

Научный журнал «Менеджер». 2026. № 1(115). С. 77-95.
Scientific Journal "Manager". 2026;(1/115):77-95.

Теории, концепции и модели государственного и муниципального управления

Научная статья
УДК 332.12
JEL: H70, H73
EDN: XYNVTB

БАК 5.2.7. Государственное
и муниципальное управление

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОСОВО И СЕРБИИ

Юлия Михайловна Большакова

Государственная научно-техническая библиотека России, Москва, Россия,
Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия,
project.edu.2024@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5951-416X>

Аннотация. Проблема. В условиях европейской интеграции страны Западных Балкан сталкиваются с проблемой разрыва между формальным импортом институтов и стандартов Европейского союза и их реальной административной эффективностью. Особую сложность представляет сравнительный анализ реформ управления в государствах с разным политическим статусом (признанная Республика Сербия и частично признанная Республика Косово), испытывающих общее давление в процессе совершенствования систем государственного управления, но обладающих различным потенциалом и траекториями развития. **Методология.** Исследование построено на методологии сравнительного анализа и опирается на единый аналитический каркас – «Принципы государственного управления» инициативы ОЭСР/EU SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза. Теоретической основой выступает синтез классических парадигм реформ: веберовской модели (построение меритократической бюрократии), концепции «Нового государственного управления» (NPM – New Public Management) и пост-NPM подходов, что позволяет выявить формирование гибридных административных систем. **Результаты исследования.** Установлено, что Сербия и Косово демонстрируют разные профили и стадии административной трансформации. Сербия достигла большей операционной эффективности, особенно в цифровизации услуг и управлении финансами, в то время как прогресс Косово носит фрагментарный характер с сильными сторонами в контрольно-надзорных институтах. Ключевым общим вызовом является хронический дефицит эффективности разрыв между принятыми стратегиями/законами и их практической реализацией, коренящийся в слабости государственной службы и политизации кадровых процессов. **Практическое применение.** Результаты исследования могут быть использованы органами власти Сербии, Косово и международными организациями для корректировки программ административных реформ. Выводы указывают на необходимость смещения фокуса с создания формальных рамок на инвестиции в административный потенциал, деполитизацию государственной службы и развитие управленческих компетенций. Работа также предлагает аналитический инструмент для сравнительной оценки реформ в других странах региона, сталкивающихся с похожими вызовами и давлением евроинтеграции.

Ключевые слова: реформы государственного управления, государственное управление, Центрально-Восточная Европа, новое государственное управление, евроинтеграция, стандарты, административный потенциал, эффективность государственного управления

Для цитирования: Большакова Ю. М. Сравнительный анализ реформ государственного управления в Косово и Сербии // Научный журнал «Менеджер». 2026. № 1(115). С. 77-95. EDN: XYNVTB.



© Большакова Ю.М., 2026

Original article

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN KOSOVO AND SERBIA

Yulia M. Bolshakova

State Scientific and Technical Library of Russia, Moscow, Russia,
St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia,
project.edu.2024@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5951-416X>

Abstract. Problem. In the context of European integration, Western Balkan countries face the challenge of a gap between the formal import of European Union institutions and standards and their actual administrative effectiveness. A comparative analysis of governance reforms in states with different political statuses (the recognized Republic of Serbia and the partially recognized Republic of Kosovo) presents particular complexity. Both experience common pressure to improve public administration systems but possess different potentials and development trajectories. **Methodology.** The study is based on a comparative analysis methodology and relies on a unified analytical framework – the "Principles of Public Administration" from the OECD/EU SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) initiative, a joint initiative of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the European Union. The theoretical basis is a synthesis of classical reform paradigms: the Weberian model (building a meritocratic bureaucracy), the concept of "New Public Management" (NPM), and post-NPM approaches, which allows for the identification of hybrid administrative systems. **Research Results.** It was found that Serbia and Kosovo demonstrate different profiles and stages of administrative transformation. Serbia has achieved greater operational efficiency, especially in the digitalization of services and financial management, while Kosovo's progress is fragmented, with strengths in oversight and regulatory institutions. A key common challenge is the chronic deficit of effectiveness – the gap between adopted strategies/laws and their practical implementation, rooted in the weakness of the civil service and the politicization of personnel processes. Serbia has achieved greater operational efficiency, particularly in the digitalization of services and financial management, while Kosovo's progress is fragmented, with strengths in oversight institutions. A key common challenge is the chronic efficiency gap between adopted strategies/laws and their practical implementation, rooted in the weakness of the civil service and the politicization of personnel processes. **Practical Application.** The research findings can be utilized by the authorities in Serbia, Kosovo, and international organizations to adjust administrative reform programs. The conclusions indicate the need to shift focus from creating formal frameworks to investing in administrative capacity, depoliticizing the civil service, and developing managerial competencies. The work also offers an analytical tool for comparative assessment of reforms in other countries in the region facing similar challenges and pressures of European integration.

Keywords: public administration reforms, public administration, Central and Eastern Europe (CEE), new public management (NPM), European integration, standards, administrative capacity, public administration efficiency

For citation: Bolshakova, Yu. M. (2026). Comparative analysis of public administration reforms in Kosovo and Serbia. *Scientific Journal "Manager"*, 1(115), 77–95. (In Russian). EDN: XYNVTB.

Введение

Реформы государственного управления остаются в фокусе научного и политического дискурса, приобретая особую значимость для стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ). Для стран данного региона данные процессы носят многомерный и исторически обусловленный характер. Изначально волна реформ, вдохновлённая идеями «Нового государственного управления» (НГУ) и ориентированная на бизнес-модели, была воспринята как ответ на наследие громоздкой бюрократии и неэффективность государственного сектора.



© Bolshakova, Yu.M., 2026

Однако, как показала практика, импорт этих моделей привёл к ряду непредвиденных негативных последствий, актуальных и для стран ЦВЕ, – фрагментации институтов, проблемам межведомственной координации, эрозии профессиональной государственной службы и ослаблению социальной солидарности [1]. В ответ на эти вызовы в глобальной повестке сформировались альтернативные парадигмы – сетевое и холистическое (целостное) государственное управление, делающие акцент на координации, стратегической согласованности и восстановлении общественного доверия. Параллельно развитие цифровых технологий открыло новые возможности для вовлечения граждан и повышения ориентированности госуслуг на пользователя. Для стран ЦВЕ ключевой исследовательский вопрос заключается в том, как эти глобальные тренды накладываются на специфический административный контекст региона.

В европейском пространстве условно выделяют три конкурирующие парадигмы реформ, анализ которых, в частности, крайне важен для понимания траекторий ЦВЕ:

1. «Возвращение к Веберу», через построение основ. Для многих стран ЦВЕ, особенно посткоммунистических, первоочерёдной задачей после 1990-х годов стало не преодоление, а *создание* современной веберовской бюрократии: меритократической, аполитичной, работающей на основе верховенства права и чётких процедур. Борьба с патронажем, политизацией и nepотизмом остаётся актуальным вызовом, что подтверждает тезис ряда учёных о необходимости «заново открыть для себя бюрократию» как фундамент эффективного государства [1].

2. Наследие «Нового государственного управления» (НГУ), которое прослеживается как реформы в духе НГУ, внедрявшиеся в ЦВЕ под влиянием западных советников, часто вступали в противоречие с незавершённым первым этапом. Их наследие – это одновременно приобретённые элементы эффективности и болезненно ощущаемые последствия в виде фрагментации и ослабления координационного потенциала [2].

3. Современные ответы на вызовы для органов государственной власти могут быть охарактеризованы как координация, целостность и цифровизация. Сегодня страны ЦВЕ вынуждены синхронно решать комплекс задач: завершать институциональное строительство, исправлять дисбалансы, порождённые ранними реформами, и одновременно адаптироваться к новым запросам цифровой эпохи и вовлечения граждан [2].

Актуальность исследования реформ в странах ЦВЕ определяется необходимостью анализа уникального «наслаивания» всех трёх парадигм в условиях догоняющей модернизации. Изучение этого опыта позволяет не только понять специфику региона, но и получить важные инсайты о более общих закономерностях трансформации государственного управления в условиях множественных и иногда противоречивых реформаторских импульсов.

Анализ современных реформ государственного управления (ГМУ) в странах Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) требует понимания сложного взаимодействия нескольких парадигм, эволюционировавших во времени. «Новое государственное управление» (НГУ) было доминирующим трендом, импортированным в регион в 1990-х и 2000-х годах [3]. Для стран ЦВЕ её внедрение имело двоякую роль. С одной стороны, оно предлагало инструменты для борьбы с наследием неэффективной плановой экономики через рыночные механизмы, контрактной системы, акцент на результативность и клиентоориентированность. С другой, его частое механистическое заимствование без учёта институционального контекста усугубило проблемы фрагментации, ослабило стратегические возможности государства.

В ответ на эти вызовы для региона стала особенно актуальной парадигма, синтезирующая элементы классической бюрократии и инструменты НГУ. В западной литературе её описывают как неовеберовское государство или пост-НГУ подходы (сетевое управление). Для стран ЦВЕ её суть заключается в поиске баланса: как сохранить достижения в области эффективности и подотчётности, заимствованные у НГУ, при этом восстановив целостность государства, усилив координационный потенциал центра и вернув доверие к публичным институтам. Это не просто следование глобальному тренду, а насущная необходимость, вызванная негативными побочными эффектами предыдущего этапа реформ. Актуальными задачами стали реинтеграция, улучшение горизонтальной и вертикальной координации, развитие цифрового государства как инструмента целостности, а не просто сервиса [3].

Однако ключевая исследовательская актуальность для региона заключается в критическом переосмыслении самих этих парадигм. Опыт ЦВЕ наглядно демонстрирует, что реформы редко являются чистой реализацией какой-либо одной модели. Вместо этого возникает сложный гибридный ландшафт, где элементы таких парадигм, как достраиваемой вебериянской основы, укоренённых практик НГУ и новых пост-НГУ подходов сосуществуют, конкурируют и накладываются друг на друга. Это наслаивание происходит в условиях двойного перехода (посткоммунистического и европейской интеграции) и создаёт уникальные административные траектории в каждой стране [4].

Актуальность исследований для ЦВЕ смещается с вопроса какую парадигму выбрать к вопросу как управлять сложным наследием множественных парадигм. Это требует отказа от линейных моделей развития в пользу более тонких сравнительных аналитических рамок. Они должны учитывать хаотичную последовательность реформ, где элементы разных парадигм внедрялись почти одновременно и политическую конъюнктуру, и эксперименты, которые часто важнее абстрактных парадигм.

Изучение этого гибридного наследия является ключом к пониманию как проблем, так и потенциала государственного управления в странах Центрально-Восточной Европы.

Цель и задачи исследования

Цель исследования состоит в проведении сравнительного анализа процессов и результатов реформ государственного управления в Сербии и Косово в контексте их европейской интеграции, выявив общие вызовы и специфические административные траектории на основе единых международных стандартов оценки (Упоминание Республики Косово в тексте не означает признания её государственного статуса со стороны автора или редакции и используется в контексте анализа административных процессов на территории, определяемой рядом международных организаций).

Задачи исследования видятся в следующем: проанализировать эволюцию парадигм реформ государственного управления («Вебериянство», «Новое государственное управление», «Пост-НГУ / Неовебериянство») и их влияние на формирование гибридных административных моделей в странах Центрально-Восточной Европы, оценить состояние и эффективность реформ государственного управления в Косово по ключевым направлениям (государственная служба, подотчётность, цифровизация, управление финансами) на основе данных мониторинга ОЭСР/SIGMA, провести сравнительный анализ прогресса в реформировании государственного управления между Косово и Сербией, выделив сильные и слабые стороны каждой системы, а также общие системные проблемы, выявить ключевые институциональные и кадровые вызовы, препятствующие повышению эффективности государственного управления и успешной евроинтеграции в обоих случаях, сформулировать выводы о характере и результативности реформ, определив основные факторы, обуславливающие разрыв между формальными рамками и реальной административной практикой.

Методы и методология исследования

Исследование базируется на качественной методологии и использует комплекс следующих методов. Сравнительный анализ является базовым методом, позволяющим сопоставить институты, процессы и результаты реформ в двух политико-административных системах (Сербия и Косово) в рамках единого региона и под влиянием общих внешних стимулов (евроинтеграция). В качестве аналитического каркаса используется методология инициативы SIGMA (Совместная программа ОЭСР и ЕС), основанная на «Принципах государственного управления». Анализ опирается на данные официальных отчётов мониторинга SIGMA, что обеспечивает стандартизированный и сопоставимый подход к оценке. В рамках дескриптивного анализа изучаются ключевые стратегические и программные документы в сфере государственного управления обеих сторон (стратегии реформ, законодательство), а также данные официальной статистики и открытых правительственных данных. Посредством вторичного анализа данных систематизируются и интерпретируются выводы существующих академических исследований и аналитических отчётов международных организаций (ОЭСР, Еврокомиссия), посвящённых реформам в

Сербии и Косово. Для наглядности и количественного сравнения используются агрегированные индикаторы и рейтинги эффективности, представленные в отчётах SIGMA, которые позволяют оценить уровень развития отдельных сфер государственного управления^{1, 2}.

Методология мониторинга ОЭСР/SIGMA, которая охватывает шесть ключевых областей, использует комплексную систему оценки на основе «Принципов верховенства SIGMA» (рисунок 1).

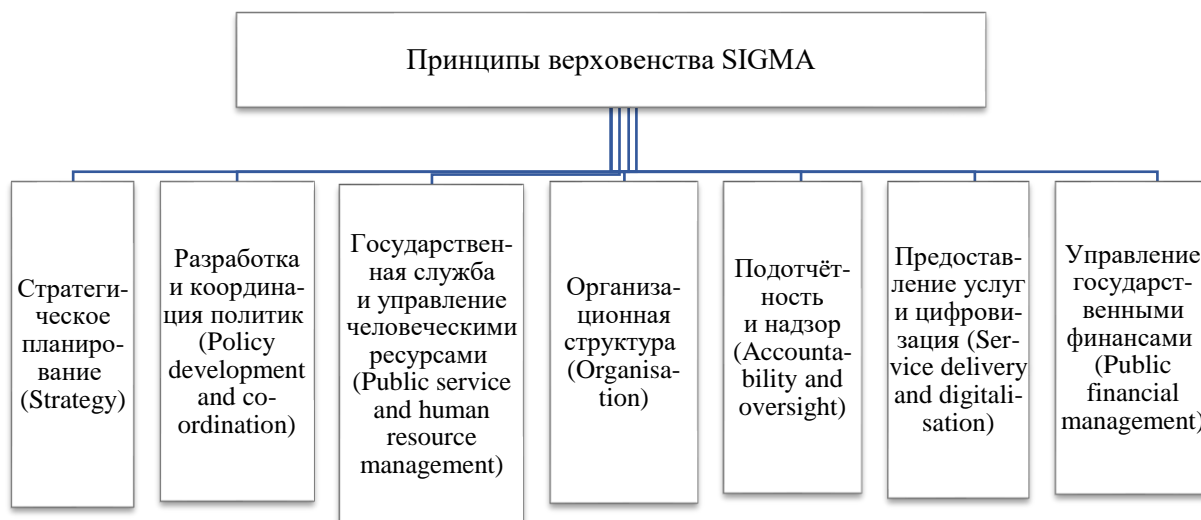


Рисунок 1 – Ключевые области оценки в рамках принципов государственного управления SIGMA

Figure 1 – Key assessment areas within the framework of SIGMA Principles of Public Administration

Каждая область оценивается по шкале от 1 до 5, где 5 соответствует наивысшему уровню развития, приближенному к стандартам ЕС.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ реформы государственного управления в Сербии по данным исследования прозрачности процесса проведения реформ позволяет говорить о том, что, несмотря на формальное признание важности прозрачности, её практическая реализация в рамках реформы госуправления остаётся недостижимым приоритетом, что создаёт системные проблемы для всего процесса реформ и европейской интеграции³. По данным исследования Организации сотрудничества и экономического развития (ОЭСР), прозрачность – это среда, в которой цели политики, её правовые, институциональные и экономические рамки, а также решения и все связанные с ними данные предоставляются общественности понятным, доступным и своевременным образом¹. В демократическом обществе прозрачность является базовым элементом надлежащего управления. Она повышает подотчётность госаппарата, помогает гражданам понимать свои права и решения властей и служит предпосылкой для инклюзивного процесса принятия решений с участием гражданского общества. Прозрачность государственного управления является сквозным принципом реформ. Условием для вступления в ЕС является внедрение принципов публичного администрирования, включая прозрачность, представляют собой кодифицированные

¹ SIGMA. 2017. Monitoring Report: The Principles of Public Administration. Kosovo. OECD press. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Kosovo.pdf>.

² Public Administration in Kosovo 2024 | SIGMA. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-kosovo-2024_a53fce6b-en.html.

³ Transparency across public administration reform in Serbia: An underachieved priority. URL: <https://www.parrmonitor.org/transparency-across-public-administration-reform-in-serbia/>.

условия членства в ЕС в этой области. Принцип прозрачности признан в Стратегии реформы государственного управления Сербии как её важнейший компонент².

По оценкам различных независимых исследований, отмечается оценка текущего состояния как «недостигнутый приоритет» [5]. Констатируется тот факт, что по большинству стран Западных Балкан наблюдается значительный разрыв между декларациями и реальностью проведения реформ государственного управления. Спустя восемнадцать лет после принятия первой стратегии реформы государственного управления в Сербии многие важные аспекты работы администрации остаются недостаточно прозрачными. Этот недостаток прозрачности подрывает фундаментальные реформы в ключевых областях управления.

Создаётся общее негативное влияние на процесс вступления Косово в Европейский союз. В конечном итоге это приводит к снижению качества жизни граждан. Отсутствие реальной прозрачности является не просто отдельной проблемой, а системным слабым местом, которое тормозит весь процесс модернизации государственного управления в Сербии и приближения к стандартам ЕС [6].

На основании данных мониторинга SIGMA (ОЭСР/ЕС) можно сделать вывод о противоречивом состоянии реформы государственной службы в Косово. С одной стороны, страна создала обширные формальные рамки, имплементировав ключевые принципы ЕС. С другой стороны, системные проблемы в их практическом применении продолжают подрывать профессионализм, эффективность и устойчивость публичной администрации. Косово проделало значительную институциональную работу по формированию основы для профессиональной государственной службы. Был принят Закон о государственной службе в 2010 году (хотя и позже других стран Западных Балкан), что стало ключевым шагом в становлении системы управления. Сфера его действия является всеобъемлющей, охватывая центральные органы власти, администрации высших должностных лиц, регулирующие и независимые учреждения, а также органы местного самоуправления. Принятие Стратегии модернизации государственного управления (SMAP) на 2015-2020 гг. планом действий обозначило чёткий вектор реформ и приверженность стандартам ЕС. Определение сферы государственной службы оценивается как чёткое и адекватное, что является выполненным требованием первого принципа SIGMA¹.

Несмотря на развитые формальные структуры, оценка выявляет хронические проблемы в реализации, напрямую затрагивающие профессионализм управления «государством». Институциональная структура осложнена дублированием полномочий между различными законами и подзаконными актами (например, в вопросах классификации должностей и карьерного развития). Это создаёт правовую неопределённость и путаницу, затрудняя эффективное управление. Формальное существование политики не гарантирует её устойчивого и эффективного применения на практике. Проблемы наблюдаются в ключевых процессах: назначения и продвижение по службе, системы профессионального обучения и развития, обеспечение равного представительства, механизмы рассмотрения жалоб госслужащих [7].

Представленные данные указывают на общую проблему для Косово, которое успешно импортировало и адаптировало формальные институты ЕС, но не добилось их полной и эффективной операционализации. Законодательная база есть, но её применение фрагментарно, а управленческие процессы (HR) остаются слабым звеном. Это создаёт ситуацию, когда «правила игры» написаны, но сам процесс (ежедневное функционирование госслужбы) не соответствует заявленным профессиональным стандартам.

Устойчивость реформ ставится под сомнение именно из-за этого разрыва. Долгосрочный успех зависит не от принятия новых документов, а от укрепления управленческого потенциала, устранения правовых противоречий и построения системы, где продвижение и развитие основаны исключительно на принципах заслуг и компетентности.

Как отмечают исследователи [8; 9], система государственного управления Косово сталкивается с системными вызовами в ключевых областях, что ограничивает её эффективность и способность отвечать потребностям граждан и стандартам ЕС. Ключевыми проблемными областями, по их мнению, являются проблемы государственной службы и подготовки кадров: низкая эффективность и избыточная численность, аппарат характеризуется раздутым штатом при одновременно низкой производительности, отмечается дефицит профессионализма, существует хроническая нехватка обучения и программ профессионального развития для чиновников [10]. В системе государственного

управления отмечается слабое представительство меньшинств, а назначения часто обусловлены политизацией, непотизмом и конфликтом интересов, а не компетенциями. Проблемой является низкое качество услуг, улучшения носят фрагментарный характер, услуги для граждан и бизнеса остаются неэффективными [11]. Процессы разработки политик и услуг недостаточно учитывают мнение и потребности граждан. Исследования отмечают и критический уровень коррупции, высокая коррупция является основным фактором, подрывающим прозрачность и доверие. Надзор за деятельностью госорганов и должностных лиц со стороны независимых институтов недостаточен.

Непринятие базового закона о правительстве в Косово создаёт правовой вакуум в регулировании высших органов власти. Это позволяет премьер-министру произвольно создавать или упразднить министерства без парламентского одобрения, что снижает стабильность и предсказуемость управления.

Косово проводит реформы, стремясь согласовать свою администрацию со стандартами ЕС, что подтверждается подписанием Соглашения о стабилизации и ассоциации. Однако достижения в самой реформе государственного управления остаются скромными.

Для успеха реформ критически важно, чтобы меры по адаптации стандартов ЕС глубоко учитывали специфический контекст Косово как нового государства, его административные реалии и социально-экономические условия, а не были их механическим заимствованием. Приоритетами должны стать создание профессиональной, меритократической госслужбы, принятие ключевых законов для укрепления институциональных основ управления, усиление механизмов подотчётности, прозрачности и независимого надзора, осуществление инвестиций в непрерывное обучение госслужащих как основу для устойчивых изменений [7].

Отметим, что документ «Принципы SIGMA» является основным руководством, разработанным по запросу Европейской комиссии, которое содержит подробное описание требований к госуправлению (например, как должна строиться госслужба, как разрабатываться политика, как оказываться услуги). Документ структурирован по шести ключевым областям (они же тематические блоки, или «принципы» в широком смысле). К ним относятся: стратегические основы реформы, разработка политики и координация, государственная служба и управление персоналом, подотчётность, предоставление услуг, управление публичными финансами и закупки. Это «идеальная модель» и ориентир для стран, который позволяет оценить, насколько сложившаяся система государственного управления соответствует стандартам ЕС. В рамках этих отчётов эксперты SIGMA оценивают реальное положение дел, используя «Принципы» как измерительную шкалу. Для этого разработана специальная система индикаторов (более 200 показателей).

На основании анализа соблюдения Косово отдельных принципов SIGMA (стандарты ОЭСР/ЕС), результаты мониторинга которого представлены в таблице 1, выявляются системные проблемы, которые подрывают профессионализм, меритократию и эффективность всего государственного аппарата (таблица 1⁴).

Представленные данные позволяют говорить о наличии глубокого структурного кризиса кадровой системы в Косово. Политическое вмешательство приводит к назначениям по принципам непотизма, что, в свою очередь, снижает потребность в справедливой оплате и инвестициях в профессиональное развитие. Система воспроизводит сама себя. В наличии институциональный конфликт интересов как корень проблемы. Контроль над кадровой системой (через Совет по высшему руководству) сосредоточен в структуре, подотчётной правительству, а не в независимом профессиональном органе². Это делает все декларации о меритократии и деполитизации невыполнимыми на практике.

Такая система не может обеспечить ни качественное госуправление, ни успешную реализацию других реформ (цифровизация, предоставление услуг), так как для них нет профессиональных кадров.

На основе предоставленных данных можно выделить два ключевых аспекта, характеризующих кадровый состав государственной службы Косово: формально высокий уровень базового образования и структурные перекосы в системе профессионального обучения.

⁴ Kosovo has made significant progress in establishing modern state institutions. URL: <https://portal.sigmaweb.org/countries/xkx>.

Таблица 1 – Результаты мониторинга SIGMA по отдельным принципам государственной службы в Косово
 Table 1 – SIGMA monitoring results on selected principles of public service in Kosovo

Направления реализации принципа «Государственная служба и управление человеческими ресурсами (Public service and human resource management)»	Требование	Фактическое состояние в Косово (по данным отчётов)	Ключевая проблема и последствие
Защита от политического влияния	Предотвращение прямого или косвенного политического влияния на руководящие должности	1. Политические назначенцы на руководящих постах в учреждениях при Ассамблее и правительстве. 2. Процедуры отбора не обеспечивают гарантий. 3. Совет по высшему руководству создан подзаконными актами, а его техническую поддержку осуществляет Секретариат при канцелярии Премьер-министра (не Министерство госуправления)	Институциональная слабость и конфликт интересов. Ключевой орган по кадрам де-факто контролируется правительством, а не независимым профессиональным министерством. Это легализует политизацию назначений, подрывая нейтральность и профессионализм госслужбы
Справедливая и прозрачная система оплаты	Система вознаграждения, основанная на классификации должностей, должна быть справедливой и прозрачной	1. Основа – устаревшие принципы UNMIK (2000 г.). 2. Отсутствие реальной классификации должностей и нет гарантии равной оплаты за равный труд. 3. Надбавки назначаются без чётких критериев. 4. Данные зарплат не общедоступны	Непрозрачность и несправедливость. Система не мотивирует заслуги и компетенции, создаёт почву для субъективных и непрозрачных финансовых решений, что может вести к кумовству и коррупции
Профессиональное развитие	Регулярное обучение, оценка эффективности, продвижение по службе на основе заслуг	Крайне ограниченный бюджет Косовского института государственного управления на обучение персонала по всем учреждениям	Системное недофинансирование развития. Без инвестиций в навыки госслужащих невозможны ни эффективное внедрение реформ, ни создание профессионального кадрового резерва, ни переход на управление по результатам

Данные по кадровому корпусу государственных служащих в Косово за 2019 год свидетельствуют о формально высоком уровне образования среди государственных служащих. Подавляющее большинство (68,25 %) имеют высшее (университетское) образование, ещё 3,49 % обладают образованием уровня колледжа (два года после средней школы). Только около 1 % имеют лишь начальное образование. С формальной точки зрения, государственная администрация Косово укомплектована квалифицированными специалистами с дипломами. Это создаёт позитивную основу для потенциального наращивания профессионального потенциала⁵.

Анализ данных за 2019 год о дополнительном профессиональном обучении выявляет значительные диспропорции между предложением и спросом, которые могут указывать на несоответствие системы актуальным управленческим потребностям. Направления, критически важные для современного управления и евроинтеграции («ЕС» и «ИТ»),

⁵ Open Data Republic of Kosovo. «Open data». Last modified. 11 September 2019. <http://opendata.rks-gov.net/>.

несмотря на значительное или минимальное предложение, не пользуются высоким спросом среди госслужащих. Это может указывать на недостаточную мотивацию или осознание важности этих тем сотрудниками, неэффективное планирование обучения со стороны администраций, не связывающее эти навыки с карьерным ростом, формальный, а не практико-ориентированный характер предлагаемых курсов.

Создаётся парадоксальная ситуация, когда при высоком уровне базового образования не формируются ключевые компетенции, необходимые для эффективного управления, цифровизации и интеграции с ЕС. Технологическая и евроинтеграционная грамотность остаются слабыми местами. Эта дисфункция системы обучения напрямую связана с более ранними выводами о политизированности кадровых решений и слабых механизмах профессионального развития (принципы 4 и 6 программы «SIGMA»). Инвестиции в обучение теряют смысл, если назначения и продвижение на государственной службе не основаны на заслугах и реальных компетенциях.

Кадровая ситуация в госслужбе Косово характеризуется определённым противоречием. Высокий формальный образовательный уровень создаёт хорошую основу, но слабой стороной является то, что система профессионального развития неэффективна и не ориентирована на стратегические цели (евроинтеграция, цифровая трансформация). Она не способна превратить формальные дипломы в актуальные управленческие компетенции. Вызов заключается не в повышении общего уровня образования, а в кардинальной реформе системы обучения и управления персоналом, которая должна быть напрямую увязана с потребностями модернизации государства, деполитизирована и ориентирована на развитие конкретных, востребованных навыков.

В наличии контраст с организацией системы управления в Сербии. В то время как Косово страдает от институциональной слабости и прямого политического контроля над кадрами, в Сербии проблемы часто носят более системный и культурный характер – влияние политических партий, клиентелизм внутри уже формально созданных институтов. Однако общим вызовом для обоих остаётся дефицит реальной меритократии. Без коренной реформы управления госслужбой, предполагающей создание независимого, профессионального и деполитизированного центрального кадрового органа, остальные усилия по модернизации администрации в Косово будут иметь крайне ограниченный эффект.

На основании предоставленного отчёта ОЭСР/SIGMA по Косово можно провести детальный анализ мониторинга и эффективности реформ государственного управления в Косово, а также провести сравнение с Сербией, опираясь на общие методологии оценок ОЭСР².

Данные отчёта показывают неравномерный прогресс эффективности реформ в Косово (по данным отчёта 2024 г.). Система государственного управления Косово имеет прочные формальные основы, но их реализация и эффективность остаются проблемой (таблица 2²).

Таблица 2 – Оценка реализации принципов SIGMA в реализации реформ государственного управления в Косово, 2024 год
 Table 2 – Assessment of the implementation of SIGMA principles in the implementation of public administration reforms in Kosovo, 2024

Область оценки	Уровень развития (по шкале 1-5), оценка в баллах	Ключевые сильные стороны (Эффективность)	Ключевые проблемные зоны (Дефицит эффективности)
Стратегия и координация	4,2 (Высокий)	Сильная система стратегического планирования на центральном уровне	Межведомственная координация, мониторинг и оценка реализации стратегий остаются слабыми
Госслужба и кадры	3,1 (Средний / Низкий)	Существует комплексное законодательство	Политическое влияние на назначения, особенно на руководящие должности; слабая система оценки производительности

Продолжение таблицы 2
 Continuation of table 2

Область оценки	Уровень развития (по шкале 1-5), оценка в баллах	Ключевые сильные стороны (Эффективность)	Ключевые проблемные зоны (Дефицит эффективности)
Подотчётность и надзор	3,5 (Средний)	Сильные и активные внешние институты надзора (аудиторские, омбудсмен)	Реакция госорганов на выводы надзорных органов часто формальна; низкий уровень прозрачности в процессе назначений
Цифровизация и услуги	3,4 (Средний)	Принята амбициозная стратегия цифровизации; развитая онлайн-платформа для услуг	Внедрение носит фрагментарный характер; многие онлайн-услуги не являются сквозным; сохраняется цифровое неравенство
Управление финансами	3,9 (Средний / Высокий)	Надёжные системы бюджетного планирования и внутреннего аудита	Бюджетирование, ориентированное на результат, внедрено слабо; сохраняются проблемы с прозрачностью госзакупок

Данные мониторинга по Косово подтверждают разрыв между формальными рамками и реальной эффективностью. Прогресс наиболее заметен в создании стратегий и законов, но их реализация, координация между ведомствами, управление эффективностью и культура подотчётности отстают.

Прямого отчёта по Сербии 2024 года в предоставленных данных нет, но, опираясь на предыдущий анализ и общие тренды оценок SIGMA, можно выделить ключевые различия, представленные в таблице 3.

Таблица 3 – Общие тренды оценок выполнения принципов SIGMA в части реформ государственного управления Косово и Сербия
 Table 3 – General trends in assessments of SIGMA principles implementation in terms of public administration reforms in Kosovo and Serbia

Критерий	Косово	Сербия
Прогресс реформ	Неравномерный, «точечный». Сильные формальные основы, но слабая реализация	Более системный и продвинутый, особенно в цифровизации и предоставлении услуг
Ключевая сила	Стратегическое планирование, активные внешние надзорные органы	Операционная эффективность, внедрение сквозных цифровых услуг, более зрелая система госзакупок
Ключевой вызов	Административный потенциал и меритократия. Политизация кадров, слабая координация	Координация на уровне центрального правительства, углубление реформы госслужбы
Эффективность	Дефицит эффективности. Результаты не соответствуют созданным структурам	Более высокая эффективность. Институты и цифровые решения дают измеримые результаты для граждан и бизнеса

Мониторинг ОЭСР/SIGMA за 2024 год подтверждает, что главным вызовом для Косово является преодоление разрыва между законодательством и практикой. В то время как Сербия, судя по её продвижению в предыдущих циклах оценок, смогла добиться большей операционной эффективности и ориентации на результат.

Для проведения сравнительного анализа систем управления в Косово и Сербии можно ознакомиться с актуальным отчётом SIGMA по Сербии⁶. Оба отчёта используют идентичную методологию, что позволяет проводить прямое и структурированное сопоставление данных [5; 12; 13] (рисунки 2-5).

⁶ Public Administration in Serbia 2024 | SIGMA. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html.

Обе территории демонстрируют результаты выше среднего по ряду ключевых показателей, однако их профили эффективности диаметрально противоположны. Косово сильнее в институциональном надзоре и формальном планировании, тогда как Сербия лидирует в аналитической глубине и качестве законодательства, но испытывает кризис координации на высшем уровне. Косово является лидером региона по показателю «парламентский контроль» (Косово – 68,1 %, Сербия – 59,8 %), что подтверждает тезис о развитости внешних надзорных институтов. Данный показатель в Сербии выше среднего, что указывает на функционирующие механизмы законодательного надзора в обеих системах. Показатель эффективности правительства (51,5 % против 34,8 % у Сербии) является критически низким для Сербии, это худший показатель в представленной выборке, указывающий на серьёзные сбои в межведомственной координации и процессе принятия решений на высшем уровне. Косово, напротив, демонстрирует здесь относительную стабильность (выше среднего) (рисунок 2).



Рисунок 2 – Сравнительные данные реализации принципов SIGMA в части реформ государственного управления в 2024 году, %
Figure 2 – Comparative data on the implementation of SIGMA principles regarding public administration reforms in 2024, %

Представленные данные по блоку показателей «государственная служба» выявляют инвертированную структуру проблем: сильные стороны одной территории являются слабыми сторонами другой, и наоборот. Обе территории сталкиваются с серьёзными кадровыми вызовами, однако их профили эффективности диаметрально противоположны. Косово демонстрирует лучшую организацию аппарата и процедурную прозрачность, но проигрывает в качестве человеческого капитала и привлекательности службы. Сербия, напротив, обладает более профессиональным корпусом (особенно высшим звеном), но страдает от непрозрачности найма и неэффективной организации управления. Показатель «прозрачность и профессионализм найма (51,2 % против 44,5 %) демонстрирует разрыв в пользу Косово. Вопреки общему представлению о политизации, процедуры конкурсного отбора в Косово оцениваются как более прозрачные и профессиональные, чем в Сербии, и значительно выше среднего по региону. Привлекательность условий работы у Косово 31,9 % против 48,1 % в Сербии имеет худший показатель в выборке, что делает госслужбу непривлекательной для квалифицированных кадров и провоцирует отток профессионалов. Сербия, напротив, предлагает относительно конкурентные условия (рисунок 3).



Рисунок 3 – Сравнительные данные реализации принципов SIGMA в части реформ государственной службы в 2024 году, %
 Figure 3 – Comparative data on the implementation of SIGMA principles in terms of civil service reforms, %



Рисунок 4 – Сравнительные данные реализации принципов SIGMA в части реформ государственных услуг в 2024 году, %
 Figure 4 – Comparative data on the implementation of SIGMA principles in terms of public service reforms in 2024, %

Данные по блоку показателей оценки «государственных услуг» демонстрируют наиболее разделение ролей между двумя государственными системами. Сербия уверенно лидирует в сервисной и цифровой трансформации, ориентированной на конечного пользователя, тогда как Косово сохраняет преимущество в институциональных механизмах борьбы с коррупцией и технической оснащённости, но проигрывает в качестве и доступности услуг. Факторы, способствующие ориентированности на пользователя (46,8 % у Косово против 60,5 % у Сербии) показывает её лидерство по созданию условий для клиентоцентричности. Косово демонстрирует по показателям рост немного выше среднего, что указывает на недостаточное внимание к потребностям граждан при проектировании услуг (рисунок 4).



Рисунок 5 – Сравнительные данные реализации принципов SIGMA в части экономических реформ в 2024 году, %
 Figure 5 – Comparative data on the implementation of SIGMA principles in terms of economic reforms in 2024, %

Данные рисунков с 2 по 5 представляют собой интегральные индикаторы (в процентах), которыми оценивают не только наличие законов и институтов (формальные рамки), но и их функционирование на практике. Это позволяет проводить мониторинг как входные факторы (законы, стратегии), так и результативность (эффективность, качество услуг). Средние значения по группе «Западные Балканы» (49,1–80,9 по разным сферам) служат важным бенчмарком для сравнения.

Сравнительный анализ по ключевым направлениям, таким как направление «управление политическим циклом (планирование, реализация)», демонстрирует сильные стороны Косово в планировании и контроле, высокие баллы у показателя «эффективности парламентского контроля» (68,1 – лучший показатель в регионе) и «качества повестки реформ» (52,8 – выше среднего). Это говорит о развитых формальных процессах стратегического планирования и надзора. Сербия показывает смешанные результаты. Лидирует по показателю «использования доказательств и оценке воздействия» (65,1),

но имеет низкую оценку по показателю «эффективность Центра правительства» (34,8 – худший показатель среди всех). Это указывает на возможные проблемы с межведомственной координацией и принятием решений на высшем уровне.

Общей проблемой для обоих является низкая эффективность реализации и оценки политик (36,8 и 33,7 соответственно, при среднем 27,0). Это ключевой вывод мониторинга, т. к. существует значительный разрыв между планированием и исполнением.

По направлению «государственная служба и кадры» у Косово самый низкий показатель в регионе ЦВЕ по показателю «профессиональные топ-менеджеры» (36,0), однако по «прозрачности найма» (51,2) и «профессиональному развитию» (44,5) находится на среднем уровне. Сербия заметно сильнее в сфере кадров госслужбы, высокие баллы по показателям «профессиональное развитие» (49,1) и «профессиональные топ-менеджеры» (53,1), однако «привлекательность условий труда» (48,1) находится на среднем уровне. Таким образом, Сербия имеет более зрелую и профессиональную систему госслужбы. Для Косово развитие управленческого потенциала, особенно на высшем уровне, является критической задачей.

По направлению «подотчётность, прозрачность и борьба с коррупцией» Косово выделяется высокой прозрачностью и открытостью (61,6) и хорошими показателями в «борьбе с коррупцией» (61,6, на уровне лидера), «независимый надзор» также высок (64,6 %). Сербия является абсолютным лидером в регионе ЦВЕ по показателям «прозрачность и открытость» (72,4) и «эффективность независимого надзора» (75,0), также следует отметить высокие оценки показателя по борьбе с коррупцией (59,3). Обе страны добились значительного прогресса в создании институтов подотчётности и прозрачности, причём Сербия демонстрирует несколько более высокие результаты.

Анализ оценки направления «цифровое правительство и предоставление услуг» демонстрирует, что в Косово данные показатели средние или ниже среднего: «готовность цифрового правительства» (44,7), «инструменты» (61,5 – выше среднего), «доступность услуг» (60,5). Низкое место занимает Косово по показателю «факторы для услуг, ориентированных на пользователя» (46,8). Сербия является явным региональным лидером в цифровизации. Лучшие показатели по индикаторам «готовности цифрового правительства» (65,8), «предоставлению качественных услуг» (67,7) и «доступности услуг» (67,6). Сербия опережает Косово в цифровой трансформации госуслуг, а Косово необходимо инвестировать не только в ИТ-инструменты, но и в перепроектирование процессов под нужды пользователей.

Анализ оценки направления «управление публичными финансами и закупками» в Косово демонстрирует высокие результаты в операционном контроле. Индикаторы «рамочные условия внутреннего контроля» (75,9 – самая высокая оценка) и «внутренний аудит» (80,6), но отметим очень низкую оценку показателя «эффективность и конкурентоспособность закупок» (43,2). Сербия имеет более сбалансированную и сильную систему управления, высокие баллы у показателя «внешний аудит» (90,5 – лидер) и «качество законодательства о закупках» (71,5). Также высокую оценку заслужили показатели по центральной координации закупок (80,0) и их эффективности (65,4). Косово создало мощные системы финансового контроля, но пока не может обеспечить такую же операционную эффективность в закупках, как Сербия. У Сербии более зрелая и комплексная система финансового управления (таблица 4).

Таблица 4 – Оценка эффективности реализации принципов SIGMA в части экономических реформ в Косово и Сербии 2024 года
Table 4 – Assessment of the effectiveness of SIGMA principles implementation in terms of economic reforms in Kosovo and Serbia in 2024

Критерий	Косово	Сербия	Вывод
Сильные стороны	Парламентский контроль, борьба с коррупцией, внутренний финансовый контроль	Цифровое правительство, прозрачность, внешний аудит, профессиональная госслужба, эффективность закупок	Профили эффективности различны. Сербия лидирует в сервисной доставке и операционной эффективности, Косово – в отдельных элементах надзора и контроля

Продолжение таблицы 4
 Continuation of table 4

Критерий	Косово	Сербия	Вывод
Слабые стороны	Топ-менеджмент, реализация политик, ориентация услуг на пользователя, эффективность закупок	Координация в центре правительства, реализация политик, условия труда госслужащих	Общая «ахиллесова пята» – реализация и оценка политик
Соответствие среднему по Западным Балканам	Ниже среднего по 16 из 35 индикаторов. Отстаёт в сферах госслужбы и услуг	Выше среднего по 22 из 35 индикаторов. Лидирует или близка к лидерству во многих сферах	Сербия в целом более продвинута в реформах и ближе к стандартам ЕС. Косово имеет точечные успехи
Эффективность (разрыв план-исполнение)	Большой разрыв. Хорошее планирование и законы не обеспечивают высокого качества услуг и реализации	Меньший, но значимый разрыв. Сильные институты и цифровизация дают лучшие результаты, но проблема исполнения политик сохраняется	Данные мониторинга чётко фиксируют проблему дефицита эффективности, общей для всего региона

Для количественной оценки согласованности профилей эффективности двух систем по различным направлениям реформ государственного управления был применён коэффициент ранговой корреляции Спирмена (ρ). Расчёты выполнены отдельно для каждого блока показателей на основе данных мониторинга SIGMA 2024 г. (таблицы 5–7), значения даны в процентах.

Таблица 5 – Оценка показателей блока «Управление политическим циклом»
 Table 5 – Evaluation of the indicators of the "Political Cycle Management" block

Показатель	Косово	Ранг k	Сербия	Ранг С	d	d ²
1. Качество повестки реформы ГУ	52,8	6	57,8	5	1	1
2. Эффективность Центра правительства	51,5	4,5	34,8	3	1,5	2,25
3. Качество политического планирования	51,5	4,5	45,9	4	0,5	0,25
4. Использование доказательств и оценка воздействия	50,6	3	65,1	7	-4	16
5. Функционирование консультаций	47,1	2	33,7	1,5	0,5	0,25
6. Эффективность реализации и оценки политик	36,8	1	33,7	1,5	-0,5	0,25
7. Эффективность парламентского контроля	68,1	7	59,8	6	1	1
Σd^2						21

Корреляции Спирмена для данного блока показателей составила (ρ) = 0,625. Умеренная положительная корреляция указывает на некоторое сходство в расстановке приоритетов, обе государственные системы оценивают выше парламентский контроль и качество повестки, ниже – реализацию политик. Однако заметные расхождения по отдельным показателям (использование доказательств) снижают согласованность.

Таблица 6 – Оценка показателей блока «Государственная служба»
 Table 6 – Evaluation of the Public Service unit indicators

Показатель	Косово	Ранг k	Сербия	Ранг С	d	d ²
1. Адекватность политики и правовой базы	39,8	3	46,1	3	0	0
2. Прозрачность и профессионализм найма	51,2	5	44,5	2	3	9
3. Профессиональные топ-менеджеры	36,0	2	53,1	6	-4	16
4. Привлекательность условий работы	31,9	1	48,1	4	-3	9
5. Профессиональное развитие	44,5	4	49,1	5	-1	1
6. Организация и управление госаппаратом	51,6	6	38,4	1	5	25
Σd^2						60

Корреляции Спирмена для данного блока показателей составила $(\rho) = -0,714$. Сильная отрицательная корреляция подтверждает инвертированный характер кадровых систем. Там, где Косово имеет относительно высокие позиции (прозрачность найма, организация аппарата), Сербия демонстрирует низкие, и наоборот (профессионализм топ-менеджеров, привлекательность условий). Это свидетельствует о принципиально разных моделях дисфункции, например, в Косово отмечается процедурная прозрачность без профессионализма, и, напротив, в Сербии отмечается профессионализация кадров в непрозрачной среде.

Таблица 7 – Оценка показателей блока «Государственные услуги»
 Table 7 – Evaluation of the Public Services unit indicators

Показатель	Косово	Ранг k	Сербия	Ранг С	d	d ²
1. Эффективность рассмотрения административных споров	50,8	3	37,4	1	2	4
2. Борьба с коррупцией	61,6	7	59,3	3	4	16
3. Факторы ориентированности на пользователя	46,8	2	60,5	4	-2	4
4. Предоставление качественных услуг	53,6	4	67,7	7	-3	9
5. Доступность услуг	60,5	5	67,6	6	-1	1
6. Готовность цифрового правительства	44,7	1	65,8	5	-4	16
7. Инструменты цифрового правительства	61,5	6	42,0	2	4	16
Σd^2						66

Корреляции Спирмена для данного блока показателей составила $(\rho) = -0,179$. Слабая отрицательная корреляция, близкая к нулю, указывает на отсутствие линейной связи между профилями в сфере услуг. Косово демонстрирует относительно сильные значения в борьбе с коррупцией и наличие цифровых инструментов, но слабые значения в пользовательской ориентации и готовности цифрового правительства. Сербия, напротив, лидирует по качеству и доступности услуг, а также цифровой зрелости, но отстаёт по инструментальной оснащённости и рассмотрению споров. Разнонаправленность этих аспектов приводит к низкой корреляции.

Показатели корреляции варьируют от умеренной положительной (политический цикл) до сильной отрицательной (госслужба), что подтверждает тезис о принципиально различных траекториях административного развития двух систем. Наиболее ярко выраженная отрицательная связь $(-0,714)$ в блоке госслужбы количественно подтверждает качественные наблюдения о противоположных сильных и слабых сторонах разных политико-административных систем. Близкая к нулю корреляция $(-0,18)$ показывает, что страны сделали разные стратегические выборы. Сербия сделала ставку на пользователя и качество государственных услуг, Косово выбрало приоритетом контроль и инструменты управления.

В заключении отметим, что Сербия находится на более продвинутой стадии реформ, демонстрируя системную эффективность в цифровизации, предоставлении услуг и управлении финансами. Её главные вызовы заключаются в преодолении узких мест в координации на высшем уровне и улучшение условий для госслужащих. Косово же демонстрирует точечную эффективность в создании отдельных сильных институтов контроля и надзора. Однако реформы носят фрагментарный характер, что видно по слабости госслужбы, цифровых услуг и реализации политик. Ключевая задача для Косово состоит в наращивании административного потенциала и переход от создания формальных рамок к обеспечению качественных результатов. Мониторинг ОЭСР чётко показывает, что для обеих территорий приоритетом должны стать реформы, направленные на закрытие разрыва между принятием решений и их реализацией, что требует инвестиций в управленческие компетенции, оценку результатов и создание стимулов для эффективности внутри госаппарата. Зарубежные исследования позволяют констатировать сложность происходящих процессов государственного реформирования в регионе Центральной и Восточной Европы [14], эксперты фиксируют разный уровень динамики проходящих

реформ государственного управления, неготовность политических институтов к высоким требованиям качества реформ структур государственного управления [15], К. Гринн и Н. Нобариз справедливо отмечают необходимость реформирования системы государственного управления в условиях маркетизации публичных услуг, повышения требований общества к оказываемым государством услугам, что накладывает на процессы цифровизации процессов в государственном аппарате [16, p. 27; 17].

Выводы

Проведённый сравнительный анализ реформ государственного управления в Сербии и Косово позволяет сделать ряд выводов, подтверждающих сложность и нелинейность процессов административной трансформации в условиях евроинтеграции и постконфликтного развития. Исследование выявило, что Сербия и Косово находятся на разных стадиях административного развития. Сербия демонстрирует более системную и продвинутую модель, особенно в сферах цифровизации услуг, управления публичными финансами и операционной эффективности. Её реформы в большей степени перешли от создания формальных рамок к обеспечению измеримых результатов для граждан и бизнеса. В то же время Косово характеризуется моделью «точечной эффективности» с развитыми институтами внешнего надзора, парламентского контроля и внутреннего финансового аудита, однако общее состояние госуправления остаётся фрагментированным, а реализация политик откровенно слабой.

Несмотря на различия, ключевой проблемой для обеих систем остаётся хронический разрыв между принятыми законодательством стратегиями и их практической реализацией. Данные мониторинга SIGMA чётко фиксируют дефицит эффективности в реализации политик и оценке их воздействия. Это указывает на глубокие институциональные и кадровые ограничения, которые не могут быть преодолены лишь путём импорта формальных норм ЕС.

Анализ подтвердил тезис о формировании гибридных административных систем в регионе ЦВЕ. В обеих странах наблюдаются элементы трёх парадигм: незавершённое строительство веберовской меритократии (особенно остро в Косово), укоренённые практики Нового государственного управления (NPM) и попытки внедрения пост-NPM подходов, направленных на координацию и целостность [12].

Сравнение однозначно показывает, что ключевым узким местом, особенно для Косово, является состояние государственной службы и кадровой системы. Политическое вмешательство в назначения, слабые системы профессионального развития и оплаты труда создают порочный круг, ограничивающий потенциал любых других реформ от цифровизации до бюджетного управления. Сербия, имея более профессиональный корпус, тем не менее, также сталкивается с вызовами в виде политического влияния и клиентелизма внутри формальных институтов.

Процесс евроинтеграции выступает для обеих территорий как мощный внешний стимул и рамка для реформ, задающая конкретные стандарты (через принципы SIGMA) [13]. Однако исследование показывает, что механическое заимствование этих стандартов без учёта внутреннего административного потенциала и социально-политического контекста ведёт к возникновению «фасадных институтов» [5; 18]. Успешность реформ в конечном итоге зависит от способности адаптировать внешние требования к местным реалиям и инвестировать в «мягкую» инфраструктуру управленческие компетенции, культуру подотчётности и меритократические принципы [19].

Сравнительный опыт Сербии и Косово свидетельствует, что успех реформ государственного управления определяется не скоростью принятия новых законов, а способностью наращивать внутренний административный потенциал, обеспечивать координацию и добиваться реального воплощения правил в практику. Преодоление разрыва между планом и результатом, деполитизация ключевых управленческих процессов и инвестиции в человеческий капитал госслужбы остаются универсальными приоритетами для повышения эффективности государства как в признанных, так и в частично признанных политических образованиях на европейском пространстве.

Список источников / References

1. Чемоданова О. Н. Использование инновационного метода управления бизнес-процессами leansixsigma в сфере государственного управления (на примере Лос-Анджелеса) // Самоуправление. 2019. Т. 2, № 2(115). С. 232-235. [Chemodanova, O. N. (2019). The use of the innovative leansixsigma business process management method in the field of public administration (on the example of Los Angeles). *Self-government*, 2(2-115), 232–235. (In Russian)] EDN: ОРНАМС.
2. Агрян В. Р. Государственный менеджмент и модель неовеберовского государства: к вопросу о перспективах развития концепций в постсоциалистических странах Европы // Постсоветские исследования. 2024. Т. 7, № 6. С. 663-674. [Aglyan, V. R. (2024). State management and the model of the neo-Heber state: on the prospects for the development of concepts in the post-socialist countries of Europe. *Post-Soviet studies*, 7(6), 663–674. (In Russian)] EDN: MASTIN.
3. Белинский А. В. Соседи, партнёры, конкуренты: Западная и Центрально-Восточная Европа на переломе эпох // Актуальные проблемы Европы. 2024. № 2(122). С. 22-39. [Belinsky, A. V. (2024). Neighbors, partners, competitors: Western and Central-Eastern Europe at the turning point of epochs. *Actual problems of Europe*, 2(122), 22–39. (In Russian)] <https://doi.org/10.31249/ape/2024.02.02>.
4. Еремеев С. Оценка эффективности государственного управления в международных рейтингах // Общество и экономика. 2020. № 9. С. 29-40. [Eremeev, S. (2020). Assessment of the effectiveness of public administration in international ratings. *Society and Economics*, 9, 29–40. (In Russian)] <https://doi.org/10.31857/S020736760011345-8>. EDN: IYFYBR.
5. Nakrosis, Vitalis. (2011). Public Sector Organization in Central and Eastern Europe: from Agencification to De-Agencification. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Special Issue, 160–175.
6. Batalli, M. (2017). Consequences of administrative silence in public administration. *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 20(1), 152–140. <https://doi.org/10.5771/1435-2869-2017-1-139>.
7. Hammerschmid, G., Walle, Van de S., Andrews, R., & Bezes, P. (2016). *Public Administration Reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing. 304 p.
8. Куликова Н. Россия и страны центрально-восточной Европы: новый железный занавес // Общество и экономика. 2022. № 12. С. 16-39. [Kulikova, N. (2022). Russia and the countries of Central and Eastern Europe: the new Iron Curtain. *Society and Economics*, 12, 16–39. (In Russian)] <https://doi.org/10.31857/S020736760023427-8>. EDN: DBKLAL.
9. Тарасов И. Н. Президентализм в странах Центральной и Юго-Восточной Европы: проблема институциональной определённости // Россия в полицентричном мировом порядке: вызовы и новые парадигмы развития: Материалы X Всероссийского конгресса политологов РАПН с международным участием, Москва, 05-07 декабря 2024 года. Москва: ООО Издательство «Аспект Пресс», 2024. С. 627. [Tarasov, I. N. (2024). Presidentialism in the countries of Central and Southeastern Europe: the problem of institutional certainty. In *Russia in a Polycentric World order: Challenges and new development paradigms* (p. 627), Proceedings of the X All-Russian Congress of Political Scientists with International Participation (December, 05–07, 2024), Moscow. Moscow: Aspect Press Publishing House, LLC. (In Russian)] EDN: IFWJYZ.
10. Щербак Н. В. Институциональная поддержка модернизации государственного управления в условиях реализации политики европейской интеграции // Аспекты публичного управления. 2016. Т. 4. № 3(29). С. 21-28. [Shcherbak, N. V. (2016). Institutional support for the modernization of public administration in the context of the implementation of European integration policy. *Aspects of public administration*, 4(3-29), 21–28. (In Russian)] <https://doi.org/10.15421/151603>.
11. Fejzullahu, A., & Belegu, B. (2022). The challenges of public administration reforms in Kosovo in the context of eurointegration process. *Journal of Liberty and International Affairs, Institute for Research and European Studies*. Bitola, 1, 292–307. <https://doi.org/10.47305/JLIA2281292f>.
12. Drechsler, Wolfgang. (2015). The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe. In *Michiel De Vries & Juraj Nemec, Eds., Implementation of New Public Management Tools. Experiences from Transition and Emerging Countries* (pp. 33–49). Brussels: Bruylant.

13. Kotnik, Žiga. (2018). Development of Public Administration and Governance in Central and Eastern Europe: Content Analysis of The NISPAcee Journal. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Walter de Gruyter GmbH, 11, 228–252. <https://doi.org/10.2478/NISPA-2018-0010>.

14. Bileišis, Mantas, [et al.]. (2017). *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States. Post-Accession Convergence and Diverge*. Ljubljana, Vilnius. 504 p. <https://www.fu.uni-lj.si/wp-content/uploads/2021/02/Public-Administration-ReformsKovacBileisis.pdf>.

15. Vries, M., & Nemes, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 36(1), 4–16. <https://doi.org/10.1108/09513551311293408>.

16. Green, Christopher. (2021). Public Administration in Central Europe: Ideas as Cases of Reforms. *Journal of Asian Universities*, 1(1), 26–28. <https://doi.org/10.4324/9780429286452>.

17. Nobari, Nazak. (2021). Public Administration Reforms in the Emerging Markets' Era. In *Faghih, N., Samadi, A. H. (eds) Dynamics of Institutional Change in Emerging Market Economies. Contributions to Economics* (pp. 239–262). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-61342-6_10.

18. Dan, S., & Pollitt, C. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, 9(17), 1305–1332. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.908662>.

19. Nemes, Juraj. (2014). Comparative Analysis of Public Administration Reforms in Former Socialist Countries of Central and Eastern Europe. *International Journal of Civil Service Reform & Practice*, 4, 93–113. <https://doi.org/10.56289/ijcsrp.15>.

Информация об авторе

Ю. М. Большакова – доктор философии (PhD), кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, аналитик, исследователь; Scopus Author ID: 56993943400; SPIN-код: 5762-8168; elibrary Author ID: 875873.

Information about the author

Yu. M. Bolshakova – Doctor of Philosophy (PhD), Candidate of Political Sciences, Leading Scientific Employee, Analyst, Researcher; Scopus Author ID: 56993943400; SPIN-code: 5762-8168; elibrary Author ID: 875873.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 28.01.2026; одобрена после рецензирования 01.03.2026; принята к публикации 13.03.2026.

The article was submitted 28.01.2026; approved after reviewing 01.03.2026; accepted for publication 13.03.2026.