

**Толкованов В'ячеслав Вікторович**  
доктор публічного права (Франція),  
доктор наук з державного управління (Україна), професор,  
ключовий експерт проекту Європейського Союзу «Pravo Justice» III  
з питань європейської інтеграції

## **Розвиток концепції доброго врядування як загальноєвропейської цінності: визначення, основні принципи та особливості формування в адміністративному і правовому просторі Європейського Союзу**

### **Development of the concept of good governance as a pan-European value: definition, basic principles and peculiarities of formation in the administrative and legal space of the European Union**

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, обраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи публічного управління, запровадження принципів доброго врядування (*good governance*), насамперед у контексті визначених європейських стандартів у цій галузі.

Добре врядування може бути визначено як процес реалізації публічної влади, що базується на підходах до формування відкритого, демократичного і справедливого суспільства, має ознаки результативного управління, ґрунтується на відповідній системі принципів і спрямований на забезпечення ефективних партнерських взаємовідносин між органами публічної влади, інституціями громадянського суспільства і суб'єктами приватного права щодо управління суспільним розвитком.

«Врядування» як нове поняття (термін) у науці почали активно використовувати у другій половині ХХ ст. Саме тоді активно виникали такі питання: чи ефективно вирішують проблеми сучасні політичні системи; наскільки демократичними є чинні процедури ухвалення рішень; наскільки демократичними і представницькими вони мають бути. Ось чому в науковій літературі розпочато активне застосування підходів для оцінювання спроможності різних рівнів управління (місцевого, регіонального, національного, європейського, міжнародного тощо) саме з позицій доброго (ефективного і демократичного) врядування.

Термін «врядування», який є досить багатограним, виник у результаті пошуку сучасною наукою всеосяжного поняття, здатного вмістити у себе різноманітні значення, що не входили до традиційного поняття «уряд» («*Government*»). Стосовно

здійснення повноважень загалом, термін «врядування», і в корпоративному, і в державно-управлінському контекстах, охоплює діяльність виконавчих, представницьких (національних парламентів) та судових органів. Як зазначають деякі міжнародні науковці, врядування — це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами Європейського Союзу (далі — ЄС), особливо стосовно забезпечення їхньої відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності й узгодженості.

У межах діяльності таких міжнародних організацій, як Організація Об'єднаних Націй та ЄС, добре врядування розглядається як необхідний елемент для забезпечення сталого гармонійного та збалансованого розвитку відповідних держав, регіонів і громад. Програми, що здійснюються у межах спільної політики ЄС, спрямовані на зміцнення інституційної спроможності національних, регіональних і місцевих органів влади ефективно управляти суспільними ресурсами, надавати послуги, які відповідають потребам громадян. Положення щодо доброго врядування — разом із вимогами захисту прав людини, розвитку демократії та дотримання принципу верховенства права — є невід'ємною частиною угод з ЄС про партнерство та співробітництво.

Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в Білій книзі з європейського врядування, яка була ухвалена у липні 2001 р. Вона містить низку рекомендацій та пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі та підвищення легітимності інститутів ЄС за допомогою удосконалення процесу участі громадян в ухваленні рішень на усіх рівнях.

У статті 15 Лісабонської угоди, підписаної 13 грудня 2007 р. на саміті ЄС в Лісабоні, зазначається, що «з метою сприяння розвитку доброго врядування та забезпечення участі громадянського суспільства, інститути, органи, установи та агентства Європейського Союзу здійснюють свої функції якомога більш відкритими засобами».

Результати, яких досягнув ЄС, є невід'ємними від демократичного ладу, демократичних цінностей та принципів. В основі концепції доброго врядування лежать п'ять запропонованих Європейською Комісією принципів, а саме: відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість (кожен із цих принципів є важливим для встановлення демократичного врядування). Вони є базовими для демократії та верховенства права в державах-членах, але одночасно застосовані на всіх рівнях урядування: міжнародному (європейському), національному, регіональному та місцевому.

У зв'язку з цим розглянемо більш детально ці принципи, а саме:

- *Відкритість.* Інститути ЄС мають працювати відкрито. Разом із державами-членами їм слід активно обговорювати питання діяльності ЄС та рішення, які ухвалюються на європейському рівні. Це особливо важливо з огляду на необхідність зміцнення довіри до інститутів ЄС.

- *Участь.* Якість, відповідність та ефективність політики ЄС залежить від забезпечення участі усіх зацікавлених сторін упродовж усього процесу вироблення політики. Більш активна участь підвищує рівень довіри до кінцевого результату політичного процесу та до інститутів, які беруть у ньому участь. Участь значною мірою залежить від того, які підходи застосовують національні уряди під час розроблення та імплементації політик ЄС.

- *Відповідальність.* Кожен з інститутів публічної влади повинен чітко розуміти свою місію та основні завдання діяльності, зокрема у законодавчій та виконавчій сферах.
- *Ефективність.* Напрями політики повинні бути більш зрозумілими, а також відповідати реальним потребам на основі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та, якщо можливо, минулого досвіду. Ефективність також залежить від належної імплементації політики ЄС та ухвалення рішень на відповідному рівні.
- *Узгодженість.* Напрями політики та відповідні дії мають бути узгодженими між собою та зрозумілими. Потреба в узгодженості політики ЄС невпинно зростає, адже збільшується кількість завдань, які мають бути вирішені на загальноєвропейському рівні. Узгодженість вимагає політичного лідерства, політичної волі в реалізації єдиної політики ЄС.

Кожен із зазначених вище принципів є важливим, але жоден із них не може бути реалізований через здійснення окремих заходів чи дій. Політика більше не може бути ефективною, якщо вона виробляється та втілюється у життя без залучення широкого кола зацікавлених суб'єктів.

Застосування принципів доброго врядування підсилює та доповнює такі принципи права ЄС, як пропорційність і субсидіарність. ЄС постійно змінюється. Його повноваження поступово розширюються, а кількість держав-членів збільшується. Отже, сьогодні легітимність його дій залежить від рівня залучення та участі зацікавлених дійових осіб.

Зважаючи на зазначене, пропозиції Європейської Комісії, викладені у Білій книзі, були спрямовані на досягнення таких завдань: структурування відносин інституцій ЄС з громадянським суспільством; більше використання практичного досвіду та потенціалу регіональних і місцевих влад, зокрема з питань забезпечення доброго врядування; зміцнення довіри громадськості до методів та інструментів розроблення та впровадження політик; сприяння більш чіткому визначенню завдань політики ЄС та підвищення її ефективності; перегляд статусу й основних завдань діяльності інституцій ЄС, що обумовлює участь громадян у цьому процесі.

Однією з найважливіших рис ЄС є його здатність гнучко реагувати на виклики та потреби, що постійно виникають у процесі європейської інтеграції. Коли ЄС перебуває на етапі «активної» інтеграції, виникає потреба в гармонізації законодавства або в нових формах зближення між державами-членами, ліквідації внутрішніх бар'єрів в ЄС.

Останніми десятиліттями (одночасно з поглибленням європейської інтеграції в рамках ЄС) відбувається процес передачі влади й повноважень, а також зміцнення регіональної та місцевої демократії як у державах-членах, так і в державах-кандидатах. У зв'язку з цим процеси розвитку доброго врядування тісно пов'язані з процесами децентралізації та розвитку місцевого і регіонального самоврядування.

В ЄС під час визначення основних принципів «доброго врядування» враховувались єдині для всіх держав-членів принципи Європейського адміністративного простору. За своїм змістом більшість цих принципів збігаються. Ідеться насамперед про такі принципи: надійність, передбачуваність, відкритість, прозорість, підзвітність, ефективність і результативність. Зміст цих базових принципів «доброго врядування» уточнюють такі

принципи: належне законодавство, законність, участь громадян, прозорість процесу ухвалення рішень, доступ до інформації, компетентний персонал, належний фінансовий і бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність і нагляд (контроль).

Необхідно зазначити, що важливим чинником розвитку національного законодавства України, його наближення до європейських стандартів і реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у діяльності Ради Європи. Слід зазначити, що багато країн Східної Європи ефективно використали свою діяльність у Раді Європи для набуття членства в ЄС, що є гарним прикладом і для України.

Продовжуючи роботу з розширення та удосконалення загальноєвропейського правового поля, впровадження ефективних систем управління на місцевому і регіональному рівнях, Рада Європи ставить за мету побудову спільної Європи на принципах доброго врядування (на всіх рівнях публічної влади, але з особливим акцентом на місцевий і регіональний рівні).

«Добре місцеве і регіональне врядування» є суспільною цінністю, яку всі країни — члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і регіональному рівнях. Концепція доброго врядування була втілена в Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що була ухвалена на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 р.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні (у розумінні зазначеної Концепції Ради Європи) визначено такі:

- чесне проведення виборів, представництво та участь для забезпечення реальних можливостей для усіх громадян у вирішенні питань місцевого значення;
- чутливість для забезпечення належного реагування органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян;
- ефективність і результативність для забезпечення досягнення цілей і водночас найбільш раціонального використання ресурсів;
- відкритість і прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння того, як ведуться суспільні справи; верховенство права для забезпечення справедливості і передбачуваності у вирішенні суспільних справ;
- етична поведінка для забезпечення переваги суспільних інтересів над приватними;
- компетентність і спроможність для забезпечення здатності представників та посадових осіб органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої обов'язки;
- інновації та відкритість до змін для забезпечення максимальної користі від нових рішень і кращих практик;
- сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати для врахування інтересів майбутніх поколінь;
- надійний фінансовий менеджмент для забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних коштів;

- права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування для забезпечення захищеності і поваги до усіх громадян, недопущення проявів дискримінації;
- підзвітність для забезпечення більшої відповідальності з боку представників і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Безперечно, упровадження принципів доброго врядування потребує більш активного залучення до цієї діяльності органів місцевого самоврядування як «природного посередника» між європейськими інституціями, національними урядами та громадянами (з урахуванням принципу субсидіарності).

Слід також зазначити, що Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини нерозривно пов'язує «добре врядування» і правову концепцію щодо забезпечення фундаментальних прав людини, оскільки забезпечення дотримання прав людини є одними із важливих елементів діяльності органів публічної влади. Управління вважає, що, формуючи принципи дотримання прав людини, несвідомо створюється підґрунтя для доброго врядування, а саме: вдосконалення нормотворчої (законодавчої) бази, підвищення соціальних стандартів, підтримання бюджетного сектору та інші заходи, що сприяють формуванню цінностей у суспільстві та дотриманню прав людини.

У зв'язку з цим взаємозв'язок між «добрим врядуванням» і «правами людини» може бути забезпечений у таких напрямках:

- функціонування демократичних інституцій (впровадження принципів доброго врядування під час реформування цих інституцій дає можливість суспільству чи окремим суспільним групам брати більш активну участь у прийнятті рішень);
- забезпечення надання більш якісних державних послуг (добре врядування допомагає посилити спроможність органів державної влади й органів місцевого самоврядування у наданні якісних послуг населенню, захисті прав людини і громадянина тощо);
- верховенство права (добре врядування слугує стимулюючим компонентом під час створення правової основи для посилення інструментів дотримання прав людини);
- боротьба з корупцією (добре врядування сприяє впровадженню таких принципів, як підзвітність, прозорість органів публічної влади та участь громадян, зокрема й у реалізації антикорупційних заходів).

Водночас, на нашу думку, існують певні складнощі під час впровадження принципів «доброго врядування», які потрібно враховувати при проведенні як реформи публічного управління, так і інших реформ в Україні, а саме: корупція; уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки; зниження соціальних стандартів, недостатній соціальний захист, зокрема найбільш незахищених верст населення; недостатній рівень надання адміністративних послуг громадянам; ослаблення принципу верховенства права; зниження рівня політичної активності громадян тощо.

Водночас доцільно визначити такі рекомендації щодо впровадження концепції доброго врядування та її принципів: ухвалення національної стратегії щодо забезпечення доброго врядування; розвиток партисипативної демократії (здійснення

врядування через участь громадян у процесі ухвалення рішень); удосконалення національного законодавства (з урахуванням європейських принципів доброго врядування); навчальні заходи та просвітницька робота; створення нових інформаційних служб і комплексної інформаційної системи з питань доброго врядування; використання нових індикаторів у впровадженні системи якості та забезпеченні взаємодії між владою і громадою тощо.