. У країнах перехідної економіки згадане вище необхідно унормувати в

правовій та інституційній базі стосовно цих органів. Загальна відповідальність за управління політикою уряду щодо ЦОВВ без статусу міністерств повинна бути чітко прописана. Після встановлення правових та інституційних засад якість і послідовність повсякденного управління, а також стабільність і постійна відданість на високому рівні завданням належного управління ЦОВВ – все це стане провідними чинниками, які визначатимуть дієвість державного управління.

### Малюнок 7. Узагальнені приклади та інструменти управління ЦОВВ без статусу міністерства

<p><b>ЗАГАЛЬНОУРЯДОВІ ФУНКЦІЇ</b></p> <p><i>Послідовні стандарти управління ЦОВВ і забезпечення регулярної оптимізації їхнього ландшафту</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Таксономія (типологія) ЦОВВ без статусу міністерств (утворених у законодавчому полі) базується на автономності різного рівня, потрібної їм для виконання своїх функцій, і враховує стандарти ЄС для конкретних типів таких органів.</li> <li>• Порядок попереднього розгляду пропозицій щодо утворення нових ЦОВВ.</li> <li>• Регулярні огляди наявних органів на індивідуальному рівні для обґрунтування продовження їхнього існування і на колективному рівні для їхньої оптимізації, тобто, їх об'єднання або вивчення альтернативних форм виконання державних функцій.</li> <li>• Загальноурядові регламенти і стандарти, що застосовуються до всіх таких органів, сфокусованих на забезпеченні послідовного і фахового управління усією системою.</li> </ul>
<p><b>ФУНКЦІЇ РІВНЯ ПРОФІЛЬНОГО МІНІСТЕРСТВА</b></p> <p><i>Механізми підзвітності ЦОВВ за результати, що захищають необхідну автономність</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Керівна структура, утворена навколо орієнтованої на результат системи управління ефективністю та забезпечення узгоджених (обговорених) між профільним міністерством і ЦОВВ цілей і завдань останнього.</li> <li>• Чітке окреслення автономності ЦОВВ, включно із територією «вхід заборонений» для профільного міністерства.</li> <li>• Традиційні механізми міністерського контролю, зокрема призначення керівництва органу, проведення інспекцій, запит інформації або видання вказівок та інструкцій (див. Вставка 6 щодо НРО – особливі механізми).</li> </ul>

# 4 ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС: Наскільки вони автономні? Наскільки підзвітні? Як їх реформувати?

## Вступ

Цей розділ починається з короткого пояснення того, як змінилося ландшафт центральних органів виконавчої влади країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС з приходом до ідеї агенцифікації. Вона визначила основні причини того, що можна назвати "агенцифікацією на стероїдах", та п'ять викликів, розвиток яких позначився на державному управлінні і громадянах. У наступній частині проаналізовано рівні самостійності та підзвітності таких ЦОВВ різних типів. В останній частині підсумовано уроки, отримані з попередніх реформаторських ініціатив.

На підставі, передусім, даних моніторингових звітів SIGMA та опитування було проаналізовано десять систем державного управління. Опитування охоплювало: Албанію (ALB), Вірменію (ARM), Боснію і Герцеговину (BIH), Грузію (GEO), Косово (XKX), Молдову (MDA), Чорногорію (MNE), Північну Македонію (MKD), Сербію (SRB) та Україну (UKR). Детально про опитування йдеться в наступній частині. Західнобалканські уряди мали зиск від двох повних раундів моніторингу SIGMA (2017 і 2021 рр.), тоді як Україна та Вірменія пройшли лише початковий моніторинг (2018 р.). Хоча моніторингові звіти SIGMA у цій сфері щодо Грузії і Молдови відсутні, але для цього звіту було підібрано дані, які дозволили завдяки субіндикаторам здійснити порівняння<sup>6</sup>. Залучення SIGMA у реформи управління ЦОВВ без статусу міністерств в Албанії, Косові, Північній Македонії, Сербії та Україні також надала корисну додаткову інформацію для перевірки інших джерел даних та написання підсумкової частини цього розділу.

## Агенцифікація на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС – огляд

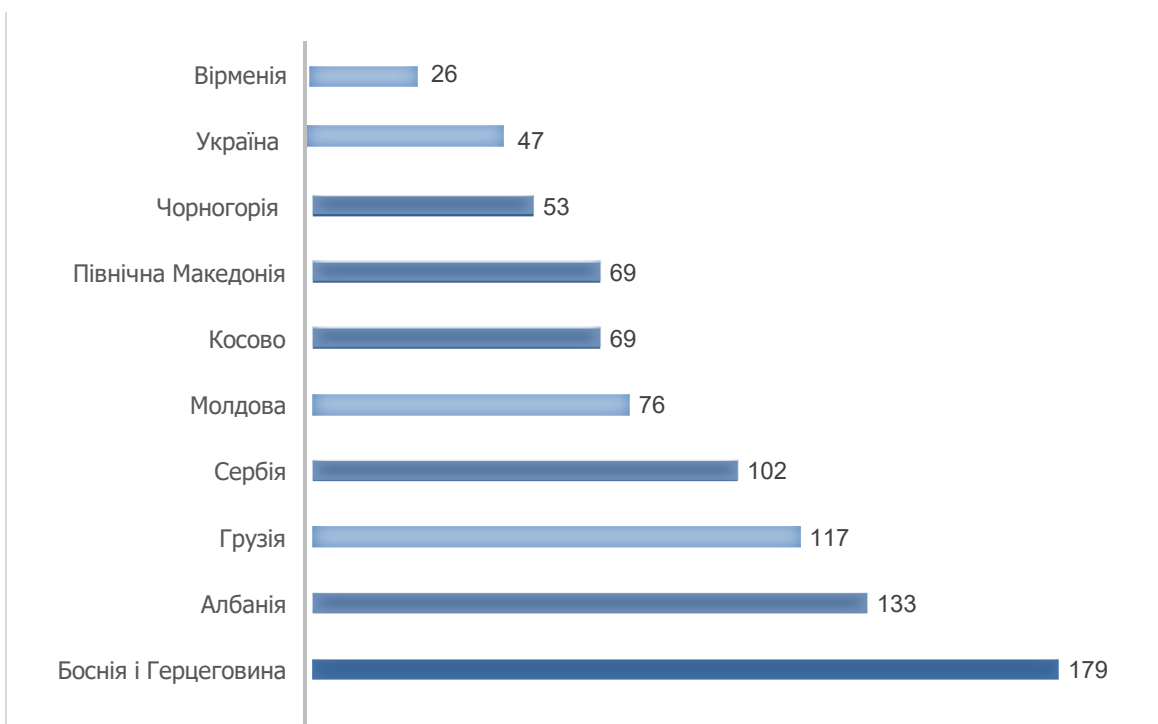
Глобальний феномен агенцифікації з ентузіазмом сприйняли всі органи влади Західних Балкан та країн-сусідів ЄС. Інші постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) цей тренд також підхопили. Держави запустили дуже амбітні програми реформ з реструктуризації своїх систем центральних органів виконавчої влади, зокрема ЦОВВ без статусу міністерств. (такі реформи часто обумовлювалися вступом до ЄС). Але їхній "потенціал реформ" був набагато менший, ніж у країн ЄС та ОЕСР, які були джерелом їхнього натхнення. Вже згадані вчені задокументували викривлену логіку, яку хвиля агенцифікації привнесла у життя країн ЦСЄ, ймовірно, як наслідок напівавпроваджених програм реформування.

<sup>6</sup> Моніторингові звіти SIGMA: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

Тематичні дослідження документують парадоксальні результати стосовно агресивності ЦОВВ у стягненні плати з клієнтів, політичного характеру призначення вищих керівників та отримання необґрунтовано завищених зарплат у порівнянні з іншими державними органами. (Рандма-Ліів, 2011<sup>[67]</sup>)

Цей розділ показує, що історія з країнами ЦСЄ повторюється нинішніми органами влади країн Західних Балкан та країн-сусідів ЄС. Хоча кількість центральних органів виконавчої влади відрізняється, як видно на мал. 6, у всіх них ЦОВВ без статусу міністерств становлять значну частину системи державного управління. Там, де кількість таких органів є меншою, часто це є наслідком утворення значної кількості квазіорганів, зокрема державних підприємств (Молдова, Україна, Сербія)<sup>7</sup>, або фондів (Вірменія). Такі квазіоргани не враховувалися в малюнку нижче.

### Малюнок 8. Кількість ЦОВВ без статусу міністерствна Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС



Джерело: Дані отримані SIGMA від національних урядів і зібрані місцевими експертами з відкритих джерел.

Примітка: ЦОВВ визначається як суб-міністерський орган публічного права, відповідальний, насамперед, за реалізацію законів і стратегій, за винятком закладів освіти, культури та медицини. Квазі-ЦОВВ, визначені як органи приватного права, такі як державні підприємства і трасти, не розглядаються, хоча вони поширені у Вірменії, Молдові та Україні. Щодо чисельності ЦОВВ, то в Боснії і Герцеговині їх 46, у Федерації БіГ – 65, у Республіці Сербській – 68. Темно-синім кольором забарвлено західнобалканський регіон, а світло-синім – регіон країн-сусідів ЄС.

ЦОВВ без статусу міністерств розповсюджувалися в постсоціалістичних країнах ЦСЄ почасти тому, що уряди дотримувалися загального міжнародного тренду агенцифікації, і тому, що цю тенденцію підштовхувала широка коаліція зацікавлених сторін. Серед них – міжнародні суб'єкти, зокрема ЄС та інші донорські організації. Вони очікували, що утворення таких органів підвищить ефективність і професіоналізм державних органів (Бєблаві, 2002<sup>[53]</sup>).

Утворення нових самостійних органів, відповідальних за вказані сфери, виглядало для міжнародних організацій привабливим варіантом, оскільки, як здавалося, забезпечувало масштабніший і більш прямий

<sup>7</sup> Немає повного набору даних про кількість державних підприємств у всіх країнах Західних Балкан та країн-сусідів ЄС. Однак нещодавнє дослідження ОЕСР надає дані для Західних Балкан, які демонструють, що в Сербії це число особливо високе (154 державних підприємств). Хоча лише деякі з них виконують функції, які можуть бути реалізовані альтернативно через ЦОВВ, це число не можна ігнорувати при оцінці управлінських проблем, пов'язаних з державним сектором (ОЕСР, 2021<sup>[81]</sup>).



вплив на політику саме через ці нові інститути, усувало втручання бездіяльної традиційної бюрократії. Автономні ЦОВВ без статусу міністерства, захищені від політичного тиску і канцеляризму, були неначе рецептом швидких перемог. Навіть саме утворення такого органу вважалося б здобутком. ЦОВВ у цих пріоритетних сферах могли б бути укомплектовані відібраними людьми, які могли виявитися компетентнішими і відданішими справі, ніж пересічні державні службовці. Однак невдовзі з'ясувалося, що платою за це стали фрагментація стратегії, політика "ізоляваності", дублювання завдань, а в гірших випадках – поява лазівок для протекціонізму (Хайнал, 2011<sup>[21]</sup>; Поллітт, 2012<sup>[35]</sup>). У таких випадках логіка агенцифікації була спотворена зацікавленими групами для забезпечення політичних призначенців високооплачуваними і менш публічними посадами. Через корисливі інтереси такі політичні торги невдовзі звели нанівець подальші реформаторські зусилля.

Всі західнобалканські уряди і уряди країн-сусідів ЄС відреагували на тенденцію агенцифікації і супутні їй виклики, перш за все, ухваленням рамкових законів про державне управління, націлених на встановлення загальних правил організаційної перебудови державного управління. Тривале залучення SIGMA на Західних Балканах та у країнах-сусідах ЄС засвідчило, що ухвалення рамкових законів належним чином не усунуло проблеми з управлінням, зумовлені агенцифікацією.<sup>8</sup> Всі десять держав зіштовхнулися із п'ятьма переліченими нижче проблемами.

### **1. Відсутність всеосяжного бачення організаційної структури державного управління, включно із роллю ЦОВВ без статусу міністерств**

Попри існування рамкових законів про державне управління, архітектура держави досі не чітка. Рамкові закони не мають нормативної дії при визначенні форми, яка впливає із функції. На практиці численні адміністративні органи залишаються «поза категорією» та/або не підпадають під офіційну типологію. У деяких випадках навіть не зрозуміло, чи повинні ЦОВВ без статусу міністерств зосереджуватися лише на реалізації політики як своєї основної функції, чи вони також відіграють якусь роль у розробці політики як альтернатива неефективним міністерствам (див. приклад Вірменії у вставці нижче). Ця відсутність ясності не тільки перешкоджає прозорому розподілу обов'язків серед центральних органів виконавчої влади, але і шкодить демократичній підзвітності. Міністри як члени кабінету міністрів безпосередньо підзвітні парламенту у відповідній сфері політики, тоді як керівники ЦОВВ, зазвичай, не підпадають під ці механізми підзвітності.

---

<sup>8</sup> Моніторингові звіти SIGMA <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, а також ОЕСР (2007), «Організація центральної державної адміністрації», документи SIGMA, №43, надруковано ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>

### Вставка 10. Недієздатний розподіл праці між міністерствами й іншими ЦРОВВ: приклад Вірменії.

Комітет з туризму та Комітет з міського розвитку є двома прикладами, коли розробка політики практично здійснюється позаміністерськими органами. Інтерв'ю з міністерством надзвичайних ситуацій та підпорядкованими йому органами свідчать, що це міністерство практично не виконує жодних функцій з розробки політики, а діє як організаційна парасолька для рятувальних та аварійних служб. Цей тип міністерства характерний для деяких пострадянських країн (Російська Федерація, Білорусь і Казахстан). Відповідальність за розробку політики у сфері внутрішніх справ чітко не визначена, а керівництво рятувальної та аварійної служб занадто централізоване. Комітет цивільної авіації формально підпорядкований міністерству транспорту, зв'язку та інформаційних технологій, а насправді має повну самостійність, оскільки міністерство не має досвіду і можливостей, необхідних для нагляду за ним. Цей орган використовується для доповіді безпосередньо Раді міністрів. З ухваленням закону «Про органи державного управління» він був офіційно переданий міністерству транспорту, зв'язку та інформаційних технологій без забезпечення його необхідними знаннями і спроможністю ефективно виконувати нові завдання.

Джерело: ОЕСР (2019) Доповідь SIGMA щодо базових вимірів, Вірменія, ОЕСР, Париж, стор.86.

## 2. Неконтрольоване поширення ЦОВВ без статусу міністерств і брак механізмів запобігання необґрунтованому утворенню таких нових органів

Це дослідження не містить прикладів комплексної та надійної політичної і нормативної бази, яка могла б запобігти неконтрольованому розповсюдженню ЦОВВ без статусу міністерств у досліджених державах. Жодна з них не дотримується всіх критеріїв Методичної рамки принципів державного управління. Однак деякі з них досягли прогресу з 2017 року (таблиця нижче). Всі держави наразі мають процедури утворення, об'єднання і закриття центральних органів виконавчої влади, але тільки у Північній Македонії є загальний план щодо політики інституційного розвитку центральних органів виконавчої влади. Влада Албанії є єдиною, де у складі центрального уряду існує орган, який несе формальну відповідальність за регулярні огляди організації центральних органів виконавчої влади (хоча насправді виконання цієї функції має невтішний вигляд), і дотримується всіх критеріїв, за винятком наявності загального плану інституційного розвитку. Попри існування і політики, і нормативних актів для управління процесом утворення нових органів, поширення ЦОВВ триває без належного *ex ante* контролю (див. малюнок 9 нижче).

Таблиця 8. Наявність політики і правил для управління ЦОВВ без статусу міністерств

Критерії	ALB	ARM	BIH	XKX	MNE	MKD	SRB	UKR
План інституційного розвитку центральних органів виконавчої влади вписаний у документі(-ах) політики					◀	▶		
Процедура утворення, об'єднання і ліквідації кожного типу центрального органу виконавчої влади прописана у законі	●	●	●	▶	▶	▶	●	●
Процедура утворення, об'єднання і ліквідації центрального органу виконавчої влади кожного типу вимагає участі прем'єр-міністра, міністра фінансів і урядового органу, відповідального за управління державною службою	▶			▶	◀	▶	▶	
Утворення нового органу має супроводжуватися таким <i>ex ante</i> аналізом: 1) оцінка потреби в утворенні нового органу; 2) вивчення альтернатив утворенню нового органу; 3) оцінка вартості і потреби у персоналі нового органу	▶		▶	▶	●	▶	▶	
Відомство у центральному уряді відповідає за регулярні огляди центральних органів виконавчої влади і планування інституційного розвитку	▶				◀	◀		

Джерело: (ОЕСР, 2018<sup>[68]</sup>)

Вставка: Дані шести країн Західних Балкан за 2021 рік. Дані щодо України та Вірменії є лише за 2018 рік. Зелений трикутник означає, що цей критерій був досягнутий лише у 2021, а не 2017 році. Червоний трикутник показує, де критерії були дотримані у 2017 році, а у 2021 р. – вже ні.

### 3. Відсутність чіткої комплексної типології ЦОВВ без статусу міністерств, що встановлює стійкі і загальні правила їхньої автономності і нагляду за ними

Рамкові закони про організацію державного управління визнають ЦОВВ без статусу міністерств частиною системи державного управління у всіх випадках. Офіційні типології таких органів є дуже різними, але вони дотримуються схожої моделі. Хоча більшість з них уточнюють правовий статус органів влади та встановлюють основні правила своєї внутрішньої організації (керівні органи, інституційний центр), їм бракує чіткого розрізнення між органами різних типів, що веде до автономності різного ступеня. У деяких випадках, наприкладі Косова, навіть якщо парламент ухвалив рамковий закон, позитивні наслідки офіційної типології нищатья існуванням суперечливого секторального законодавства і відсутністю гармонізації законів. В Албанії відмінності в законі настільки неочевидні, що більшість органів відповідають критеріям ледь не кожного типу. Крім того, органи одного типу можуть працювати в різних режимах і стосовно фінансового менеджменту, і статусу персоналу. Тому на практиці більшість ЦОВВ без статусу міністерств продовжує працювати за індивідуально розробленими схемами управління, що переважно є результатом політичних торгів, аніж чіткого, всеосяжного бачення організації державного управління. У всіх проаналізованих країнах багато державних органів продовжує існувати поза офіційною типологією, користуючись «особливим» статусом. Всі ці чинники формують хаотичне, фрагментоване і некероване організаційний ландшафт з дуже реальними і відчутними недоліками, такими як незбагненні відмінності в заробітній платі при однакових посадах та інших відмінності в умовах працевлаштування в державному секторі.

Таблиця 9. Ясність і комплексність офіційної типологізації центральних органів виконавчої влади

Критерії	ALB	ARM	BIH	XKX	MNE	MKD	SRB	UKR
Правовий статус чітко регулюється для центральних органів виконавчої влади всіх типів	●		●	▶	▶		●	●
Функціональні критерії утворення чітко регламентовані для всіх типів центральних органів виконавчої влади						◀		
Органи управління регулюються для всіх типів центральних органів виконавчої влади	●		●		●	●	●	●
Схеми підпорядкування/нагляду чітко регламентовані для всіх типів центральних органів виконавчої влади	●		●		◀	▶	●	
Ступінь самостійності у фінансовому і кадровому менеджменті чітко регулюється для всіх типів центральних органів виконавчої	●		●		▶		●	●

Джерело: (ОЕСР, 2018<sup>[68]</sup>)

Примітка: Дані щодо шести країн Західних Балкан стосуються 2021 року. Дані по Україні і Вірменії доступні лише за 2018 рік. Зелений трикутник означає, що цей критерій був дотриманий лише у 2021 р., а не 2017 році. Червоний трикутник означає, що цей критерій був дотриманий лише у 2017 р., а в 2021 р. – вже ні.

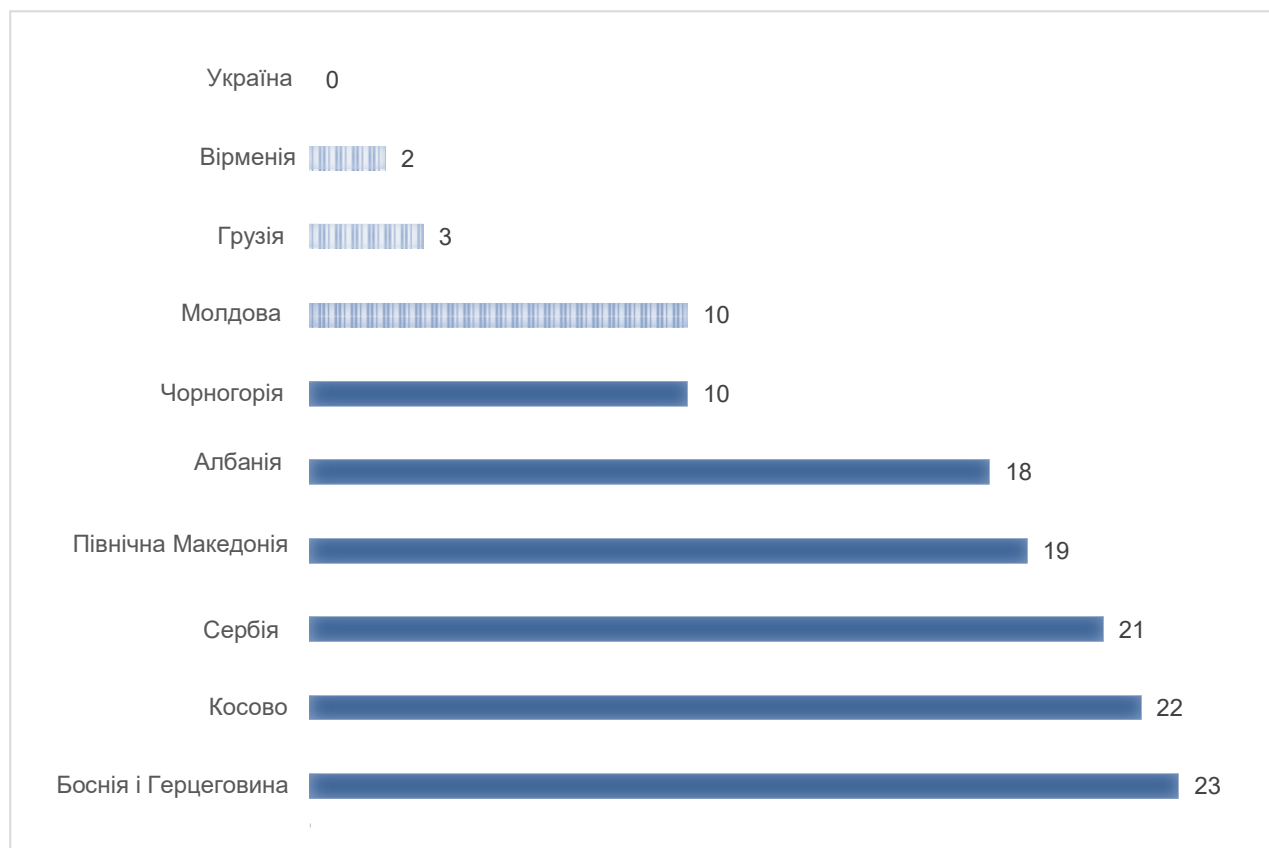
#### 4. Велика кількість класичних ЦОВВ, що знаходяться під (слабким) наглядом парламенту і тим самим уникають нагляду і управління з боку міністерств

Поняття «надмірна автономність», особливо характерне для Західних Балкан, є тенденцією до утворення органів при парламенті, тоді як зазвичай вони мали б бути є частиною виконавчої влади і здійснюють традиційні виконавчі функції, такі як реалізація законів і стратегій, або навіть надають послуги. Це часто призводить до дублювання таких органів, їхніх завдань, до розтринькування ресурсів, проблем з координацією політики, а відтак підриває законне право уряду контролювати ЦОВВ, реалізовувати стратегію, а також контролювати будь-які порушення у використанні державних коштів.

У розділі 3 згадується про те, що органи, які реалізують виконавчі функції держави, повинні, як правило, залишатися частиною урядової системи та звітувати перед відповідними профільними міністерствами. Це дозволяє урядам контролювати реалізацію політики і забезпечувати послідовну діяльність усього адміністративного апарату. Роль законодавчого органу полягає в тому, щоб здійснювати традиційний парламентський нагляд, наприклад, затребувати інформацію та надсилати запити, або проводити перевірки відповідних державних органів. Парламенти не мають спроможностей для управління ЦОВВ та здійснювати ефективний щоденний нагляд за їхньою діяльністю. Парадоксально, але наглядові можливості парламентів видаються найслабшими там, де кількість органів, що підпорядковуються законодавчому органу, є найвищою, як показано в розділі 7. У Косові, який має найбільшу кількість органів, що звітують перед парламентом, за винятком Боснії і Герцеговини, лише одній особі в Асамблеї доручено нагляд за звітністю та повсякденним управлінням такими органами.<sup>9</sup> Ні члени законодавчого органу, ні невеликі секретаріати не мають часу або достатніх галузевих знань для ефективного виконання наглядових функцій. Це просто не їхня робота. Таким чином, органи, що звітують лише перед парламентом, часто працюють в управлінському вакуумі, неначе самоврядні органи. Вони не інтегровані в урядові процеси формування політики та керівні механізми. За дуже обмеженого парламентського нагляду і незрозумілої позиції в системі державної адміністрації існує ризик того, що такі структури можуть бути захоплені зацікавленими в них групами.

<sup>9</sup> Моніторинговий звіт SIGMA 2017 р. щодо Косова, стор. 87.

**Малюнок 9. Кількість підпорядкованих парламенту органів на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС (за винятком конституційних органів)**



Джерело: (ОЕСР, 2018[68]) Моніторинговий звіт SIGMA 2017 р. щодо Косова, стор. 87.

Примітка: Дані щодо органів влади шести західних балканських країн від 2021 року. Дані по Україні та Вірменії – з 2018 року. Дані Молдови були зібрані SIGMA в 2021 році для цілей цього документа. Щодо Боснії і Герцеговини, то 3 агентства знаходяться у Федерації БіГ, 10 - в Республіці Сербській, 2 - в окрузі Брчко і 8 – державного рівня. Темно-синім кольором позначено західнобалканський регіон, світло-синім – країни-сусіди ЄС. Органи, зазначені в конституції, такі як вища аудиторська установа, установа омбудсмена, центральний банк тощо не рахуються. Конституція України передбачає, що деякі органи, які реалізують виконавчі функції, підпорядковуються парламенту. Ця обставина спотворює дані про кількість відповідних установ в Україні. Це стосується, наприклад, органу захисту конкуренції та Фонду державного майна.

Як зазначено в розділі 2, *acquis* ЄС не вимагає підпорядкування органів парламенту, навіть для найбільш автономних НРО. Переважна серед держав-членів ЄС модель забезпечує функціональну самостійність НРО в структурі уряду. На Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС ситуація інша, оскільки формальне підпорядкування НРО парламенту часто спрощено і невірно прирівнюється до «незалежності».

У таблиці нижче наведено дані чотирьох типів НРО, відповідальних за захист конкуренції, енергетичні ринки, аудіовізуальні медіа-послуги та електронні комунікації. Це показує, що на Західних Балканах та в країнах-сусідах ЄС переважна більшість НРО звітують безпосередньо перед національними парламентами, а не урядами. Це явно контрастує з переважною практикою держав-членів ЄС, де лише кілька НРО підпорядковані законодавчому органу (ОЕСР, 2021[69]). Регулятори аудіовізуальних медіа-сервісів є винятком, оскільки більшість НРО в ЄС у цій галузі звітують перед парламентами. Проте загальна тенденція очевидна. Західні Балкани та країни-сусіди ЄС дають приклади регуляторного «позолочення», тобто надмірного застосування правил ЄС, що йде далеко за межі вимог *acquis* ЄС.

**Таблиця 10. Національні регуляторні органи, підпорядковані парламентам на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС**

Регулятори	ALB	ARM	BIN	GEO	XKX	MDA	MNE	MKD	SRB	UKR	Загалом (10)	ЄС27
Захист конкуренції	●	●			●	●	●		●	●	7	5
Енергетичний ринок	●	●	●	●	●	●	●	●	●		9	6
Аудіовізуальні медіа	●	●		●	●	●	●	●	●		8	12
Електронні комунікації	●	●		●	●		●				5	5

Джерело: Зібрані SIGMA дані на основі аналізу правових актів.

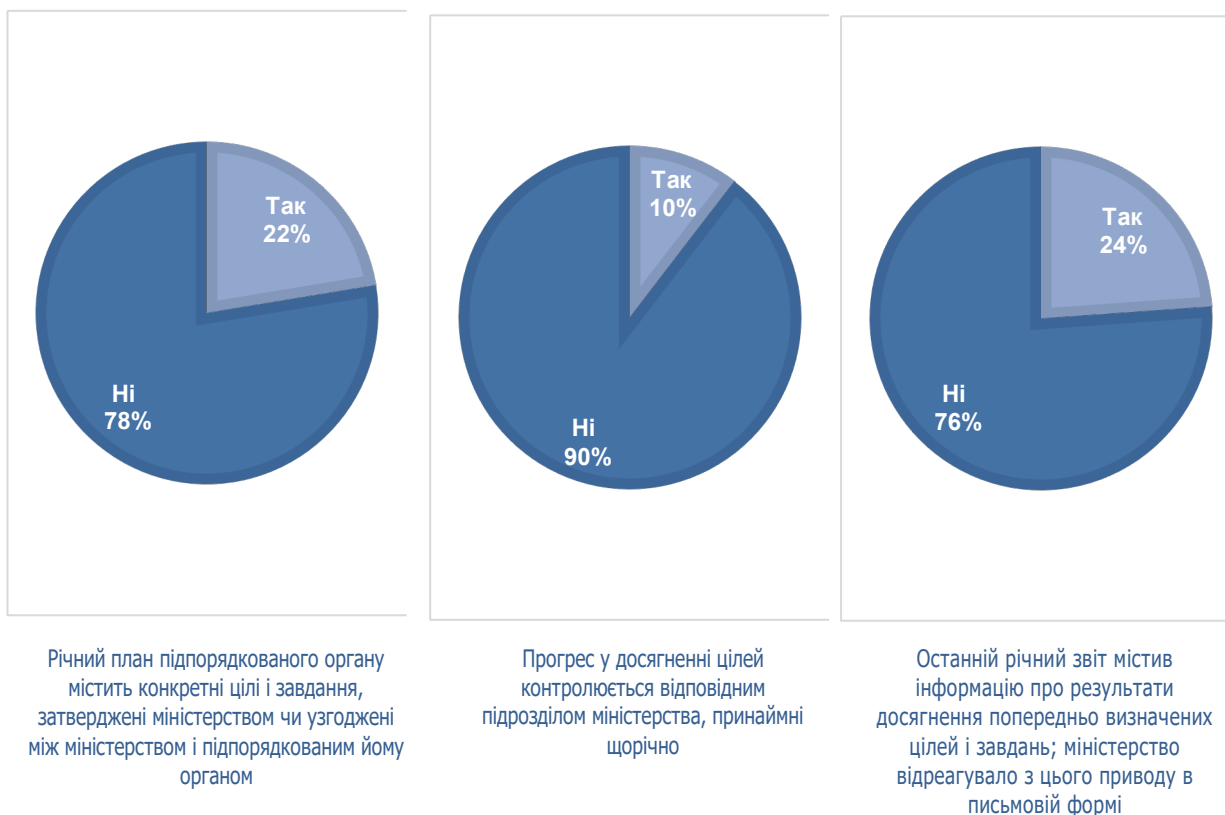
Примітка: НРО вважається підпорядкованим парламенту, якщо його керівників призначає та звільняє законодавчий орган.

### 5. Відсутність орієнтованого на результат управління та оцінки ефективності

Основною проблемою стосунків рівня міністерство – інший ЦОВВ є брак механізмів орієнтованого на результат управління таким ЦОВВ і культури оцінки ефективності. Річні та/або багаторічні плани часто не містять конкретних цілей і завдань, яких цим органам слід досягти. Моніторинг ефективності проводиться рідко, існує замало налагоджених засобів для регулярного зворотного зв'язку з приводу ефективності роботи органу (див. малюнок нижче).



## Малюнок 10. Націлене на результат управління ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС



Джерело: (ОЕСР, 2018<sup>[68]</sup>)

Примітка: Дані щодо Грузії та Молдови відсутні.

### Наскільки автономні, наскільки підзвітні?

Як показано в розділі 3, належне управління ЦОВВ без статусу міністерств створює баланс між важливим для органу рівнем автономності і необхідними профільному міністерству механізмами підзвітності за досягнуті результати. Автономність не є бінарним поняттям, хоча часто це так сприймається на Західних Балканах та в країнах-сусідах ЄС. Для різних типів таких органів потрібні різні обсяги автономності різного змісту, залежно від їхніх функцій.

Щоб дослідити обсяги автономності органів різних типів на Західних Балканах та в країнах-сусідах ЄС, SIGMA провела опитування серед ЦОВВ і профільних міністерств. Було отримано унікальну інформацію про природу і конкретні проблеми з агенцифікацією на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС. Ці дані дозволяють нам краще зрозуміти п'ять згаданих викликів і надати більш обґрунтовані поради щодо необхідних реформ.

Це опитування 236 респондентів стало першим і найповнішим транскордонним емпіричним відображенням стану управління ЦОВВ без статусу міністерств в регіоні. Було опитано 136 керівників таких ЦОВВ і 100 вищих державних службовців профільних міністерств. Загалом було охоплено 17 галузей. Органи, що працюють у таких 4 галузях, називають на загал НРО:

- аудіовізуальні медіа послуги
- захист конкуренції

- енергетичний ринок
- електронні комунікації.

Решта галузей – це цивільна авіація, нагляд за безпекою цивільної авіації, реєстрація цивільних актів, захист даних, фінансові ринки, медичне страхування, пенсійні фонди, національна статистика, адміністрація в'язниць, адміністрація доріг, податкове управління, інспекція з безпеки харчових продуктів та інспекція праці.

### Наскільки автономні?

Респонденти і з ЦОВВ, і з профільних міністерств визнають, що ЦОВВ без статусу міністерств в цілому мають широку самостійність в обох регіонах. Респонденти з НРО (особливо органів захисту конкуренції та регуляторів аудіовізуальних медіа-послуг), як і передбачалося, казали про найвищий ступінь автономності. Респонденти з інших органів повідомляли про автономність менших обсягів, але 40% стверджували, що вони мають "широкомасштабну автономність". У цілому це відповідає наведеним вище висновкам SIGMA про те, що ЦОВВ без статусу міністерств користуються в цих регіонах широкою самостійністю і переважна більшість НРО на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС звітує лише парламентам.

**Таблиця 11. Самостійність ЦОВВ без статусу міністерств: розбіжності в оцінках між ЦОВВ і профільними міністерствами**

	В середньому (1-5)	1 Обмежена самостійність	2	3	4	5 Широка самостійність
Керівництво всіх органів	3.85	3%	9%	27%	20%	40%
Керівництво НРО	4.24	0%	9%	21%	6%	64%
Керівництво профільних міністерств	4.11	3%	3%	21%	25%	47%

Джерело: Опитування SIGMA з питань управління ЦОВВ: наскільки самостійні, підзвітні, готові до співпраці?

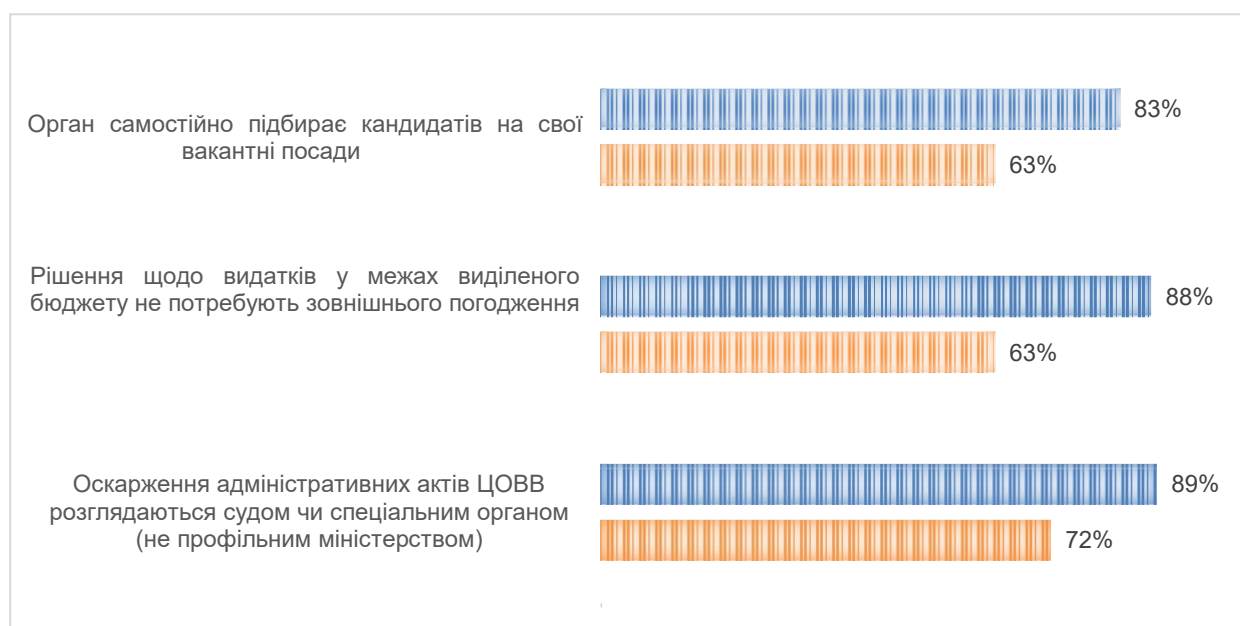
Примітка: Запитувалося "Що б ви сказали стосовно того, чи мають ЦОВВ без статусу міністерств загалом обмежену чи значну автономність у буденній роботі і при ухваленні рішень? Застосуйте шкалу від 1 (обмежена автономність) до 5 (широка автономність). Респонденти можуть відповідати за шкалою від 1 до 5. 1 означає «обмежена автономність», або «Міністерство дотримується жорсткого регулярного нагляду, впливу на питання внутрішнього управління і стратегічних рішень», а 5 – «широка автономність», яка означає, що «Орган сам вирішує питання повсякденної діяльності і стратегічних вказівок, він обмежений лише наглядом, здійснюваним міністерством». Середнє значення – простий підрахунок відповідей респондентів. «Всі органи» включає НРО.

Заявлені рівні автономності чітко відповідають більш детальним параметрам автономності органів, виявленим завдяки опитуванню. Більшість органів діє як окремі організації, чітко відокремлені від профільних міністерств. На малюнку нижче показано ступінь автономності органів, в основу якої закладено найбільш поширені характеристики їхньої організаційної структури та управління. Це свідчить про те, що більшість органів має широку функціональну самостійність, оскільки профільні міністерства не мають права переглядати адміністративні акти, видані ЦОВВ в рамках своїх основних функцій. Крім того, організаційна (управлінська та фінансова) самостійність ЦОВВ підсилюється їхнім правом витратити виділений бюджет і набирати персонал без зовнішнього втручання. Важливі обмеження їхньої організаційної самостійності стосуються встановлення шкали заробітної плати в законах чи актах уряду. У більш ніж 60% органів розміри заробітної плати визначаються законом чи рішенням уряду, а не самостійно. Однак стосовно зарплат слід зазначити, що в деяких випадках встановлення шкали заробітної плати законом чи рішенням уряду не заважає органам обходити ці обмеження. Наприклад, в Україні ЦОВВ дозволено виплачувати необмежені надбавки і премії своїм працівникам. Єдиним лімітом є загальний фонд заробітної плати, виділений органу.

На мал. 11 дані щодо НРО подаються окремо, оскільки SIGMA зіштовхнулася з численними сумнівами і непорозуміннями при тлумаченні *acquis* ЄС, коли йдеться про конкретні виміри та рівні самостійності, що на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС вимагають НРО у своїй роботі. НРО виокремлюються як органи, що користуються особливо широкою автономією від профільних

міністерств. Зокрема, відповідні профільні міністерства не беруть участі у формуванні регуляторних пріоритетів таких органів та у моніторингу їхньої діяльності. У цьому контексті слід ще раз нагадати, що функціональна самостійність НРО в ухваленні регуляторних рішень не перешкоджає участі міністерств у формуванні власних стратегічних цілей шляхом широких консультацій, переговорів та пошуку згоди для забезпечення сприяння з боку НРО реалізації державної політики. В іншому випадку виникає вакуум управління, оскільки відсутність політичного нагляду з боку міністерств не компенсується повноваженнями інших органів, насамперед парламентів. Крім того, у фінансових та організаційних питаннях деякі НРО, як виявляється, не підпадають під загальний режим. Зокрема це стосується органів, бюджети яких не увійшли до законів про державний бюджет, і де шкала заробітної плати повною мірою самостійно визначається органом.

### Малюнок 11. Найважливіші риси автономності ЦОВВ без статусу міністерств



Джерело: опитування SIGMA з питань управління ЦОВВ без статусу міністерств: наскільки автономні, підзвітні, готові до співпраці?

Примітки: Смужки відображають частку органів, для яких відповідне твердження є правильним. Помаранчеві – це всі органи. Сині – НРО.

Широка автономність НРО може бути продемонстрована більш деталізовано, з більшою кількістю проаналізованих перемінних даних. У вставці нижче описано основні характеристики, що впливають на ступінь самостійності регуляторів енергетичного ринку на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС. Інформація ґрунтується на відповідях, наданих цими органами в шести країнах (Вірменія, Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія, Україна), де SIGMA отримала достатній обсяг даних.

#### Вставка 11. Самостійність регуляторів ринків енергетики Західних Балкан і країн-сусідів ЄС

З огляду на агреговані відповіді, надані органами регулювання ринку електричної енергії та газу, для переважної більшості цих НРО гарантуються такі види самостійності (будь-які винятки мають невелике значення).

**Функціональна самостійність.** Адміністративні акти (рішення) цих органів підлягають лише судовому розгляду. Профільні міністерства чи будь-які інші державні органи не можуть скасувати такі акти. Органи самостійно ухвалюють рішення стосовно своїх

багаторічних стратегій і річних планів. Вони також самостійні у встановленні цілей і виробничих завдань. Уряд або профільне міністерство можуть надавати органу загальні керівні настанови лише у двох випадках (з шести). Річний звіт органу подеколи підлягає затвердженню парламентом, але ця процедура не має результатом докладного зворотного зв'язку від органу. Це чисто формальна, «для відмітки», процедура без значущого впливу на його діяльність.

**Фінансова самостійність.** Органи самостійні в розробці бюджетних пропозицій, а остаточні рішення про формальне затвердження бюджету ухвалюються законодавчим органом або шляхом схвалення закону про державний бюджет, або за окремою процедурою. В останньому випадку уряд повністю обминають в бюджетному процесі. Половина із проаналізованих регуляторів енергоринку залишають собі доходи від зборів і штрафів, які вони накладають, що зміцнює їхню самостійність, але також може (у разі штрафів) призводити до згубних для органу наслідків. З погляду на виконання бюджету, всі органи можуть вільно вирішувати питання власних видатків, без попереднього зовнішнього погодження, незалежно від типу і вартості операцій.

**Управлінська самостійність.** У більшості випадків орган сам визначає кількість свого персоналу. Він також є самостійним у підборі нових співробітників і встановленні шкали заробітної плати, лише з кількома обмеженнями згідно із законом.

**Інтервенційна самостійність (втручання профільного міністерства).** Вплив профільних міністерств на діяльність цих органів видається нульовим. В усіх органах повідомляли про відсутність перевірок ефективності або перевірок на законність з боку міністерств, а також відсутність реагування на їхню роботу.

Підсумовуємо: загальний ступінь самостійності регуляторів енергоринку, схоже, перевищує вимоги, встановлені *acquis* ЄС. Зокрема, ці стандарти перекручуються у значенні функціональної та інтервенційної (невтручання ззовні) самостійності. А від профільного міністерства вимагається цілковите утримання від будь-якого впливу на стратегічні пріоритети органу. Такий підхід нівелює загальну відповідальність кожного міністерства за сфери діяльності НРО. Крім того, фінансова та управлінська самостійність може виявитися надмірною в деяких випадках, особливо самостійність у встановленні зарплат і розпорядженні надходженнями від штрафів.

Джерело: огляд SIGMA.

### Наскільки підзвітні?

Для знаходження належного балансу в управлінні ЦОВВ без статусу міністерств, їхню відносно широку автономність слід співвіднести з адекватними механізмами підзвітності, зокрема перед профільними міністерствами. Серйозною проблемою у цьому контексті є уникнення пастки бюрократичного мікроменеджменту при забезпеченні постійного і суворого контролю за діяльністю цими органами. Профільні міністерства не повинні щодня втручатися у їхню поточну роботу. Натомість міністерство має чітко окреслити, чого воно очікує від такого органу у контексті здійснення ним основних функцій, а надалі – контролювати й оцінювати результат, завершуючи цей процес структурованим реагуванням на виконану роботу. Основні показники діяльності разом із поставленими завданнями є найважливішою складовою якісної структури підзвітності. Колаборативний та орієнтований на результат стиль взаємодії між профільним міністерством і ЦОВВ лежить в основі належного управління останніми.

Далі у таблиці показано, як респонденти з міністерств та інших ЦОВВ самі сприймають стиль взаємодії.

**Таблиця 12. Взаємодія міністерство – інший ЦОВВ: відмінності в оцінках між органами і профільними міністерствами**

	В середньому (1-5)	1 Формальний	2	3	4	5 Орієнтований на результат
Керівники всіх органів	3.3	9%	8%	44%	21%	18%
Керівники НРО	3.6	9%	9%	25%	25%	31%
Старші посадовці профільних міністерств	3.5	6%	11%	32%	27%	24%

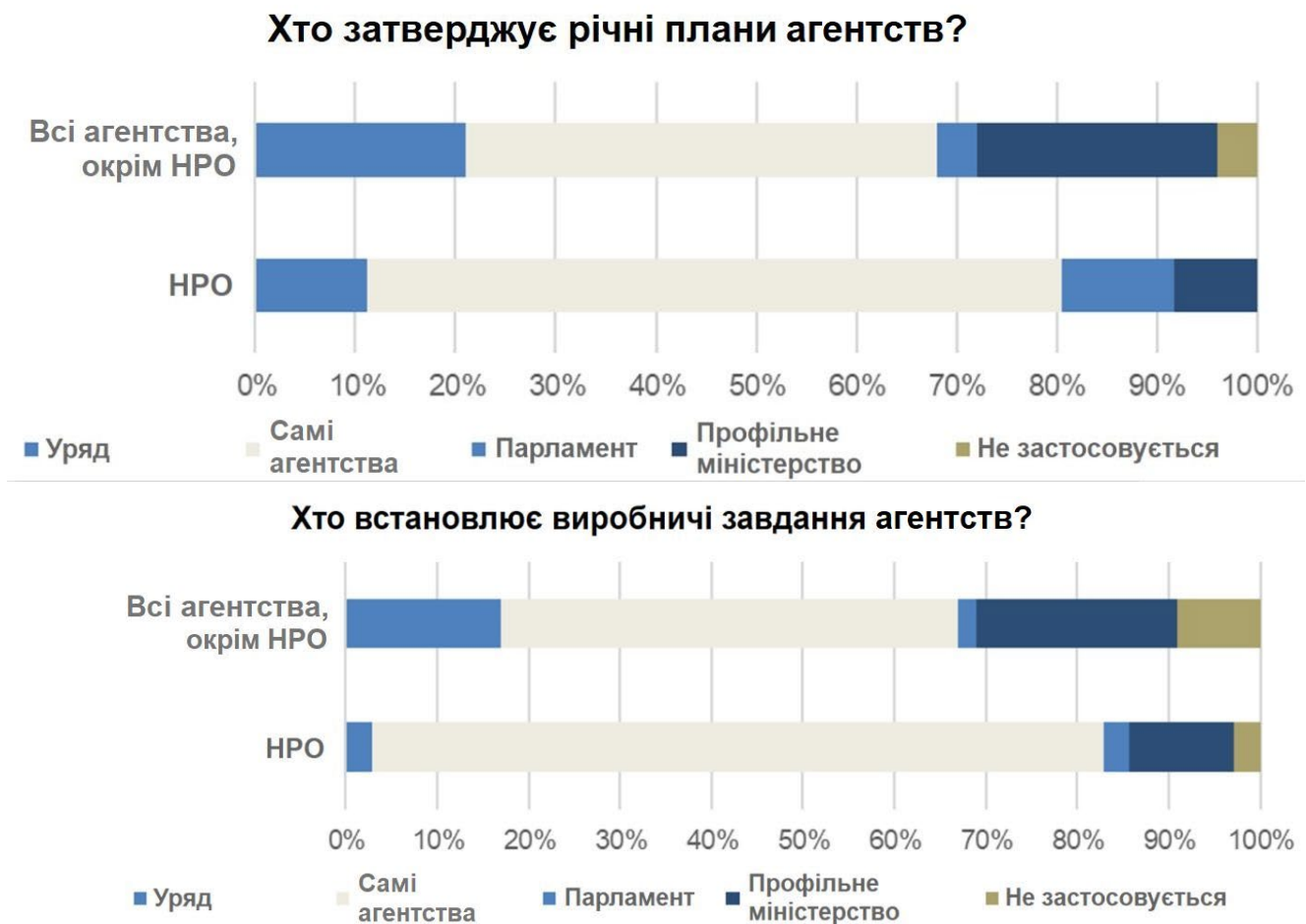
Джерело: огляд SIGMA щодо управління ЦОВВ без статусу міністерств: наскільки автономні, підзвітні, готові до співпраці?

Примітка: В опитуванні порушували такі питання: "Як би ви описали взаємозв'язок і стиль взаємодії між профільними міністерствами і ЦОВВ? Використовуйте шкалу від 1 (формальний) - до 5 (орієнтований на результат)» Респонденти могли відповідати за шкалою від 1 до 5. 1 - це "формальний", тобто, "Зосереджений на контролі за законністю і процедурною коректністю", а 5 - "орієнтований на результати", тобто, "Зосереджений на оцінці досягнення завчасно визначених конкретних цілей і завдань у своїй сфері відповідальності". «В середньому» є простим арифметичним результатом підрахунку відповідей усіх респондентів.

Таблиця показує наявність численних варіантів. Дев'ять відсотків керівників всіх органів вважають стиль взаємодії повністю «формальним», зосередженим на контролі та процедурах, тоді як 18% вважають його повністю «орієнтованим на результати», на оцінку досягнутого. Керівники НРО сприймали взаємодію як більш орієнтовану на результат, ніж органи в цілому. У всіх ЦОВВ без статусу міністерств більшість керівників обрала середній варіант (44%), що може свідчити про відсутність послідовності в застосованій моделі управління, або про брак чіткого бачення того, як загалом слід організувати підзвітність таких органів перед міністерствами. Таке сприйняття культури управління має контрастувати з більш конкретними та об'єктивними показниками стосунків між ЦОВВ та міністерством, які засвідчують недостатню активність міністерства у встановленні очікуваних від ЦОВВ показників, у моніторингу їхньої діяльності та реакції на результати роботи.

Далі на малюнку бачимо, що профільні міністерства напрочуд відсторонені від процесів планування і встановлення цільових показників діяльності ЦОВВ. Переважна більшість профільних міністерств не залучені у цей процес, не затверджують річні плани і не встановлюють цільові показники діяльності цих органів. Така проблема є поширеною серед ЦОВВ усіх типів. Більшість органів залишається самоврядними з огляду на їхні пріоритети планування і завдання. Цілком імовірно, що деякі з них у процесі планування взаємодіють або координують свої зусилля з профільними міністерствами, але формальна позиція профільних міністерств виглядає заслабкою. З іншого боку, навіть якщо таких випадків і не багато, дивує, коли профільні міністерства затверджують річні плани НРО. Адже ці органи в цілому мають більшу автономність. Формальне затвердження, як правило, не потрібно, але діалог і навіть схвалення з боку профільного міністерства є корисними. Врешті, цільові показники діяльності НРО не вимагають їхнього встановлення самим лише органом.

Малюнок 12. Органи, що затверджують річні плани і ставлять ЦОВВ завдання

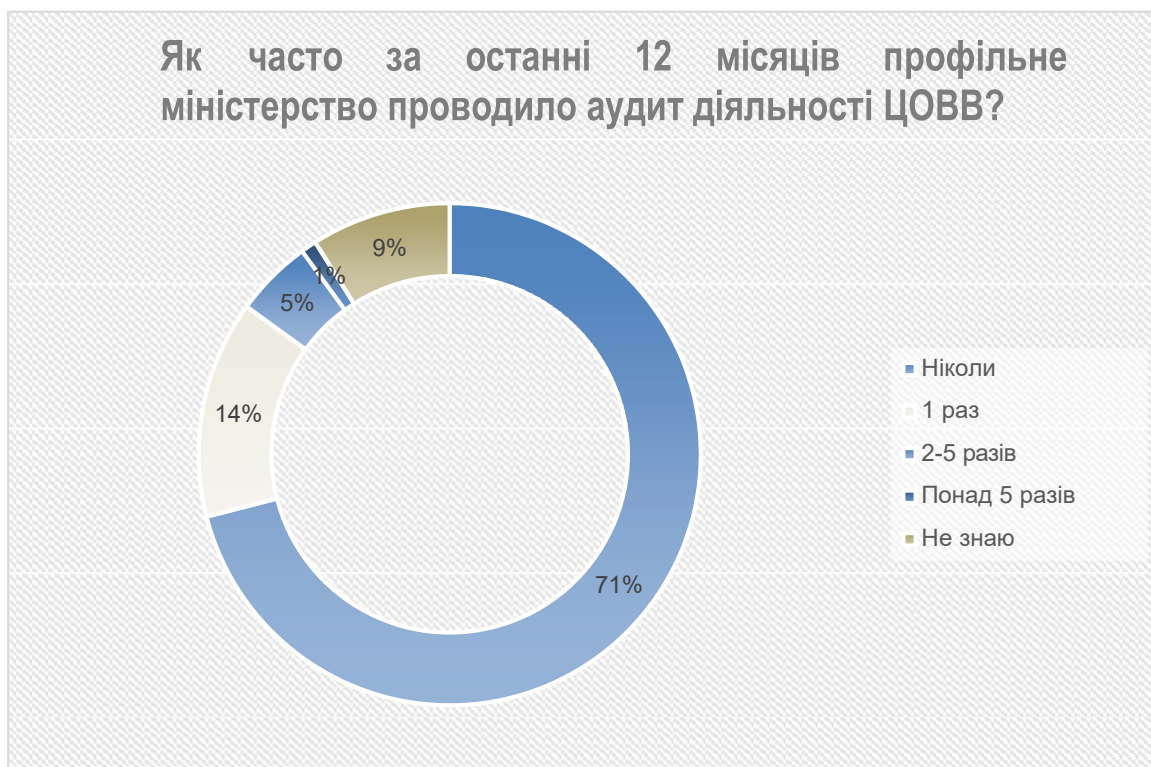


Джерело: огляд SIGMA щодо управління ЦОВВ без статусу міністерств: наскільки автономні, підзвітні, готові до співпраці?

Неучасть профільних міністерств у процесах щорічного планування управління роботою ЦОВВ, які вони координують і спрямовують, може бути частково компенсована іншим шляхом: особливо активним моніторингом діяльності впродовж року і регулярним реагуванням на роботу цих органів. Однак здається, що жоден з цих інструментів широко не застосовується урядами країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС. Переважна більшість ЦОВВ без статусу міністерств (як на Західних Балканах, так і в інших країнах) повідомляє, що за попередній рік їхня діяльність не піддавалася аудиту з боку профільного міністерства. Якщо поєднаємо це з практичною неучастью міністерств у встановленні цілей і завдань, можемо зробити висновок, що основна складова орієнтованого на результат управління діяльністю ЦОВВ до більшості з них не застосовується.



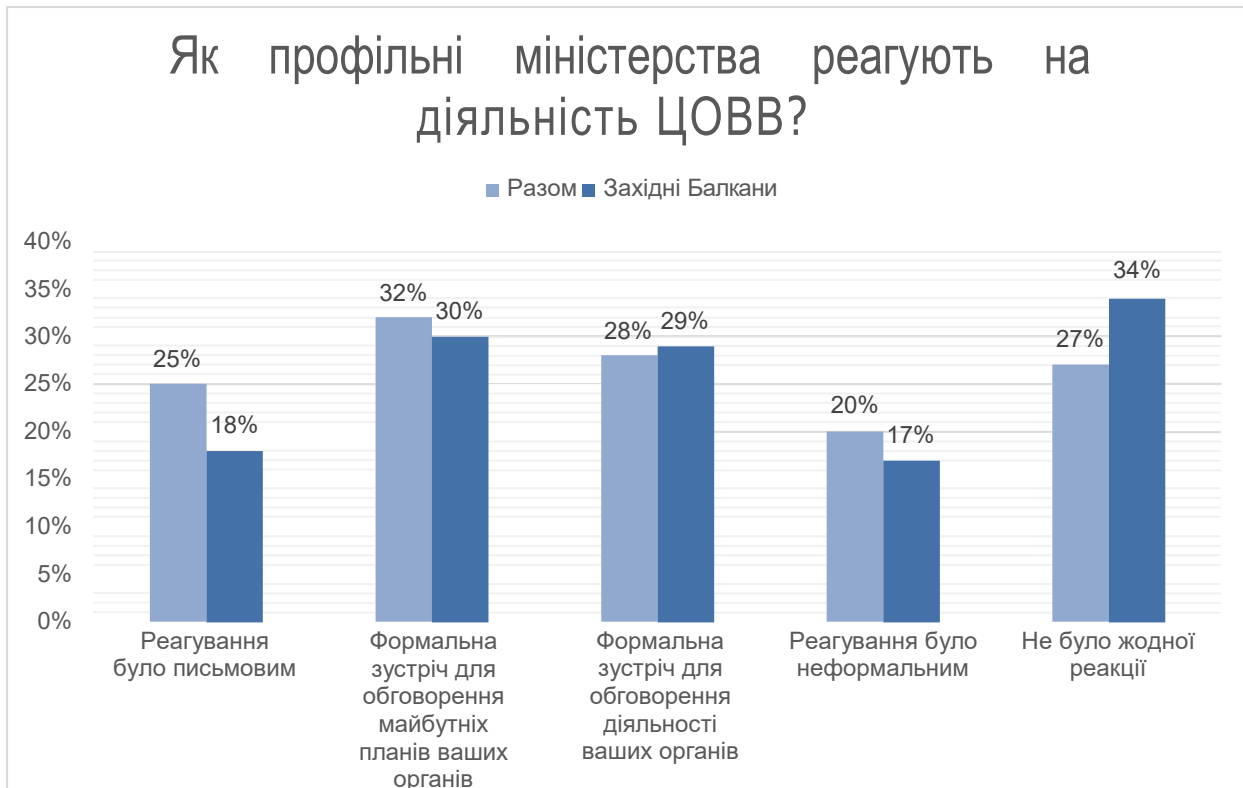
Малюнок 13. Використання профільними міністерствами аудиту діяльності



Джерело: огляд SIGMA щодо управління ЦОВВ без статусу міністерств: наскільки автономні, підзвітні, готові до співпраці?

Картина дещо покращується, якщо брати до уваги менш формалізовані та структуровані механізми реагування на діяльність ЦОВВ з боку профільних міністерств. Дві третини ЦОВВ відчували певного роду реагування з боку свого профільного міністерства, навіть якщо це не було тісно пов'язано із заздалегідь визначеними цілями та завданнями і, частіше за все, не передбачало жодних письмових відповідей.

Малюнок 14. Механізми реагування міністерства на діяльність агентства



Джерело: опитування SIGMA серед ЦОВВ без статусу міністерств Західних Балкан і країн-сусідів ЄС.  
Примітка: Респонденти можуть вибрати кілька відповідей.

Щоразу, коли надходила реакція, вона не просто торкалася діяльності, тобто зосереджувалася на виконанні конкретних завдань. Серед ЦОВВ і профільних міністерств, між якими відбувався зворотній зв'язок, була значна група, яка стверджувала, що такий зв'язок стосувалося також виконання як стратегічних цілей, так і заздалегідь визначених цілей і завдань.

Малюнок 15. Типи відгуків, що профільні міністерства надають ЦОВВ



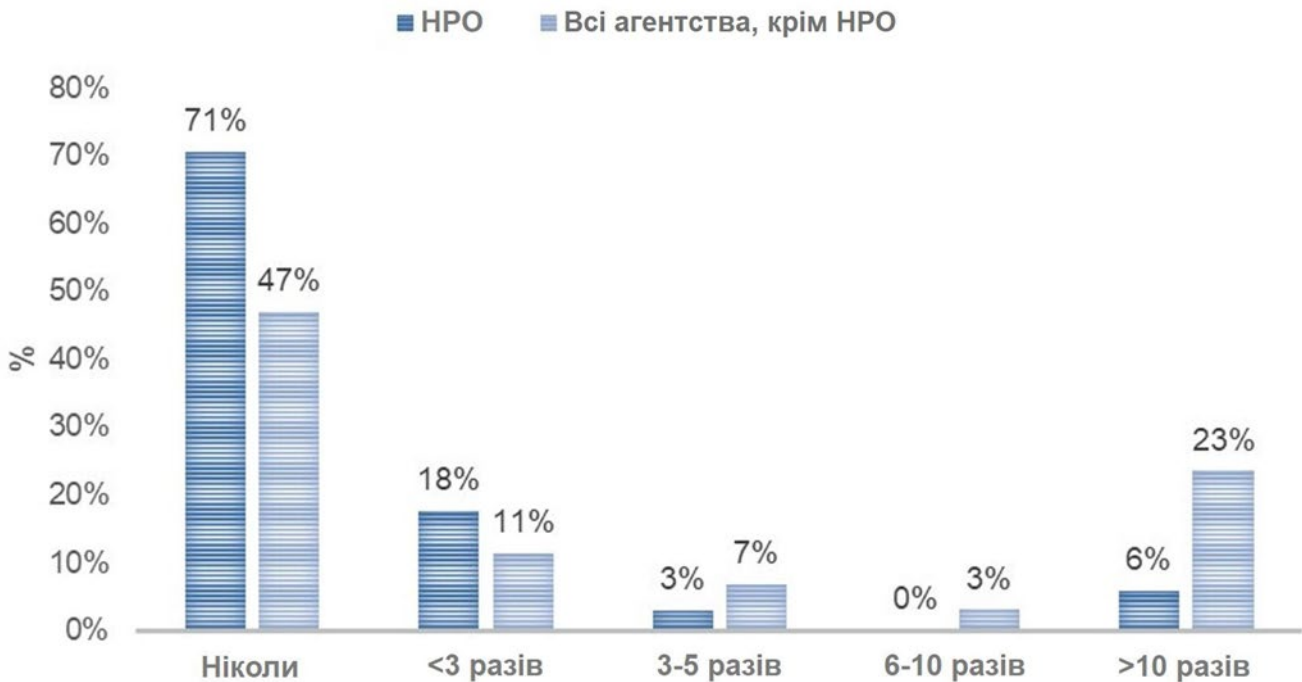
Джерело: опитування SIGMA серед ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і країнах-сусідах ЄС.  
Примітка: Респонденти можуть вибрати кілька відповідей. "ПМ" є скороченням від профільного міністерства.

Оскільки підтвержень успішності переходу до орієнтованого на результат управління ЦОВВ без статусу міністерств надто мало, то можна припускати, що прямо протилежний стиль управління, тобто бюрократичний мікроменеджмент, був би поширенішим. Однак результати опитування цю думку не підтверджують. Майже половина респондентів за останні 12 місяців не зафіксувала жодних офіційних та обов'язкових інструкцій від своїх профільних міністерств стосовно виконання ЦОВВ основних функцій.

З іншого боку, майже чверть ЦОВВ часто отримує обов'язкові до виконання інструкції, що свідчить про активну участь профільних міністерств у керуванні їхньою діяльністю. Інспекції праці та податкові служби виділяються серед інших як органи, що піддаються найбільш інтенсивному та частому керівництву з боку профільних міністерств. У цих випадках різниця між статусом ЦОВВ і внутрішніх підрозділів відповідних міністерств може виявитися незначною, що підриває мотивацію агенцифікації. На зображенні нижче показано розбалансований підхід до того, як міністерства управляють ЦОВВ. Міністерства або відсторонюються, або вдаються до мікроменеджменту.

Дивує, що профільні міністерства взагалі застосовують щодо НРО обов'язкові інструкції, оскільки це може підірвати функціональну автономність таких органів. Це ілюструє брак усвідомлення ролі профільних міністерств щодо органів різних типів та придатних до використання інструментів.

Малюнок 16. Застосування профільними міністерствами обов'язкових вказівок

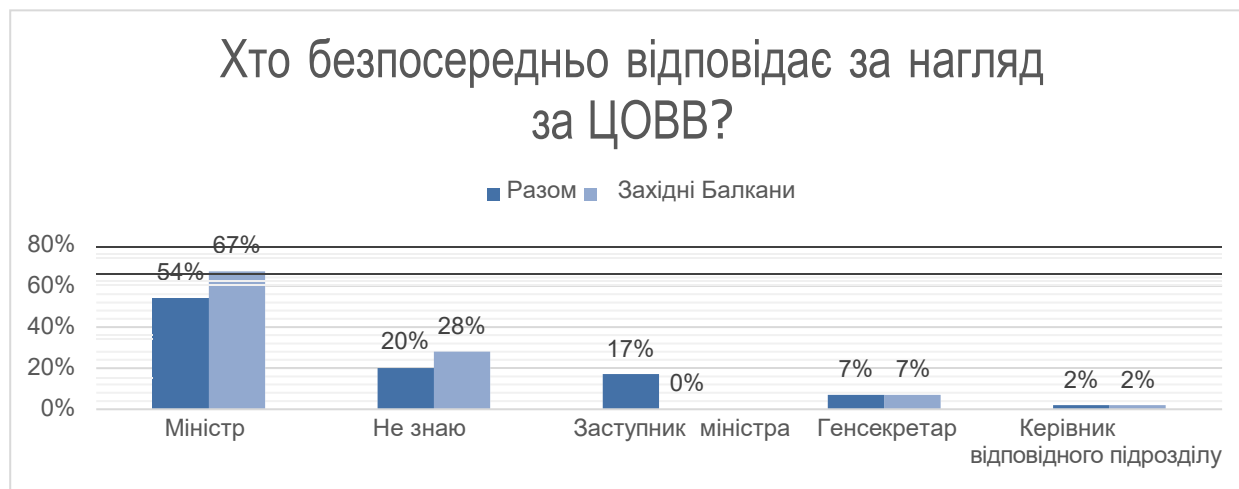


Джерело: опитування SIGMA серед ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС.

Примітка: Респондентам запропонували таке: "На підставі вашого досвіду за останні 12 місяців вкажіть, будь ласка, як часто ваше профільне міністерство зверталось до вашого ЦОВВ з офіційними й обов'язковими до виконання інструкціями, пов'язаними з виконанням ваших функцій".

Ще однією характеристикою того, як міністерства управляють ЦОВВ на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС, є розподіл обов'язків з нагляду за ними в апараті міністерств. Виявляється, що політичний підхід переважає над децентралізованим і професійним наглядом. Профільні міністерства відповіли, що обов'язки з нагляду за ЦОВВ майже в трьох чвертях випадків виконують безпосередньо міністри або їхні заступники. Старші державні службовці (генеральні секретарі, керівники відповідних структурних підрозділів міністерств) відіграють надивовиж незначну роль. Це може частково пояснити дефіцит механізмів керування. Міністри як політичні призначенці здебільшого не знайомі та і не зацікавлені в дотриманні структурованих і суворих протоколів управління, орієнтованих на результат. До того ж вони перевантажені іншими обов'язками, що залишає мало місця для ефективного нагляду за ЦОВВ, які ними скеровуються та координуються. Якщо таке завдання не делегується на рівень старших державних службовців, ризик «вакууму управління» зростає. Як наголошувалося у попередніх розділах, професійне «керування» підпорядкованими ЦОВВ вимагає конкретних навичок і компетентності з боку міністерських чиновників, на додаток до належної нормативно-правової бази.

Малюнок 17. Покладання відповідальності за нагляд за ЦОВВ в профільних міністерствах

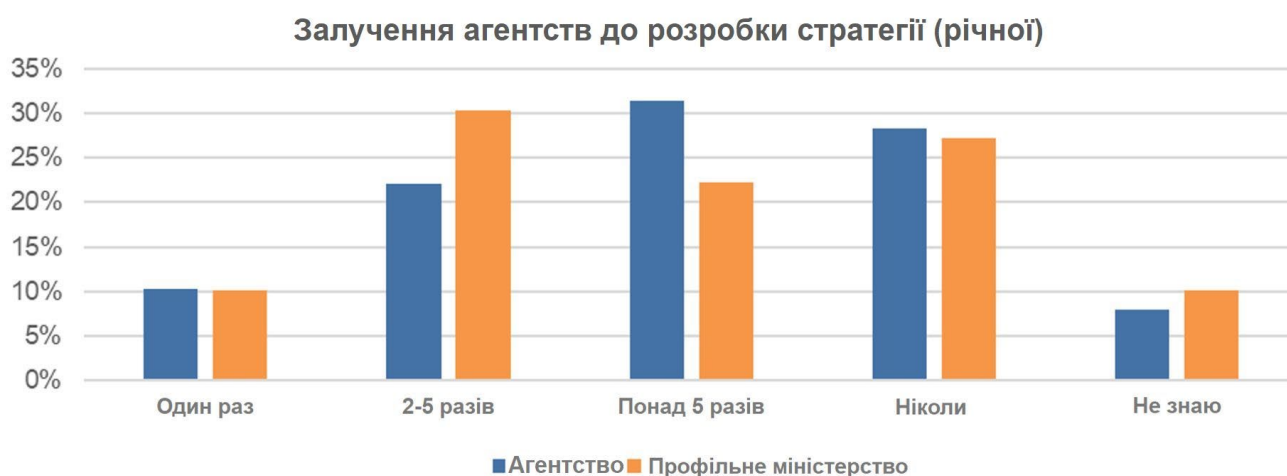


Джерело: опитування SIGMA серед ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС.

Примітка: Респондентам запропонували: "Будь ласка, вкажіть, хто безпосередньо відповідає за нагляд за ЦОВВ, які функціонують у вашій галузі". Обрати можна було лише один варіант.

Дані опитування показують вакуум управління і відсутність сильних механізмів підзвітності ЦОВВ без статусу міністерств. Міністерства застосовують жорсткий контроль лише з особливих, обраних приводів. Подібні підходи можна прирівняти до мікроменеджменту. Частіше за все маємо відсутність послідовного і чітко орієнтованого на результати управління. З погляду на формальні відносини, ЦОВВ виявляються доволі відірваними від міністерств і некерованими, без чітких від них очікувань щодо результатів роботи і налагоджених механізмів підзвітності. Як видно, профільні міністерства ставляться до ЦОВВ не як до складової міністерських систем, а скоріше як до окремої адміністративної гілки, якій зручно передавати деякі доручення без збереження за міністерством загальної відповідальності за роботу цих органів. Однією з особливо проблемних функцій є аутсорсинг розробки політики. Дані опитування показують, що міністерства постійно, а не як виняток, просять ЦОВВ, які вони скеровують та координують, розробляти пропозиції до законів, нормативів чи стратегії.

Малюнок 18. Участь ЦОВВ без статусу міністерств у розробці стратегії

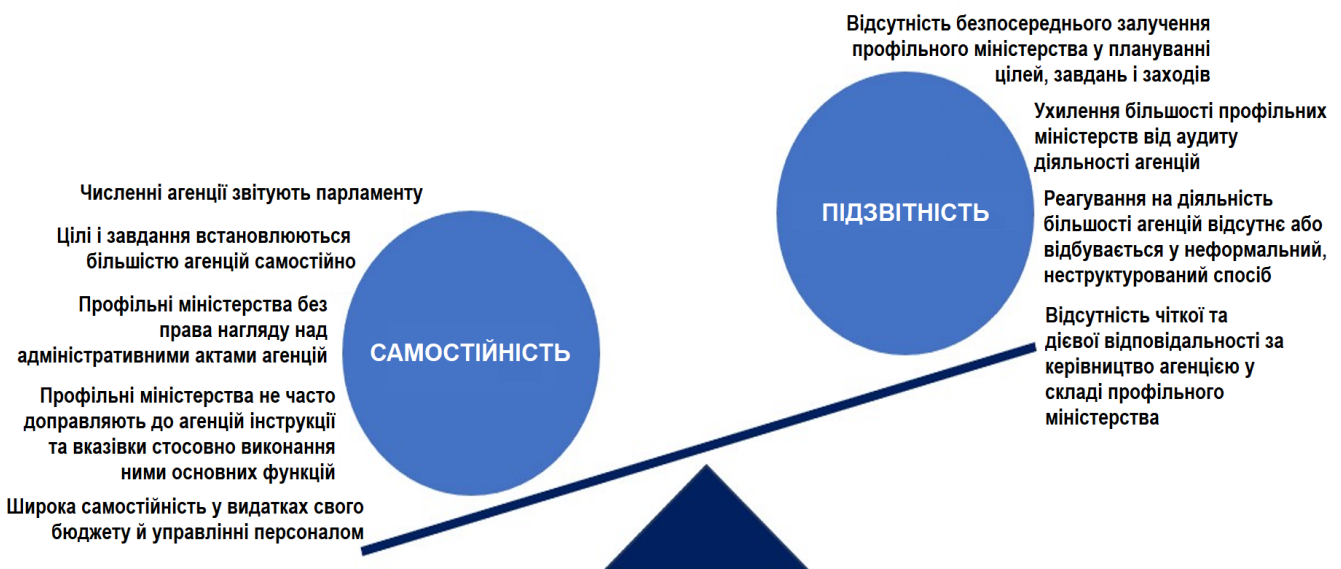


Джерело: опитування SIGMA серед ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС.

Примітка: Респондентам пропонували таке: "На підставі вашого досвіду за останні 12 місяців, будь ласка, вкажіть, як часто ваше профільне міністерство просило ваш ЦОВВ розробити пропозиції до законів, нормативів чи стратегії (методики, програми)".

У загальному балансі між автономністю і підзвітністю ЦОВВ вочевидь переважає значна автономність. Така загальна картина свідчить про те, що, хоча уряди країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС швидко сприйняли ідею агенцифікації, вони ще не засвоїли відповідні супутні інструменти управління та адміністративну культуру. Це призвело до вакууму управління, коли ЦОВВ без статусу міністерств користуються широкою самостійністю і не є підзвітними перед міністерствами. Виглядає так, що агенцифікація використовується як зручний засіб не тільки для звільнення міністерств від реалізації політики, але, на ділі, для передачі значної частки урядових обов'язків самоврядним і великою мірою непідзвітним органам. Інші побічні наслідки, такі як неправильне використання агенцифікації – для «втечі» від режиму державної служби чи від обмежень заробітної плати – також широко представлені у практиці на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС.

### Малюнок 19. Незбалансованість самостійності і підзвітності ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС



### Як реформувати? Уроки, взяті із програм підтримки SIGMA

В останні роки багато урядів країн Західних Балкан і сусідів ЄС визнали необхідність вдосконалення організаційних засад державного управління і, зокрема, управління центральними органами виконавчої влади. У більшості випадків тиск щодо реформ відбувався з боку ЄС, і до SIGMA зверталися по допомогу тим, хто проводить реформи. Деякі уряди приступили до масштабних, амбітних програм реструктуризації. Інші були стриманішими і почали з упорядкування хаотичного ландшафту центральних органів виконавчої влади. Однак на сьогодні маємо мало яскравих історій успіху. Скоріше, останні події вказують на те, наскільки складно істотно переробити організаційний устрій державного управління. Все ж деякі корисні висновки можна зробити з досвіду урядів, які розпочали реформи в цій сфері.

#### Масштабні проекти з реструктуризації

Албанія і Косово вдалися до найбільш амбітних і всеосяжних проектів з реструктуризації. Але в обох випадках ідея раціоналізації системи центральних органів виконавчої влади наштовхнулася на значні організаційні, технічні і політичні перешкоди. У 2017 році, після реорганізації міністерств, уряд **Албанії** розпочав масштабний проект з реструктуризації решти ЦОВВ (Уряд Албанії, серпень 2017<sup>[69]</sup>).



Передбачалося об'єднати органами з подібними функціями, упорядкувати територіальне управління та запровадити нову типологію адміністративних органів. Для проведення реформ був створений Керівний комітет високого рівня.<sup>10</sup> SIGMA допомогла уряду розробити детальну методику керівництва і спрямування процесу реструктуризації, сприяла організаційним реформам на основі доказів.

Центральне управління процесом реструктуризації було слабким, а профільним міністерствам не давали важелів для сприяння реструктуризації підпорядкованих ЦОВВ. Децентралізований підхід до раціоналізації принципово не підриває його ефективність, поки профільні міністерства отримують чіткі настанови із центру та існують зрозуміло прописані очікування з боку центру стосовно результатів всього цього процесу. В Албанії такого не було. (SIGMA, 2019<sup>[70]</sup>). Процес втратив свій початковий поштовх. Керівний комітет не проводив жодних засідань з 2019 року, і нові ЦОВВ все ще утворюються поза процесом реструктуризації, без суворого попереднього контролю.

У **Косові** процес реформування ЦОВВ розпочався у 2016 році, коли міністерство державного управління (МДУ) за підтримки SIGMA перевірило всі ЦОВВ без статусу міністерств (Міністерство державного управління, 2016<sup>[71]</sup>). Цей документ послужив довідкою для урядового плану дій з раціоналізації ЦОВВ без статусу міністерств, який передбачав реалізацію програми реструктуризації у чотири етапи. Перший раунд охопив вісім виконавчих органів, які з-під парламенту шляхом ухвалення належних законодавчих змін перейдуть у підпорядкування уряду (грудень 2018 р.). Другий і третій раунди охопили ті органи, де функції дублюються, або класифікація типу органу та вертикаль їхньої звітності несумісні з практикою ЄС (грудень 2019-2020 рр.). Четвертий раунд охопив регуляторів, які наразі управляються парламентом, а в більшості європейських країн знаходяться у середовищі виконавчої влади (грудень 2021 р.). Одночасно була запроваджена нова законодавча база державного управління, в тому числі ухвалено закон про організацію і функціонування державного управління та незалежних органів.

### Вставка 12. й рамковий закон щодо державного управління у Косові

Закон No 06/L-113 щодо організації та функціонування державного управління і незалежних органів, розроблений за значної підтримки SIGMA, набрав чинності у 2019 році. Він передбачає два типи установ: виконавчі органи і регуляторні органи. Ця відмінність визначається ступенем автономності. Органи виконавчої сфери за промовчуванням залишаються під пильним наглядом профільних міністерств. Регуляторні органи користуються більшою автономністю, особливо щодо виконання своїх основних функцій. Наприклад, видані регулятором адміністративні акти повинні оскаржуватися безпосередньо до судів, натомість акти виконавчих органів можуть переглядатися профільними міністерствами. Це чітко відображає концепцію функціональної автономності, закріплену в законодавстві ЄС.

Хоча регуляторні органи є більш самостійними, вони міцно вбудовані в урядову структуру. Профільні міністерства мають право запитувати інформацію і документи, що стосуються їхньої роботи, та контролювати законність, ефективність і фаховість їхньої діяльності. Крім того, вони охоплені урядовим порядком управління ефективністю та узгоджують плани своєї роботи з відповідними профільними міністерствами. Вони також зобов'язані щорічно звітувати про досягнення цілей і виконання завдань, вести робочий діалог із профільними міністерствами.

Однак повне впровадження цього нового режиму вимагає перегляду спеціальних законів, які наразі регулюють стосунки між міністерствами та іншими ЦОВВ індивідуально для кожної установи. Цей процес зупинився через політичну нестабільність. Завершення цієї реформи залежатиме від політичної волі щодо перепідпорядкування уряду численних органів, які нині працюють під наглядом парламенту. Ці завдання ще не виконані.

<sup>10</sup> Розпорядження прем'єр-міністра №157 від 4 жовтня 2017 року та розпорядження прем'єр-міністра № 59 від 26 березня 2018 року.

На початковому етапі процес раціоналізації користувався політичною підтримкою високого рівня. Спікер Асамблеї (парламенту) і прем'єр-міністр Косова підписали лист про зобов'язання підтримати процес раціоналізації і призначили відповідальних осіб з обох гілок влади, щоб очолити реформу. Однак процес реалізації амбітних планів реорганізації зупинився з періодом політичної нестабільності, що наступив із відставкою уряду Харадіная і дочасними виборами. В результаті не було досягнуто значного прогресу ні в скороченні кількості ЦОВВ без статусу міністерств, ні у поліпшенні їхньої підзвітності. З іншого боку, через відсутність чіткого обґрунтування утворення нових органів у деяких випадках були попереджені спроби утворити нові органи. Крім того, уряд Курті знову підтвердив свою прихильність цим реформам, які є центральними для порядку денного ЄС щодо реформи державного управління, та ініціював програму реструктуризації протягом короткого періоду з лютого по березень 2020 року, попросивши SIGMA підтримати раціоналізацію міністерств та інших ЦОВВ. 25 березня 2020 року уряд Курті отримав вотум недовіри Асамблеї, і політична нестабільність знову стала на заваді прогресу (Балканська дослідницька група з питань політики, 2020<sup>[72]</sup>).

### Реформаторські ініціативи менших масштабів

Інші уряди країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС започаткували ініціативи меншого масштабу, але все ще поєднуючи реформи реорганізації з модернізацією типології та структури управління ЦОВВ. У 2018 р. **Чорногорія** ухвалила новий рамковий закон про державне управління. Цей закон<sup>11</sup> скасував концепцію органів у міністерствах як особливого типу квазіагентств, що користуються лише трохи ширшою, ніж підрозділи міністерств, самостійністю. Надалі було впроваджено нову типологію ЦОВВ, що включає і державні агентства, і державні фонди. Державні агентства можуть утворюватися для виконання регуляторних функцій та забезпечення дотримання законів у певній сфері, виключно якщо є чіткий запит на функціональну та організаційну незалежність органу, що утворюється внаслідок застосування права ЄС або міжнародної угоди. Державні агентства мають широку функціональну самостійність, оскільки їхні адміністративні акти не можуть переглядатися профільними міністерствами, а підлягають виключно судовому розгляду. З огляду на організаційну будову, правила для державних агентств і державних фондів схожі. Хоча таке спрощення типології вітається, слід однак зазначити, що закон «Про державне управління» не містить переліку органів за кожним видом, що робить сферу його застосування незрозумілою. Список був внесений до урядового законопроекту, розробленого за підтримки SIGMA, але пізніше був відхилений у парламенті. До того ж ця типологія не є вичерпною, оскільки існує велика кількість органів, які діють за спеціальними законами як «інші носії державної влади».

У 2018 р. в **Північній Македонії** була ухвалена нова Стратегія реформування державного управління на 2018-2022 роки, яка також передбачає реорганізацію урядової адміністрації.<sup>12</sup> На основі обстеження урядових інституцій була розроблена нова організаційна концепція з трьома типами органів: а) міністерства, відповідальні за розробку політики; б) агентства, відповідальні за реалізацію політики; і в) інспекції з контрольними функціями. Останні два типи призначені для роботи під щільним наглядом і керівництвом міністерств. Загальна ідея цієї концепції полягає в тому, щоб забезпечити міністерства повноваженнями і можливостями у відповідних сферах управляти, керувати і контролювати агентства. Ця концепція також передбачає організаційні

зміни. Однак ще зарано оцінювати прогрес в реалізації цієї нової політики. Крім того, сама концепція, схоже, спирається на досить догматичний підхід, наполягаючи на здійсненні реалізації політики агентствами як на основному варіанті. Якщо буде застосована тільки теоретична модель, але не буде чіткого, прагматичного обґрунтування, виникне ризик розповсюдження агентств.

Необхідність створення більш чітких структур типології та управління для ЦОВВ без статусу міністерств також була визнана в **Грузії**. Закон про юридичних осіб публічного права від 1999 р. дозволив легко утворювати новий тип агентств під назвою юридичні особи публічного права (LEPL). LEPL є всеосяжною

<sup>11</sup> Закон від 22 листопада 2018 року про державне управління, Офіційний вісник № 78/2018.

<sup>12</sup> Міністерство інформаційного суспільства та адміністрації, Стратегія реформування державного управління 2018-2022, [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/par\\_strategy\\_2018-2022\\_final\\_en.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/par_strategy_2018-2022_final_en.pdf)

категорією з майже необмеженою самостійністю. Вони швидко розмножилися, з 0 в 1999 р. до 90 в 2017 р., і перебрали на себе як розробку політики, так і регуляторну роль. У 2017 р. було розпочато масштабний, загальнодержавний функціональний огляд для виправлення функціональних порушень, що виникли. Було також напрацьовано пропозицію щодо нової, більш детальної категоризації ЦОВВ без статусу міністерств.<sup>13</sup> Однак робота із затвердження і впровадження цієї переглянутої моделі зупинилася. Так само мало або і взагалі не було досягнуто прогресу у **Вірменії**. У вставці 9, що вище, показані проблеми, пов'язані з органами приватного права, які утворювалися для розробки політики та реалізації пріоритетних ініціатив уряду, а також приклади недієздатного розподілу праці між міністерствами та іншими ЦОВВ. (SIGMA, 2019<sup>[6]</sup>). У **Молдові** також не було проведено жодної серйозної реформи, за винятком скорочення кількості інспекційних органів з 33 до 18.<sup>14</sup>

**Україна** у цій сфері не ініціювала комплексні реформи. Однак деякі дотичні ініціативи були внесені в рамках законодавства про державну службу. Міністрам було доручено встановлювати річні цілі щодо основних показників діяльності для керівників ЦОВВ, які ними скеровуються та координуються.<sup>15</sup> Профільний міністр може визначити щонайбільше три основних показника діяльності (KPI) у поєднанні із цілями. Ще два KPI разом із супутніми цілями може встановити Кабінет Міністрів і застосовувати їх загалом щодо всіх керівників ЦОВВ без статусу міністерств. Ця модель, представлена в 2019 р., зосереджена на керівниках цих органів, а не на загальній діяльності самих органів.

Отже, всі уряди країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС перебувають на ранніх стадіях усунення функціональних порушень, викликаних надмірною агенцифікацією. Поширення ЦОВВ без статусу міністерств створило в усіх них організаційно складний і розпорошений ландшафт. Це не може бути виправлено одноразовим масштабним втручанням, як і поступовими змінами. Розуміння причин агенцифікації і перешкод, на які наштовхнулися останні реформи, є першим кроком до зменшення наслідків «чинника поразки» у подальшому. Основні з отриманих уроків є такими:

1. Послідовна політична підтримка високого рівня необхідна для впровадження довгострокових програм реформ. Швидкі перемоги необхідні для активізації підтримки. Залучення членів парламенту виявилось найважливішим у випадку Косова. Водночас за умов політичної нестабільності ті, хто проводить реформи, повинні докладати багато зусиль для того, щоб утримувати це питання на порядку денному. Політичне керівництво повинно діяти рішуче та послідовно. При ухваленні рішення про встановлення і вибір інституційного типу органу воно не повинно бути упередженим, аби догодити партійним чи клієнтським інтересам. Це та реформа, яка вимагає «політичної дисципліни» високого рівня.
2. Вимагається обґрунтована, раціональна типологія адміністративних органів у політиці та законодавстві з чітко визначеними критеріями встановлення та відбору придатного для мети типу.
3. Незамінним є належний «вхідний контроль» та подальші регулярні огляди з боку центру уряду чи міністерства державного управління.
4. Впровадження є ключем до успіху. Воно залежить від здатності адміністрації скеровувати загальнодержавну програму реформ. Надмірні програми реструктуризації можуть скувати державні органи і мають бути відкинуті. Існує ризик втрати вікна можливостей через тривалі розмірковування тоді, коли політична підтримка мобілізована. Рекомендується розподілити реформи у планах дій на конкретні управлінські етапи.
5. Різні за інтересами групи можуть чинити сильний опір змінам. Фрагментоване інституційне середовище з безліччю непідзвітних міністерствам ЦОВВ має потужних прихильників у кожному органі, зокрема серед їх керівництва, які користуються надмірними пільгами чи самостійністю, або

<sup>13</sup> Звіт про функціональний аналіз всіх державних установ з відповідною методикою, підготовлені за проектом Ініціативи USAID «Належне врядування» (GGI)

<sup>14</sup> Закон від 23 вересня 2016 року №230 про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів.

<sup>15</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 2017 року № 640 «Про затвердження Порядку оцінювання діяльності державних службовців»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n357>

серед політичних покровителів деяких ЦОВВ без статусу міністерств. Навіть донорські організації лобіюють збереження таких органів, які вони допомогли утворити. Перекручування положень законодавства ЄС є поширеною тактикою зупинення реформ.

6. Переваги реформи повинні бути чітко пояснені політичному керівництву, зокрема щодо політичних здобутків, отриманих завдяки знаходженню належного балансу між автономністю та підзвітністю, а також завдяки створенню такого порядку, за якого ЦОВВ без статусу міністерств несуть відповідальність за досягнення цілей своєї діяльності, визначених спільно з урядом.

## Висновок

Поєднання результатів моніторингу SIGMA, результатів реформаційних ініціатив з висновками опитування, проведеного для цього документа, уможливило послідовний аналіз ситуації, в якій перебувають уряди країн Західних Балкан і країн-сусідів ЄС на шляху до належного управління ЦОВВ без статусу міністерств. Загалом поняття «вакуум управління» може слугувати найточнішим визначенням стану управління такими органами на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС. Цей вакуум починається на макрорівні з відсутності чіткого бачення та логіки того, коли слід утворювати ЦОВВ без статусу міністерств, який тип такого органу слід обирати в конкретних випадках, як запобігти їхньому неконтрольованому розповсюдженню, та як забезпечити, щоб вони були керованими відповідно до чітких і послідовних правил. Вакуум пронизує середню ланку у вигляді відсутності механізмів підзвітності та взаємодії між профільними міністерствами і ЦОВВ, які ними скеровуються та координуються.

Як показало опитування, вакуум управління на центральному рівні не компенсується ефективним управлінням ЦОВВ на рівні окремих профільних міністерств. І це не питання правової та орієнтованої на результат культури управління. Переважну модель стосунків між профільними міністерствами й ЦОВВ можна назвати сумішшю досить широкої самостійності і переважної відсутності моніторингу за власне діяльністю цих органів і підзвітністю щодо її результатів. Профільні міністерства не застосовують типові інструменти управління ЦОВВ, розроблені країнами ОЕСР. На Західних Балканах та у країнах-сусідах ЄС застосовують унікальний і, напевно, контпродуктивний підхід, коли переважно обходять старших державних службовців і наділяють безпосередньо міністрів відповідальністю за управління і нагляд.

Наслідки полягають у тому, що профільні міністерства позбавлені повноти влади у своїй сфері, їм бракує належної зацікавленості у поліпшенні рівня дієвості ЦОВВ. У випадку з НРО також виникає питання невірного розуміння вимог законодавства ЄС. Нижче у таблиці підсумовано основні проблеми і недоліки, визначені як на рівні всієї системи, так і окремих стосунків між міністерствами та ЦОВВ, а також наслідки через ці проблеми для загальної діяльності уряду.

**Таблиця 13. Висновок щодо головних недоліків в управлінні ЦОВВ без статусу міністерств на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС**

<b>РІВЕНЬ</b>	<b>ПРОПУЩЕНІ ЕЛЕМЕНТИ</b>	<b>НАСЛІДКИ</b>
<b>Макрорівень</b> (державна політика і загальні правові рамки)	Раціональна типологія ЦОВВ без статусу міністерств і чіткі критерії створення і підбору адекватного типу	Поширення ЦОВВ без статусу міністерств, існування яких не має чіткого обґрунтування та не приносить користь;
	Суворий попередній контроль за агенцифікацією та аналіз альтернативних варіантів виконання державних функцій	Проблеми з керованістю, зумовлені численністю органів різного типу, ступенем їхньої самостійності і способом управління
	Регулярні огляди і «налаштування» ландшафту ЦОВВ	Неефективні адміністративні структури та втрачені для підвищення ефективності й ощадливості можливості
	Послідовний режим управління, що охоплює всі ЦОВВ без статусу міністерств і встановлює належний баланс між їхньою автономністю і підзвітністю, включно із запобіганням утворенню ЦОВВ під безпосереднім наглядом парламентів	Автономність ЦОВВ без статусу міністерств визначається індивідуально для кожного з них, що часто призводить до їхньої надмірної автономності чи особливих переваг, наприклад, звільнення від правил прозорого набору персоналу, чинної шкали заробітної плати або і фінансового контролю
<b>Середній рівень</b> (стосунки міністерство – ЦОВВ)	Сильна відповідальність та підзвітність міністерств за відповідні сфери політики, оскільки велика кількість ЦОВВ утворена поза межами виконавчої влади та підзвітна лише парламенту	Високий ризик неефективності та порушень (зокрема, захоплення ЦОВВ групами за інтересами), зумовлених слабкістю парламентського нагляду Відсутність в уряді інструментів для забезпечення послідовного впровадження галузевої політики
	Налагоджена, орієнтована на результати культура керівництва та управління міністерствами діяльністю ЦОВВ	ЦОВВ працюють без чітко визначених очікувань та суворої відповідальності за результати впроваджуваної ними політики
	Чітке покладання відповідальності в міністерстві за управління ЦОВВ	Зобов'язання ефективно і послідовно здійснювати керівництво не виконується, через що ЦОВВ залишаються в управлінському вакуумі

Досвід агенцифікації на Західних Балканах і в країнах-сусідах ЄС вже настільки багатий, що ним послуговуються для напрацювання індивідуальних і конкретних рекомендацій. Наведена нижче таблиця підсумовує основні "за і проти" з приводу управління агенцифікацією.

Таблиця 14. Плюси і мінуси агенцифікації: найважливіші рекомендації

За	Проти
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Розгляньте широкий спектр організаційних варіантів виконання державних функцій і зробіть остаточний вибір на основі ретельного, неупередженого аналізу, а не догматичних, теоретичних припущень і моделей;</li> <li>• Зберігайте критичне ставлення до будь-яких пропозицій щодо утворення нових інституцій, вимагайте чіткого і сильного бізнес-обґрунтування для утворення нових органів і розгляньте його як останній засіб;</li> <li>• Працюйте в напрямі «компактного уряду», постійно протидійте природній тенденції адміністративного апарату до набування, прагніть меншої, інтегрованої, та водночас більш фахової та ефективної адміністрації;</li> <li>• Розглядайте управління ЦОБВ без статусу міністерств як одне з головних зобов'язань міністерств і забезпечте його всіма необхідними управлінськими і наглядовими важелями;</li> <li>• Знаходьте баланс між автономністю і підвітністю в управлінні ЦОБВ без статусу міністерств; надто багато урядів з ентузіазмом прийняли ідею автономних ЦОВ, забувши про забезпечення їхньої підвітності. Нехай керівники (органів) керують, але їх слід змушувати звітувати про результати діяльності.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не будьте догматичними. Ідея відокремлення розробки політики від її реалізації не служить достатнім обґрунтуванням для масової агенцифікації;</li> <li>• Не сприймайте переваги агенцифікації як належне. Абстрактних і теоретичних припущень про підвищення ефективності завдяки агенцифікації недостатньо для обґрунтування утворення нових органів;</li> <li>• Не вважайте, що співробітники міністерств обійдуться без спеціальних знань, якщо завдання делегуються іншим ЦОБВ;</li> <li>• Не плутайте автономність ЦОБВ з незалежністю. Агенцифікація має сенс, якщо новоутвореним органам надається значна автономність (у поєднанні з підвітністю). Однак навіть найсамостійніші органи, такі як НРО, не є «четвертою гілкою влади». Вони залишаються частиною виконавчої влади, яка підлягає підвітності стосовно реалізації державної політики;</li> <li>• Не дозволяйте ЦОБВ без статусу міністерств занадто віддалятися від уряду; Вони повинні бути твердо вбудовані в середовище державного управління у плані кадрових, зарплатних і фінансових правил управління. Занадто часто агенцифікація використовується як засіб утворення сірої зони надмірно оплачуваних політичних призначенців і непрозорих витрат.</li> </ul>



## Посилання

- Askim, J. (2019), “Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: Its intensity, modes, and how agency characteristics matter”, [Аскім Дж. (2019), «Квазіконтрактне міністерське керівництво державними агенствами з боку міністерств: його інтенсивність, режим та значення особливостей агентств»], *International Public Management Journal*, Vol. 22/3, стор. 470-498. [58]
- Bach, T., B. Niklasson and M. Painter (2012), “The role of agencies in policy-making”, [Бах Т., Б. Ніклассон та М. Пейнтер (2012), «Роль агентств у розробці політики»] *Policy and Society*, Vol. 31/3, стор.. 183-193. [16]
- Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge (eds.) (2010), *Introduction: Regulation—the Field and the Developing Agenda*, [Болдуін Р., М. Кейв і М. Лодж (під ред.) (2010), Вступ: регулювання — сфера та розвиток.] Oxford University Press. [39]
- Balkan Policy Research Group (2020), *Public Administration Reform in Kosovo - Constant Struggle to Make It*. [Група досліджень балканської політики (2020), Реформа державного управління в Косові: постійна боротьба задля її впровадження] [74]
- Beblavý, M. (2002), “Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries”, [Беблаві М. (2002), «Розуміння хвиль агенціфікації і збурених ними проблем управління в країнах Центральної та Східної Європи»] *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2/1, <https://doi.org/10.1787/budget-v2-art6-en>. [54]
- Bovens, M., R. Goodin and T. Schillemans (eds.) (2014), *Independent Regulators*, [Бовенс М., Р. Гудін та Т. Шіллеманс (під ред.) (2014), Незалежні регулятори] Oxford: OxfordUniversity Press. [42]
- Cabinet Office (2017), *Partnerships between departments and arm’s-length bodies: Code of Good Practice*. [Офіс Кабінету міністрів (2017 р.), Партнерство між відомствами і незалежними органами: кодекс передового досвіду.] [65]
- Cabinet Office (2014), *Introduction to sponsorship: induction pack for new sponsors of arm’s length bodies*, [Офіс Кабінету міністрів (2014 р.), Залучення до спонсорства: вступний пакет для нових спонсорів незалежних установ] [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/686713/Introduction\\_to\\_Sponsorship\\_An\\_Induction\\_Handbook\\_for\\_New\\_Sponsors\\_of\\_Arms\\_Length\\_Bodies.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686713/Introduction_to_Sponsorship_An_Induction_Handbook_for_New_Sponsors_of_Arms_Length_Bodies.pdf). [62]
- Cabinet Office (2014), *Sponsorship Specialism Competency Framework*, [Офіс Кабінету міністрів (2014), Рамки компетенції фахівців зі спонсорства] [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/686703/Sponsorship\\_Specialism\\_Competency\\_Framework.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686703/Sponsorship_Specialism_Competency_Framework.pdf). [61]

- Cabinet Office (2014), *Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies*, [Офіс Кабінету міністрів (2014), Щотрирічні огляди: рекомендації щодо оглядів позавідомчих державних органів] London. [26]
- Cabinet Office (2012), *The Approval Process for the Creation of Non Departmental Public Bodies*. [Офіс Кабінету міністрів (2012), Процес схвалення процедури утворення позавідомчих державних органів] [25]
- Casullo, L., A. Durand and F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", [Касулло Л., А. Дюран і Ф. Кавассіні (2019), «Показники 2018 р. щодо управління галузевими регуляторами у частині дослідження регулювання товарних ринків (РТР)»] *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [45]
- Casullo, L., A. Durand and F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", [Касулло Л., А. Дюран і Ф. Кавассіні (2019), «Показники 2018 р. щодо управління галузевими регуляторами у частині дослідження регулювання товарних ринків (РТР)»] *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [50]
- Christensen, T. and P. Lægreid (eds.) (2006), *Agencification and Regulatory Reforms*, [Крістенсен Т. і П. Легрейд (під ред.) (2006), Агенцифікація і регуляторні реформи] Cheltenham: Edward Elgar. [5]
- Christensen, T., A. Lie and P. Lægreid (2008), "Beyond new public management: agencification and regulatory reform in Norway", [Крістенсен Т., А. Лі і П. Легрейд (2008), «За межами нового державного управління: агенцифікація і регуляторна реформа в Норвегії»] *Financial Accountability & Management*, Vol. 24/1, стор. 15-30. [11]
- Cingolani, L. and M. Fazekas (2020), "The role of agencification in achieving value-for-money in public spending", [Чінголані Л. і М. Фазекас (2020), «Роль агенцифікації в досягненні оптимальності у державних видатках»] *Governance*, Vol. 33/3, стор. 545-563, <https://doi.org/10.1111/gove.12452>. [13]
- Dan, S. (2014), "The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence", [Ден С. (2014), "Ефект від реформи агентств в Європі: огляд прикладів"] *Public Policy and Administration*, Vol. 29/3, стор. 221-240. [14]
- De Somer, S. (2018), "The powers of national regulatory authorities as agents of EU law", [Де Сомер С. (2018), «Повноваження національних регуляторних адміністрацій як агентів права ЄС»] *ERAForum*, Vol. 18/4, стор. 581-595. [44]
- Department of Public Expenditure and Reform (2016), *Code of Practices for the Governance of State Bodies*, Dublin. [Департамент державних витрат і реформ (2016), Кодекс практики управління державними органами, Дублін] [28]
- Department of Public Expenditure and Reform (2014), *A Report on the Implementation of the Agency Rationalization Programme*, Dublin. [Департамент державних витратків і реформ [27]

(2014), Звіт про виконання Програми раціоналізації агентств, *Дублін*

- Dommett, K., M. MacCarthaigh and N. Hardiman (2016), "Reforming the Westminster model of agency governance: Britain and Ireland after the crisis", [Домметт К., М. Маккартай і Н. Хардіман (2016), «Реформування вестмінстерської моделі управління агентством: Велика Британія та Ірландія після кризи»] *Governance*, Vol. 29/4, стор. 535-552. [29]
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, [Данлеві П. (1991), Демократія, бюрократія і громадський вибір] Harvester Wheatsheaf, London. [8]
- Efficiency Unit (1988), *Improving Management in Government: The Next Steps*. [Відділ ефективності (1988), Поліпшення управління в уряді: подальші кроки] [3]
- Egeberg, M. and J. Trondal (2018), *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*, [Егеберг М. і Й. Трондал (2018), Організаційний підхід до державного управління: розуміння і дизайн] Oxford University Press. [37]
- European Commission (2010), *Commission Staff Working Paper Interpretative Note on Directive 2009/72/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009*. [Європейська Комісія (2010), Пояснювальна записка до робочого документа працівників Єврокомісії до Директиви 2009/72/ЄС щодо загальних правил внутрішнього ринку електроенергії а також Директиви 2009/73/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 13 липня 2009 року.] [46]
- Gellén, M. (2012), "Does centralization serve efficiency? De-agencification in Hungary", [Гелен М. (2012), «Чи слугує централізація ефективності? Деагенцифікація в Угорщині»] *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 5/2, стор. 67-87. [34]
- Gilardi, F. and D. Braun (eds.) (2006), *Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe: credibility, political uncertainty and diffusion*, Routledge. [Гіларді Ф. і Д. Браун (під ред.) (2006), Делегування повноважень незалежним регуляторним органам Західної Європи: довіра, політична невизначеність і поширення, Рутледж] [43]
- Government of Albania (August 2017), *Restructuring Subordinate Agencies and Bodies. Preliminary Report*. [Уряд Албанії (серпень 2017 р.), реструктуризація підпорядкованих агентств та органів. Попередній звіт] [71]
- Government of the Netherlands (2011), *Compact Central Government Implementation Programme*, [Уряд Нідерландів (2011), Програма впровадження компактного уряду] <https://www.government.nl/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme>. [35]
- Hajnal, G. (2011), "Agencies and the Politics of Agencification in Hungary", [Хайнал Г. (2011), «Агентства і політика агенцифікації в Угорщині»] *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, стор. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/244>. [7]
- Hajnal, G. (2011), "Agencies and the Politics of Agentification in Hungary", [Хайнал Г. (2011), «Агентства і політика агенцифікації в Угорщині»] *Transylvanian Review of Administrative Sciences Special Issue*, стор. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras> (звернення 30 березня 2020). [22]

- Handke, S. (2012), "A problem of Chief and Indian—The role of the supervisory authority BaFin and the ministry of finance in German financial market policy", [Handke, S. (2012), "Проблема ватажка та індіанця: роль наглядового органу BaFin (федеральний орган фінансового нагляду ФРН) і міністерства фінансів у політиці фінансового ринку Німеччини"] *Policy and Society*, Vol. 31/3, стор. 237-247. [67]
- International Monetary Fund (2016), *Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors* [Міжнародний валютний фонд (2016), Контроль за витратами: основні особливості, етапи та дійові особи], *Washington D.C.* [77]
- Jann, W. et al. (2008), *Best practice in governance of agencies: A comparative study in view of identifying best practice for governing agencies carrying out activities on behalf of the European Union, Brussels*. [Жан В. та ін. (2008), Передовий досвід в управлінні агентствами: порівняльне дослідження з метою визначення кращих прикладів управління агентствами, що діють від імені Європейського Союзу, Брюссель] [56]
- Laking, R. (2006), "Agencies: Their Benefits and Risks", [Лейкінг Р. (2006), «Агентства: їхні переваги і ризики»] *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4/4, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art19-en>. [21]
- Larsen, A. et al. (2006), "Independent regulatory authorities in European electricity markets", [Ларсен А. та ін. (2006), «Незалежні регуляторні органи на європейських ринках електроенергії»] *Energy Policy*, Vol. 34/17, стор. 2858-2870. [19]
- Levin, P. (2009), "The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style", [Левін П. (2009), «Шведська модель державного управління: розподіл повноважень - шведський стиль»] *JOAAG*, Vol. 4/1. [57]
- Madureira, C., B. Rando and D. Ferraz (2020), "The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions", [Мадуреїра К., Б. Рандо і Д. Ферраз (2020), «Інтегрована система оцінки ефективності державного управління (SIADAP) і думки португальських державних службовців»] *International Journal of Public Administration*, <https://doi.org/10.1080/01900692.2020>. [55]
- Majone (1997), "From the Positive to the Regulatory State", [Мажон (1997), «Від позитивного до регуляторного стану»] *Journal of Public Policy*, Vol. 17, стор. 139– 67, <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00003524>. [38]
- Ministry of Finance of Finland (2020), *Systems for guidance and direction*, [Міністерство фінансів Фінляндії (2020), Системи керування і спрямування] <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>. [60]
- Ministry of Public Administration (2016), *Review of Institutions and Agencies of the Assembly and Central Bodies of the Government*, [Міністерство державного управління (2016), Огляд установ та агентств, підпорядкованих парламенту, і центральних органів, підпорядкованих уряду] <https://mpb.rks-qov.net/ap/desk/inc/media/797AA8E1-7888-43C5-B949-BF690EC89CFA.pdf>. [73]

- Mortensen, P. (2016), "Agencification and blame shifting: Evaluating a neglected side of public sector reforms", [Мортенсен П. (2016), "Агенцифікація і перекладання провини: дослідження зневаженої сторони реформ державного сектору"] *Public Administration*, Vol. 94/3, стор. 630-646. [4]
- Moynihan, D. (2006), "Ambiguity in policy lessons: The agencification experience", [Мойніхан Д. (2006), «Двозначність уроків політики: досвід агенцифікації»] *Public Administration*, Vol. 84/4, стор. 1029-1050. [18]
- Nakrošis, V. and Ž. Martinaitis (2011), ""Sunrise" and "Sunset" of Lithuanian Agencies", [Накрошис В. і Ж. Мартінайтис (2011), ««Схід і захід сонця» для литовських агенцій»] *Transylvanian Review of Administrative Sciences Special Issue*, стор. 93-114, <https://rtsa.ro/tras/index.php> (accessed on 30 March 2020). [33]
- Niklasson, B. and J. Pierre (2012), "Does agency age matter in administrative reform? Policy autonomy and public management in Swedish agencies", [Ніклассон Б. і Ж. П'єр (2012), «Чи має значення вік агентства для адміністративної реформи? Політика щодо самостійності та управління з боку держави у шведських агентствах»] *Policy and Society*, Vol. 31/3, стор.195-210. [66]
- Öberg, S. and H. Wockelberg (2020), "Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017", [Еберг С. і Г. Вокельберг (2020), «Контроль за агентствами чи самостійність? Державне управління шведськими державними агентствами у 2003-2017 роках»] *International Public Management Journal*, стор. 1-20. [59]
- OECD (2021), *Competitiveness in South East Europe 2021: A Policy Outlook*, [ОЕСР (2021), Конкурентоспроможність у Південно-Східній Європі 2021: політична перспектива], OECD Publishing. [82]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Outlook 2021*, [ОЕСР (2021), Регуляторний прогноз ОЕСР на 2021 рік], OECD Publishing Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [70]
- OECD (2021), *Progress Review of Latvia's Public Utilities Commission: Driving Performance*, The Governance of Regulators, [ОЕСР (2021), Аналіз прогресу у роботі Комісії з комунальних послуг Латвії: стимулювання діяльності, керівництво регуляторами] OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6c2ee469-en>. [51]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, [ОЕСР (2020), Стратегічна основа надійного державного управління: найважливіші особливості урядів, які ефективно працюють] OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [83]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, [ОЕСР (2018), Стимулювання діяльності Комісії з регулювання комунальних послуг Ірландії], The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [53]

- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, [64]  
 [ОЕСР (2018), Стимулювання діяльності Комісії з регулювання комунальних послуг Ірландії] The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>.
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, [69]  
 [ОЕСР (2018), Стимулювання діяльності Комісії з регулювання комунальних послуг Ірландії] The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>.
- OECD (2017), *Creating a Culture of Independence, Practical Guidance against Undue Influence*. [48]  
 [ОЕСР (2017), Створення культури незалежності, практичне керівництво проти надмірного впливу]
- OECD (2017), *The Principles of Public Administration*, [ОЕСР (2017), Принципи державного управління] OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>. [1]
- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, [ОЕСР (2016), Стимулювання діяльності Комісії з комунальних послуг Латвії] The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [52]
- OECD (2016), *Rara Avis? Searching for Regulatory Independence in Its Natural Habitat*. [ОЕСР (2016), Рідкісний птах? Пошук регуляторної незалежності в її природному середовищі] [49]
- OECD (2015), *Building on Basics, Value for Money in Government*, [ОЕСР (2015), Розбудова засад; співвідношення між ціною та якістю в уряді] OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>. [63]
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, [ОЕСР (2015), Керівні принципи ОЕСР стосовно корпоративного управління державними підприємствами] 2015 Edition, OECD Publishing. [81]
- OECD (2014), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections*, [ОЕСР (2014), Принципи кращої практики ОЕСР для регуляторної політики: регуляторне забезпечення та інспекції] Paris: OECD Publishing. [32]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, [ОЕСР (2014), Управління регуляторами: кращі принципи практики ОЕСР стосовно регуляторної політики] OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [47]
- OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, [ОЕСР (2002), Розподілене державне управління: агентства, адміністрації та інші державні органи] OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264177420-en>. [9]
- OECD (2001), "Financial Management and Control of Public Agencies", [ОЕСР (2001), «Фінансовий менеджмент і контроль за державними агентствами»] SIGMA Papers, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60vk0h9x-en>. [12]
- Ongaro, E. and S. van Thiel (eds.) (2017), *Agencification in Europe*, Palgrave Macmillan. [Онгаро Е. і С. Ван Тіль (під ред.) (2017), Агенцифікація в Європі, Палгрейв Макміллан] [20]



- Overman, S. and S. Van Thiel (2016), "Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries", [Оверман С. і С. Ван Тіль (2016), «Агенцифікація і діяльність державного сектору: системне порівняння в 20 країнах»] *Public Management Review*, Vol. 18/4, стор.. 611-635. [15]
- Pollit, B. (2001), "Agency fever? Analysis of an international policy fashion", [Полліт Б. (2001), «Лихоманка агентств? Аналіз модної тенденції міжнародної політики»] *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 3/3, стор. 271-290, <http://dx.doi.org/10.1080/13876980108412663>. [2]
- Randma-Liiv, T. (2011), *Public sector organisation in Central and Eastern Europe: From agencification to deagencification*, [Рандма-Ліів Т. (2011), Організація державного сектору в Центральній та Східній Європі: від агенцифікації до деагенцифікації] стор.160-175. [68]
- Savas, E. (2001), "Privatization and the New Public Management", [Савас Е. (2001), «Приватизація та нове державне управління»] *Fordham Urban Law Journal*, p. 28. [78]
- SIGMA (2019), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Armenia 2019*. [SIGMA (2019), Звіт про базові заміри: принципи державного управління, Вірменія 2019 ] [6]
- SIGMA (2019), *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Albania 2019*. [SIGMA (2019), Моніторинговий звіт: Принципи державного управління, Албанія 2019] [72]
- SIGMA (2018), *Managerial accountability in the Western Balkans: a comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*. [SIGMA (2018), Управлінська підзвітність на Західних Балканах: порівняльний аналіз перешкод і можливостей, з якими стикаються керівники при досягненні політичних цілей] [79]
- SIGMA (2015), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Moldova 2015*. [SIGMA (2015), Звіт про базові заміри: принципи державного управління, Молдова 2015] [7]
- Sørensen, E., N. Hansen and M. Kristian (eds.) (2017), *Cutback Management in Ireland in the Wake of the Financial Crisis*, [Сьоренсен Е., Х. Хансен і М. Крістіан (під ред.) (2017), Управління скороченням в Ірландії після фінансової кризи] Routledge. [30]
- Sześciło, D. (2021), "Challenging Administrative Sovereignty. Dimensions of Independence of National Regulatory Authorities under the EU Law", [Шесціло Д. (2021), «Виклики адміністративному суверенітету. Параметри незалежності національних регуляторних органів відповідно до законодавства ЄС» ] *European Public Law*, Vol. 27/1. [40]
- Sześciło, D. (2020), "Agencification revisited: trends in consolidation of central government administration in Europe", [Шесціло Д. (2020), «Погляд на агенцифікацію: тенденції консолідації центрального державного управління в Європі»] *International Review of Administrative Sciences*, <https://doi.org/10.1177/0020852320976791>. [31]

- Thijs, N. and V. Nakrosis (2019), *Public administration reform trends and reform dynamics in EU27*. [Тійс Н. та В. Накросіс (2019), Тенденції реформування державного управління та динаміка реформ в ЄС27] [24]
- Tria, G. and G. Valotti (eds.) (2012), *What Can We Learn from Thirty Years of Public Management Reform?* [Тріа, Г. і Г. Валотті (під ред.) (2012), Чого ми можемо навчитися з досвіду тридцяти років реформи державного управління?] Rome-Washington. [36]
- Verhoest, K. et al. (2004), "The study of organisational autonomy: a conceptual review", *Public Administration and Development*: [Верхуст К. та ін. (2004), «Вивчення організаційної самостійності: концептуальний огляд»] *The International Journal of Management Research and Practice*, Vol. 24/2, стор. 101-118. [80]
- Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Comparing Agencies across Countries Government Agencies. Practice and Lessons from 30 Countries*, [Верхуст К. та ін. (під ред.) (2012) Порівняння агентств на прикладі державних агентств різних країн. Практика та уроки з 30 країн] Palgrave Macmillan. [10]
- Verhoest, K. et al. (2011), *Governing Public Agencies in the 21st Century: International Lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601*, [Верхуст К. та ін. (2011), Управління державними агентствами в 21 столітті: міжнародні уроки та рекомендації щодо політики від COST action IS0601], European Cooperation in Science and Technology (COST), <https://www.cost.eu> (accessed on 30 March 2020). [23]
- Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Germany*, [Верхуст К. та ін. (під ред.) (2012), Німеччина] Palgrave Macmillan. [75]
- Verschuere, B. and D. Vancoppenolle (2012), "Policy-making in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies", [Вершуер Б. і Д. Ванкоппенолле (2012), "Розробка політики в епоху агенцифікації: дослідження розподілу завдань між політиків, основних відомств і державних агентств"] *Policy and Society*, Vol. 31/3, стор. 249-258. [17]

## Програма SIGMA

SIGMA (Підтримка вдосконалення керівництва й управління) є спільною ініціативою ОЕСР та Європейського Союзу (ЄС), яка переважно фінансується ЄС. З 1992 року SIGMA працює з країнами-партнерами над зміцненням систем державного управління і спроможностей державних органів.

У взаємодії з Генеральним директором з сусідства та переговорів про розширення (DG NEAR) Європейської Комісії (ЄК) ми працюємо з такими країнами:

- Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово\*, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія і Туреччина як країни-кандидати на вступ до ЄС і потенційні кандидати; а також
- Алжир, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Єгипет, Грузія, Йорданія, Ліван, Молдова, Марокко, Палестинська автономія<sup>1</sup>, Туніс та Україна як країни-сусіди ЄС.

SIGMA надає допомогу в шести основних сферах:

1. Стратегічна основа реформи державного управління
2. Розробка та координація політики
3. Державна служба та управління людськими ресурсами
4. Підзвітність
5. Надання послуг
6. Управління державними фінансами, державні закупівлі та зовнішній

аудит. SIGMA аналізує і надає відгуки у сферах:

- Систем врядування та інституцій
- Законодавства
- Стратегій реформ і планів дій
- Прогресу у впровадженні

реформ. SIGMA надає:

- Консультації щодо розробки та визначення пріоритетів реформ
- Методики й інструменти для підтримки впровадження
- Рекомендації щодо вдосконалення законодавства й адміністративних механізмів
- Можливості отримати передовий досвід з багатьох країн, зокрема у ході регіональних заходів
- Стратегічні документи і порівняльні дослідження різних країн.

За додатковою інформацією щодо SIGMA звертайтеся до  
нашого вебсайту: [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

© ОЕСР 2021

Оскільки SIGMA є частиною ОЕСР, ті ж умови використання застосовуються до її публікацій: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

\* Це визначення не містить упередження з приводу позицій щодо статусу і відповідає резолюції Ради Безпеки ООН 1244/99 та Консультативному висновку Міжнародного суду ООН щодо проголошення незалежності Косова.

<sup>1</sup> Примітка Європейської служби зовнішніх дій та Європейської Комісії: це визначення не повинно тлумачитися як визнання держави Палестина і не є упередженням стосовно індивідуальних позицій держав-членів Європейського Союзу з цього питання.