

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ТА СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

*У статті представлено сучасні європейські та вітчизняні підходи до розуміння змісту основоположних категорій європейської концепції належного урядування.*

**Ключові слова:** належне урядування, публічна адміністрація, державне управління.

Розроблені міжнародними та європейськими регіональними організаціями принципи та стандарти належного урядування до цього часу не дістали необхідного закріплення в актах законодавства України, переважно через брак наукових засад запровадження принципів та стандартів належного урядування у вітчизняній правовій системі.

На сьогодні слід констатувати значну популярність в Україні *європейської концепції урядування* та її аспекту «належного урядування», що відображає стан (якісні та кількісні характеристики) ключових для суспільства взаємовідносин між органами публічної влади та приватними особами, а також передбачає низку важливих для демократичного суспільства показників (індексів), за якими оцінюють умовну наближеність країни до «чистих видів» принципів і стандартів належного урядування. Означена умовність пояснюється різними методиками та суб'єктами проведення обстежень (моніторингові) урядування, розбіжностями у обраних демократичними країнами моделях організації державної влади загалом та виконавчої зокрема.

У національних історичних та політико-правових дослідженнях переважно мірою розглядають шлях розвитку споріднених з урядуванням концепцій (менеджеріалізму, адміністрування, управління тощо) у провідних країнах світу, що потребують подальшого вивчення та формулювання відповідних пропозицій і рекомендацій щодо використання у вітчизняному правовому регулюванні.

Термін «урядування» в адміністративно-правовій та інших галузевих юридичних дисциплінах до цього часу не використовують для позначення процесів взаємодії між керуючою та керованими підсистемами державного механізму [2, с. 60], для цього усталено застосовують широко розвинуту радянською наукою теорією системного підходу.

У вітчизняних енциклопедичних джерелах управління у загальному значенні зазвичай розуміють як «функцію високоорганізованих систем (соціологічних, біологічних, технічних), що забезпечує їхню структурну цілісність, підтримання заданого режиму діяльності, реалізацію програми досягнення мети» [3, с. 657]. При цьому зауважують, що «сутність процесу управління становить його інформаційний зміст. Управління – це процес трансформації інформації у дію, тобто процес перетворення її на сигнали, що спрямовують функціонування систем управління» [3, с. 657].

У сучасних зарубіжних дослідженнях підходи щодо розуміння змісту, основних характеристик та стандартів урядування (та «належного урядування» зокрема) ілюструють палітру поглядів, що сформувалися у різних політико-правових реаліях розвитку юридичної думки, з огляду на це вони потребують докладного висвітлення.

Наприклад, у працях Еріка Ноймайера *поняття урядування* визнано таким, що визначає «спосіб, у який політики уповноважені приймати рішення, спосіб, у який формулюються та запроваджуються означені рішення, а також межі дискреційних повноважень уряду щодо втручання у права громадян», а його зміст полягає у «здійсненні економічних, політичних та управлінських (адміністративних) повноважень з управління державними справами на усіх рівнях.

У вузькому розумінні урядування слід розглядати як процес прийняття рішень та спосіб, у який такі рішення запроваджуються, перевіряються та переглядаються. Цей термін включає в себе механізми, процеси та інституції, через які громадяни та групи осіб визначають свої інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки, досягають компромісу тощо» [9, р. 913–930]. Ключовим суб'єктом урядування визнається уряд.

У сучасних міжнародно-правових джерелах переважно використовують такі визначення:

- 1) урядування – система цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких суспільство керує своїми соціальними, політичними та економічними справами через взаємодію з та всередині уряду, громадянського суспільства та приватного сектора. Це спосіб, у який суспільство само організовується для прийняття та реалізації рішень – досягнення взаєморозуміння, консенсусу та взаємодії. Урядування охоплює механізми та процеси визначення інтересів громадян та їхніх об'єднань, узгодження розбіжностей та забезпечення реалізації законних прав та обов'язків. Це також норми (правила), інституції (організації) та практика, що визначають межі та гарантії реалізації прав громадян, організацій та компаній [11, р. 5–10];
- 2) урядування – визначення здатності держави «служити» громадянам. Воно визначає правила (норми), процеси та моделі поведінки, за допомогою яких досягається забезпечення інтересів, управління (менеджмент) ресурсами, здійснюється реалізація державної влади у суспільстві. Спосіб, у який реалізуються публічні функції, здійснюється управління (менеджмент) ресурсами, а також реалізуються публічні (державні) регуляторні повноваження – найважливіші питання, що розглядаються в цьому контексті. З погляду практичного використання при оцінці функціонування певних соціальних, економічних та політичних систем, урядування розглядають як базовий показник (характеристику) та дотримання встановлених норм у суспільстві. Оскільки концепції дотримання прав людини, демократизації та демократії, верховенства права, громадянського суспільства, розподіл влади на засадах децентралізації, ефективна публічна адміністрація (та управління) набувають усе важливішого значення із розвитком суспільства в напрямку створення більш передбачуваної політичної системи, урядування еволюціонує у належне урядування [4, р. 4–8].

В основу розуміння змісту запровадженого у вітчизняному адміністративному законодавстві та науці адміністративного права поняття належного урядування слід покласти тлумачення обсягу та елементів змісту означеного поняття, сформовані сучасною європейською правовою наукою та практикою. Першочергового аналізу та запровадження потребують комплексні дослідження міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на утвердження демократичних цінностей у країнах, що розвиваються.

У вітчизняній правовій науці загальнопоширеним є тлумачення публічної адміністрації як сукупності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [1]. На сьогодні у сфері виконавчої влади України відбуваються зміни, зумовлені як здійснюваним переходом до нової форми державного правління – парламентсько-президентської, так і подальшою «європеїзацією» національної системи державного управління. Важливим чинником є також незавершеність адміністративної реформи, що триває, концепція якої, втім, потребує зараз певного оновлення.

Разом з тим, слід зазначити, що належне урядування є неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України.

**Концепція належного урядування** сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права. Подальший розвиток політико-правових учень західними дослідниками сприяв значній структуризації та розвитку концепції належного урядування. Для розуміння змісту цієї правової категорії та її співвідношення з принципом та відповідною концепцією належного управління доцільно розглянути основні стандарти згаданих понять.

У зарубіжних джерелах поняття належного урядування розуміють як:

- 1) «таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями» [10];
- 2) «таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб, та якщо поінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку» [7];

**Показники (індекси) належного урядування.** Рівень урядування у дослідженнях зарубіжних учених розкривається через низку показників, до яких, зокрема, належать: а) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування голосів) усіх громадян; б) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг; в) підтримка здоров'я та добробуту громадян; г) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання [8, р. 1–5] (див. таблицю).

Таблиця. Компоненти індексу (показника) урядування

Назва індексу (показника)	Компоненти індексу (показника)
<b>Citizen Participation Index (CP)</b> Показник участі громадян	
<b>Political Freedom (PF)</b>	<b>Політична свобода</b> Здатність громадян впливати на якість урядування, що ними отримується
<b>Political Stability (PS)</b>	<b>Політична стабільність</b> Здатність громадян брати участь у прийнятті урядових (управлінських) рішень або неперервність участі громадян в управлінні
<b>Government Orientation Index (GO)</b> Показник спрямованості уряду	
<b>Judicial Efficiency (JE)</b>	<b>Ефективність судочинства</b> Визнається передвісником розвитку країни, разом з іншими показниками цієї підгрупи визначає ступінь орієнтації публічного сектору на служіння громадянам або самозбагачення.
<b>Bureaucratic Efficiency (RT)</b>	<b>Ефективність державної служби</b>
<b>Lack of Corruption (CO)</b>	<b>Зменшення рівня корупції</b>
<b>Social Development Index (SD)</b> Показник суспільного розвитку	
<b>Human Development (HD)</b>	<b>Розвиток суспільства</b> Складається з показників передбачуваності життя; середньозваженого рівня освіти; доходу на душу населення.
<b>Egalitarian income distribution (GI)</b>	<b>Рівність розподілу доходів</b>
<b>Economic Management Index (EM)</b> Показник управління економікою	
<b>Outward orientation (OO)</b>	<b>Зовнішня спрямованість</b> Оцінка торгівельної політики
<b>Central Bank Independence (CB)</b>	<b>Незалежність Центробанку</b> Оцінка монетарної політики
<b>Inverted Debt to GDP Ratio (DB)</b>	<b>Внутрішній борг та його співвідношення з ВВП</b> Оцінка фіскальної політики

Саме ці індекси було використано у широко-відомому виданні Світового банку «Урядування та розвиток» (1992 р.), адже саме вони розкривають найважливіші завдання, що постають перед урядами усіх країн світу.

В останніх дослідженнях переважно використовують шість основних показників урядування: 1) участь (врахування голосу) та відповідальність; 2) політична стабільність та відсутність злочинності/тероризму; 3) ефективність уряду; 4) якість регуляторної політики; 5) верховенство права; 6) контроль за корупцією [5].

Зведений показник якості урядування [8, р. 3] (GQI) математично описують як:

$$GQI = CP_1^1 \times GO_2^1 \times SD_3^1 \times EM_{1,2,3}^{1-1-1-1}$$

де  $CP = PF \times PS^{1-\phi}$ ;

$$GO = RT_1^K \times CO_2^K \times JE_{1,2}^{1-K-K}$$

$$SD = HD^A \times GI^{1-A};$$

$$EM = OO_1^M \times CB_2^M \times DB_{1,2}^{1-M-M}$$

де  $I, \phi, K, A, M$  є складовими показниками, що відображають частку компонентів у загальній оцінці урядування.

**Сучасні європейські стандарти належного урядування.** На сучасному етапі побудови в Україні демократичної, правової держави важливого значення набуває врахування в управлінській практиці та правотворчій роботі сучасного змісту європейської концепції *належного урядування* (англ. *good governance*) та одноіменних принципів, які сформувалися у західній юридичній думці на основі фундаментальної ідеї верховенства права. Безперечно важливе значення концепції, що розглядається, зумовлено тим, що одним з її основних елементів є принцип належного управління (англ. *good administration*), який створив передумови розвитку інституту публічної адміністрації у її сучасному розумінні.

Як уже було зазначено раніше, до *стандартів належного урядування* у працях європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд.

Поряд із цим слід зазначити, що наведений перелік може бути уточнений, адже він сам є уточненням п'яти основних політичних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.):

- 1) *відкритість* – інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами Європейського Союзу щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною для вирішення проблем повернення довіри до складних інституцій;
- 2) *участь* – якість, релевантність та ефективність політики Європейського Союзу залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі істотно залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом під час розробки та впровадження політики Європейського Союзу;
- 3) *відповідальність* – кожна з інституцій Європейського Союзу повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав-членів Європейського Союзу та всіх інших агентів, що задіяні у розробці й упровадженні політики Європейського Союзу на будь-якому рівні;
- 4) *ефективність* – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує усе потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики Європейського Союзу на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні;
- 5) *відповідність (узгодженість)* – політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагоженості всередині Союзу стає дедалі актуальнішою, кількість завдань Союзу зростає; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, неможливо вирішити в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудований Європейський Союз [6, р. 11–12].

Також слід зауважити, що Біла книга розглядає не тільки Європу, а й продовжує обговорення моделі глобального чи світового урядування,

адже Європейський Союз повинен шукати можливості застосування принципів ефективного урядування до своїх обов'язків щодо світу [6, р. 8].

Кожний з цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах ЄС та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, національному, регіональному та локальному. Щодо зазначених принципів, зміст яких загалом уже дискутується у вітчизняній юридичній літературі, вважаємо доцільним уточнити, що під останнім принципом – відповідністю або узгодженістю (англ. *coherence*) розуміють необхідність узгодження та зрозумілості політик, що впроваджуються різними органами на різних рівнях управління з метою найбільш ефективної їх реалізації. Крім цього, зазначений принцип презюмує відповідальність органів управління різних рівнів за ефективне впровадження доручених їм завдань у контексті реалізації комплексних програм розвитку та відповідних політик ЄС.

Цілям комплексного запровадження стандартів належного урядування, сформованих сучасною європейською правовою наукою, першочергово відповідає запровадження в адміністративному законодавстві України вимог принципу верховенства права як фундаментального принципу правової системи, що оснований на демократичних цінностях. Сучасний стан нормативного закріплення принципу верховенства права у чинному законодавстві України характеризується недостатньою конкретизацією змісту означеного принципу та основних ознак (критеріїв) його належного дотримання як органами публічної (державної та самоврядної) влади, так і громадянами.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що необхідність комплексного запровадження в Україні принципів належного урядування пояснюється, насамперед, тим, що на сучасному етапі розвитку європейської правової думки *означену сукупність принципів визначають як один з найважливіших елементів (вимог) принципу верховенства права. Принципи належного урядування перебувають у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності публічних адміністрацій, є родовими щодо останніх та визначають особливості їх застосування в демократичній державі.*

Складність запровадження в Україні принципів належного урядування зумовлюється, окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивних факторів, що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції, спротив проведенню демократичних реформ,

у т. ч. адміністративно-правового спрямування всередині апарату державного управління, застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, так і серед учених, дослід-

ників; упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ. Подолання цих деструктивних факторів сприятиме прискоренню демократизації вітчизняної правової системи в цілому.

1. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007–2004. – Том 1 : Загальна частина. – 2007. – 592 с.; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, С. В. Ківалов та ін. ; [під ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.; Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Н. В. Кізіма, В. Л. Коваленко ; [ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с. – (Серія наукових видань «Адміністративно-правова реформа в Україні»).
2. Англ. *governance* означає: 1) управління; керівництво; влада; 2) підпорядкування (цит. за: Новый Большой англо-русский словарь : в 3 т. / Ю. Д. Апресян, Э. М. Медникова, А. В. Петрова и др. ; [под общ. рук. Ю. Д. Апресяна]. – 8-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 2003).
3. Філософський енциклопедичний словник / НАН України; Інститут філософії ім. Г. С. Сковороди ; [В. І. Шинкарук (голова редкол.)]. – К. : Абрис, 2002. – 742 с. – (Бібліотека Державного фонду фундаментальних досліджень).
4. Communication on Governance and development. Report from the Commission on European Governance. Commission of the European Communities, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/KHDR2004.pdf>. – Title from the screen.
5. Country data Report for Ukraine 1996–2007 [Electronic resource] / Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2007. – Mode of access : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c226.pdf>. – Title from the screen.
6. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001 [Electronic resource]. – Mode of access : [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_etc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf). – Title from the screen.
7. Governance indicators. International Foundation for Election System [Electronic resource]. – Mode of access : [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov\\_indicators\\_aid.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov_indicators_aid.pdf). – Title from the screen.
8. Huther J., Shah A. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization [Electronic resource] / J. Huther, A. Shah. – Mode of access : [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/1W3P/IB/2000/02/24/000178830\\_98111703530240/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/1W3P/IB/2000/02/24/000178830_98111703530240/Rendered/PDF/multi_page.pdf). – Title from the screen.
9. Neumayer E. Is good governance rewarded? A Cross-national Analysis of Debt Forgiveness. World development, Vol. 30, No 6 / Records Management: the key to good governance and sustainable development [Electronic resource]. – Mode of access : [http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20\(Good%20Governance\).pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20(Good%20Governance).pdf). – Title from the screen.
10. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf>. – Title from the screen.
11. UNDP Note on Governance for Human development, 2004. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/KHDR2004.pdf>. – Title from the screen.

*A. Pukhtetska*

## INTRODUCTION OF PRINCIPLES AND STANDARDS OF GOOD GOVERNANCE IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

*The article represents modern European & domestic approaches to understanding of the key definitions of the European concept of good governance.*

**Keywords:** good governance, public administration, state management.