

Інформаційна довідка щодо реформи державного управління в Республіці Північна Македонія*

***Анотація.** В інформаційній довідці узагальнено інформацію щодо змісту реформи державного управління в Республіці Північна Македонія та очікуваних результатів її впровадження. Зазначаються перешкоди впровадження реформи державного управління у Північній Македонії.*

***Ключові слова:** Республіка Північна Македонія, органи державного управління, реформа державного управління, державні службовці, адміністративні службовці.*

Вступ. Північна Македонія має статус кандидата на членство в Європейському Союзі (далі – ЄС) із грудня 2005 року. Вона здійснює низку реформ із метою виконання необхідних умов для вступу до ЄС і має певний прогрес у виконанні рекомендацій органів ЄС.

Реформа державного управління в Північній Македонії розпочата в 2020 році. Протягом 2021–2022 років було досягнуто прогресу в завершенні функціонального аудиту державного управління. При цьому державі надано рекомендації щодо нової організації органів державного управління в частині вдосконалення відповідальності. Вони мають бути враховані у відповідному законодавстві, яке потрібно прийняти та запровадити¹. У цьому контексті відбувається перегляд законодавства, зокрема законів «Про адміністративних службовців» та «Про державних службовців», а також очікується запровадження нового закону «Про службу вищого керівництва». Наразі виконується Стратегія реформування державного управління та Програма реформування управління державними фінансами. Кадрове забезпечення державної служби супроводжується розглядом Державною комісією з питань запобігання корупції випадків імовірних родинних зв'язків, кумівства та політичного впливу під час прийому на роботу державних службовців та у процесі призначення членів наглядових рад і управління.

Нині питання реформи державного управління знаходиться в полі зору уряду Північної Македонії та відносяться до його стратегічних цілей. Певні заходи в цьому напрямі відображаються в щорічних планах уряду держави.

Основна частина. У Північній Македонії створена достатня правова база для реформи державного управління, хоча існує потреба вдосконалення законів та їх належного виконання. Основним законом держави, який встановлює структуру державного управління, є Закон «Про організацію та

¹ Досвід країн-кандидатів на членство в ЄС та України щодо інституційної спроможності та реалізації державної політики європейської інтеграції. Національне агентство України з питань державної служби. 2022. С. 20-22. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Mignarodna%20dijalnist/2-dosvid-krain-kandydativ-na-chlenstvo-v-eu-2.pdf>

діяльність органів державного управління»². Відповідно до цього акта органами державного управління є міністерства, інші органи державної влади та управління.

Діють також окремі закони: «Про уряд Республіки Македонія»³, «Про працівників державного сектору»⁴, «Про загальну адміністративну процедуру»⁵, «Про адміністративних службовців»⁶ тощо.

Запланована реформа покликана суттєво змінити сектор державного управління. Зокрема, очікується: підвищення прозорості та зміцнення доброчесності посадових осіб органів державного управління, вдосконалення механізмів відповідальності та режиму заходів і санкцій за корупційні діяння, зловживання службовим становищем і порушення правил запобігання конфлікту інтересів; створення в державі первинного центру обробки даних для органів державного управління, шкіл, муніципалітетів, лікарень та інших установ; удосконалення процесів у державному секторі шляхом оцифрування та автоматизації роботи з електронними документами, розвиток електронних послуг і підвищення їх доступності через національний портал електронних послуг для громадян та бізнесу. Уряд прагне створити ефективне, професійне державне управління, засноване на інтенсивній цифровізації, оптимальній структурі та інноваційних процесах тощо. Заходи та дії будуть згруповані в ключових сферах, узгоджених з Європейською стратегічною структурою реформи державного управління (SIGMA).

Відповідно до Охридської рамкової угоди уряд Республіки Північна Македонія має забезпечити ефективне та якісне впровадження процесу сприяння справедливому й адекватному представництву в державному управлінні, зважаючи на наявні зловживання етнічною приналежністю при працевлаштуванні. Основна увага під час реформування приділятиметься якості та кваліфікованості кадрів, їх утриманню на державній службі, кар'єрному розвитку й навчанню, оплаті праці, мотивації. Оптимізація державних органів, установ, закладів здійснюватиметься за рахунок усунення дублювання їх повноважень, об'єднання функцій, скорочення їх кількості, зменшення операційних витрат, запровадження чіткої ієрархічної підпорядкованості, чіткого визначення відповідальності на всіх рівнях управління, зокрема індивідуальної. Позитивний ефект очікується від зміни оцінювання адміністративних службовців, запровадження однакової оплати за однакову працю та однакові зусилля⁷.

² Закон за організація и работа на органите на државната управа. URL:

https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_organizacija_i_rabota_na_organite_na_drzhavnata_uprava.pdf

³ Закон за Влада на Република Северна Македонија. URL: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata.pdf

⁴ Закон за вработените во јавниот сектор. URL: <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-vrabotenite-vo-javniot-sektor>

⁵ Закон за општата управна постапка. URL: https://azlp.mk/wp-content/uploads/2022/11/zakon_za_opshtata_upravna_postapka.pdf

⁶ Закон за административни службеници. URL: https://duinspektorat.mioa.gov.mk/sites/default/files/documents/ZAS_konsolidiran_022018.pdf

⁷ Модерна и ефикасна администрација: повеќе систем, помалку бирократија. URL: <https://vlada.mk/node/22522>

У рамках програми «Партнерство проти корупції», реалізованої за сприяння USAID, на основі законодавства Північної Македонії було досліджено дискреційні повноваження державних органів та посадових осіб при прийнятті рішень у різних процедурах⁸. За результатами дослідження встановлено, що дискреційні повноваження є надто широкими, не врегульовані чітко та прозоро, що становить один із найбільших ризиків для корупції в державному секторі. Тому під час реформи мають бути усунені ці ризики, як і конфлікти інтересів та інші корупційні прояви.

За матеріалами Звіту моніторингової Комісії ЄС про Північну Македонію за 2024 рік, не дивлячись на позитивні законодавчі зміни стосовно уточнення меж відповідальності державних службовців, запровадження оцінки впливу для створення нових державних органів тощо, минулорічні рекомендації Комісії не були виконані й залишаються актуальними⁹.

У підсумку моніторингова Комісія ЄС зазначає, що Стратегія адміністративної реформи (далі – PAR) є загалом задовільною, але її ефективність дуже обмежена через надто повільне впровадження. Стратегія реформування державного управління на 2023–2030 роки та відповідний план дій на 2023–2026 роки були прийняті в липні 2023 р. Якість і обсяг Стратегії є прийнятними. Вона охоплює всі ключові напрями реформування, встановлює чітку основну лінію та чіткі цілі й завдання, а також визначає виклики політики.

Впровадження реформи державного управління у Північній Македонії стикається з багатьма перешкодами, а саме:

- політична підтримка, керівництво, нагляд та управління PAR залишаються недостатніми;
- має місце слабка координація між Міністерством інформаційного суспільства та адміністрації (MISA) і Міністерством фінансів;
- реформа державного управління прямо пов'язана з реформою управління державними фінансами, рівень виконання якої низький. Лише одна третина всіх витрат на діяльність стратегій реформування фінансується з державного бюджету;
- не вистачає людських ресурсів і політичних важелів для просування реформи на технічному рівні;
- структури моніторингу та управління не функціонують повноцінно та ефективно. Звіти про моніторинг публікуються дуже пізно;

⁸ Аналіза на дискрециони овластувања при именување и назначување на раководни структури во органите на државната управа. USAID. URL: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2024/10/%D0%94%D0%9E-%D0%B7%D0%B4%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%BC%D0%BA%D0%B4.pdf>

⁹ Commission staff working document. North Macedonia 2024 Report. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 2024. Communication on EU enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf

- політизація державної служби підриває послідовне застосування положень щодо прозорості процесів, заснованих на професіоналізмі кадрового забезпечення державної служби;
- перегляд адміністративного законодавства стосовно адміністративних службовців і державних службовців не завершено, а постійні його зміни з 2014 року призводять до непослідовного застосування. Суперечливі норми в галузевих законах зумовили виключення деяких працівників зі сфери дії Закону «Про адміністративних службовців»;
- незважаючи на наявність правил проведення атестації адміністративних службовців, вона не проводиться систематично або відповідно до мети;
- недостатньо прозорими є підстави звільнення державних службовців;
- багато посад вищого рангу заповнюються виконувачами обов'язків;
- кількість наймів службовців за контрактом залишається високою, без системи моніторингу їх ефективної кількості та тривалості роботи в усіх установах;
- згідно з висновками державного аудитора, ряд державних службовців отримують зарплату, незважаючи на те, що не мають офіційного призначення, і не з'являються на роботу;
- негативним явищем є й неоднаковий підхід до оплати праці державних службовців однакової кваліфікації та на рівноцінних посадах;
- стосовно підвищення кваліфікації державних службовців – не вжито жодних заходів щодо створення централізованої бази даних, яка б містила інформацію про всі проведені тренінги.

Висновок. Реформа державного управління у Північній Македонії відбувається в процесі євроінтеграції. За умови досягнення її мети та виконання передбачених завдань суттєво зміцниться держава, укріпляться демократичні засади врядування. За період із 2020 по 2024 роки заходи з реформування виконано частково і непослідовно, зокрема це стосується прийняття та впровадження змін до законодавства. Негативні тенденції, що проявилися, перешкоджають досягненню очікуваних результатів.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*