

КОНЦЕПЦІЯ «НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ»: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ТА СТАН ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Павлов Н. С.

У статті згадано про існування трьох концепцій публічного управління: класичної (бюрократичної) концепції; нового публічного менеджменту та належного врядування. Дано їх коротку характеристику, негативні риси перших двох концепцій, визначено, що «належне врядування» як концептуально новий підхід до погляду на організацію державного управління сформувався під впливом негативних факторів та в час, коли було необхідно подолати світову кризу державного управління, що виникла у цій сфері.

Розглянуто визначення поняття належного врядування в актах Організації об'єднаних націй, вторинного законодавства права Європейського союзу, доктринальних працях вітчизняних науковців, та на підставі цього дано своє визначення цього поняття – зазначено, що «належне врядування» можна визначити як концепцію, яка регулює правовідносини громадянського суспільства, публічної адміністрації та приватного сектора на основі базових принципів демократії та верховенства права.

Після дослідження актів Організації об'єднаних націй, вторинного законодавства права Європейського союзу, доктринальних праць вітчизняних науковців з'ясовано дев'ять принципів, на яких базується концепція «належного врядування»: участь; верховенство права; прозорість; ефективність та результативність; відповідальність; підзвітність; орієнтація на консенсус; субсидіарність і пропорційність; стратегічне бачення; розкрито їх зміст. Досліджено п'ять принципів належного врядування в праві Європейського союзу: принцип відкритості; принцип участі; принцип підзвітності; принцип ефективності; принцип узгодженості.

Проведено аналіз сучасного стану імплементації даної концепції в національну правову систему, зазначено кроки, зроблені в цьому напрямку, з'ясовано причини, що цьому заважають.

Доведено тісний зв'язок принципу верховенства права і належного врядування, зазначено, що без імплементації в правову систему держави принципів належного врядування неможливе і повноцінне встановлення і функціонування принципу верховенства права.

Ключові слова: належне врядування, принципи належного врядування, стандарти належного врядування, верховенство права.

Pavlov N. S. Concept of “good governance”: current understanding and the state of its implementation in Ukraine

The article mentions the existence of three concepts of public administration: the Old Public Management; New Public Management and Good Governance. Given their brief characteristics, the negative features of the first two concepts, it was determined that “good governance” as a conceptually new approach to the view of the organization of public administration was formed under the influence of negative factors and at a time when it was necessary to overcome the global crisis of public administration that arose in this area.

The definition of the concept of good governance in the acts of the United Nations Organization, the secondary legislation of the law of the European Union, the doctrinal works of domestic scientists is considered, and on the basis of this, the definition of this concept is given – it is stated that “good governance” can be defined as a concept that regulates the legal relations of civil society, public administration and the private sector based on the basic principles of democracy and the rule of law.

After researching the acts of the United Nations, the secondary legislation of the European Union, the doctrinal works of domestic scientists, nine principles on which the concept of “good governance” is based were found: participation; Rule of Law; transparency; efficiency and effectiveness; responsibility; accountability; consensus orientation; subsidiarity and proportionality; strategic vision; their content is revealed. Five principles of good governance in the law of the European Union were studied: the principle of openness; principle of participation; the principle of accountability; principle of efficiency; principle of coherence.

An analysis of the current state of implementation of this concept into the national legal system was carried out, the steps taken in this direction were indicated, and the reasons preventing this were clarified.

The close connection between the principle of the rule of law and good governance is proved, it is stated that without the implementation of the principles of good governance into the legal system of the state, the full establishment and functioning of the principle of the rule of law is impossible.

Key words: good governance, principles of good governance, standards of good governance, rule of law.

Постановка проблеми та її актуальність. У 2014 році українське суспільство зробило остаточний вибір в бік європейської інтеграції, який було підтверджено Революцією Гідності і скріплено Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ця угода містить перелік вимог, так званих Європейських стандартів, у відповідність до яких Україна повинна привести своє національне законодавство. Загалом ці стандарти передбачають, що сучасний демократичний устрій у державі базується на трьох базових підвалинах, а саме: демократії, верховенстві права і належному врядуванні (Good Governance).

Враховуючи те, що сучасний етап розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави відбувається за моделлю управління, що містить в собі величезну кількість залишків радянського минулого, для зміни парадигми необхідний час і орієнтування (але не копіювання) на практики Європейських держав. Вищезазначене вказує на те, що саме останній принцип необхідно розглянути, оскільки він є досить новим для вітчизняної сфери публічного управління, і через це потребує більш глибокого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість вітчизняних науковців, які досліджують процеси реформування державного управління на всіх рівнях, погоджуються з ефективністю моделі «належного врядування» (Good Governance) і необхідністю впровадження принципів європейської моделі «належного врядування» в нині існуючу систему державного управління України. Проблематику даного питання досліджували такі вітчизняні науковці, як: Ткаля О., Кухарева Г., Бедний О., Дніпров О., А. Єзеров А., Батан Ю., Берназюк А., Пухтецька А., Радишевська О., Шаульська Г., Бережна К., Галіцина М., Лендьял М., та інші.

Виклад основного матеріалу. Протягом ХХ ст. в різних демократичних країнах сформувалися і діяли три концепції публічного управління, такі як: класична (бюрократична) концепція “Old Public Management”, новий публічний менеджмент “New Public Management” та належне (добре) врядування “Good Governance”.

Класична (бюрократична) концепція “Old Public Management” домінувала в теорії та практиці діяльності системи публічного управління починаючи з 30-х рр. ХХ ст. та характеризувалася закритістю діяльності державних органів та значною бюрократизацією у сфері взаємодії держави

з суспільством. Але її було піддано жорсткій критиці наприкінці 70-х рр. ХХ ст. Основою для такої критики виступили закритість адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в довіллі, незначний вплив громадськості на діяльність державних установ.

Результатом кризи вищезначеної концепції стало виникнення нової моделі публічного управління, що стала результатом тривалого періоду пошуків її ефективності. Базові принципи функціонування нової моделі публічного управління були запозичені у приватного сектора економіки. Їх остаточне формування як нової концепції і практики публічного управління відбулося в другій половині 70-х рр. ХХ ст., але світова економічна криза 70-х рр. ХХ ст. відкрила недоліки новоствореної моделі, що спонукало як науковців, так і управлінців замислитись над подальшими шляхами суспільного розвитку. У політичній сфері криза комуністичних політичних систем в Центральній і Східній Європі й переорієнтація багатьох країн Африки та Латинської Америки від тоталітаризму до демократії в 1980-1990-х рр. також здійснили величезний вплив на виникнення численних проблем у них. Особливе місце серед них зайняли якомога скоріше подолання бідності, масових захворювань і голоду в країнах, що розвиваються, необхідність прискореної інтеграції колишніх соціалістичних країн до європейського та світового політичного й економічного простору. Вирішити вищезазначені проблеми за допомогою важелів існуючої на той момент концепції нового публічного менеджменту не виявилось можливим.

У результаті під кінець ХХ століття в наукових і управлінських кругах демократичних країн почала формуватися новітня на той час концепція публічного управління, що отримала назву «належне (добре) врядування» (Good Governance) [1, с. 120-151].

Про це вказували у своїй роботі і Єзеров А. та Батан Ю. [2, с. 109].

Концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance), як вже було зазначено, зародилася на підставі базових для західної правової науки критеріїв демократії та верховенства права. Беручи їх за основу, європейськими та американськими правниками було сформовано новітню систему цінностей, за допомогою яких реалізується ефективно управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та приватного сектору. Виходячи з вищезазначеного, слід почати дослідження з визначення поняття «належного врядування».

Кембріджський словник визначає поняття “governance” як «спосіб управління організаціями чи країнами на найвищому рівні та системи для цього»

Першими згадали поняття «врядування» як «націлене на забезпечення розвитку застосування політичної влади для управління національними справами» фахівці Світового банку у своєму дослідженні «Від кризи до сталого розвитку» щодо держав Південної Африки.

Саме Світовий банк, розуміючи неспроможність існуючої тоді системи вирішити проблеми, запропонував концепцію належного врядування, що була спрямована на оцінювання позитивності соціально-економічних показників діяльності держави [3].

У червні 1996 року на II Конференції ХАБІТАТ, що проводилася в Стамбулі, було визначено, що «належне місцеве врядування – це сукупність безпосередніх суспільних відносин громадян, публічного та приватного секторів».

Своє закріплення у вигляді концепції належного врядування отримало після ухвалення в 1997 р. Програми розвитку ООН «Врядування для сталого розвитку людства», яка визначила врядування як «здійснення економічної, політичної й адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях» [4, с. 104].

Окрім цього, в 2002 р. Програмою розвитку ООН було підготовлено «Звіт про розвиток людства», котрий визначив, що з погляду розвитку людства поняття «належне врядування» та «демократичне врядування» є синонімічними й означають повагу до прав та основних свобод людини; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов’язкові для врахування рішення; визнання існування приватної та публічної сфер життя й ухвалення рішень; врахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й урахування людського вибору [5].

Науковці у більшості своїй погоджуються з твердженнями, зазначеними у вищевказаних документах. Наприклад, Г. Кухарєва зазначає, що належним урядуванням називають «процеси, під час яких рішення приймаються та втілюються (або не втілюються) в життя з метою необхідності забезпечення державою належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного управління державою» [6, с. 78]. Галіцина Н. вказує, що належне урядування є категорією, що виникла в межах європейської теорії адміністративного права і покликана сформулювати

єдині стандарти функціонування публічної влади, які би сприяли максимально повній реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб [7, с. 104-105].

Таким чином, поняття «належне врядування» можна визначити як концепцію, яка регулює правовідносини громадянського суспільства, публічної адміністрації та приватного сектора на основі базових принципів демократії та верховенства права.

Окрім визначення поняття належного врядування, Програма розвитку ООН «Врядування для сталого розвитку людства» закріпила також низку принципів, які лягають в основу цього поняття.

Що стосується наукових досліджень у працях вітчизняних науковців, то можна зазначити таке. Наприклад, Галіцина Н. виділяє вісім принципів що включають: участь, верховенство права, прозорість, відповідальність, орієнтацію на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, підзвітність [7, с. 104]. А. Єзеров та Ю. Батан зазначають, що основними рисами належного врядування є: участь, верховенство права, прозорість, відповідальність, орієнтація на консенсус, справедливість, ефективність і результативність, підзвітність, стратегічне бачення [2, с. 109]. Кухарєва Г. зазначає про такі принципи, як: участь, прозорість, чутливість, орієнтація на консенсус, рівність та інклюзивність, ефективність та дієвість, підзвітність, змагальність [6, с. 79-80]. Г. Шаульська звертає увагу на такі основні принципи як: участь у прийнятті державних управлінських рішень; консенсус під час прийняття рішень, зворотний зв’язок, ефективність у проведенні державної політики, відповідальність усіх учасників процесу, прозорість, рівноправність, верховенство закону, стратегічне бачення [8, с. 140]. Наприклад, Дніпров О. загалом виділяє такі ж принципи, як і інші зазначені науковці, але об’єднує їх у 5 категорій: легітимність і голос, напрям, продуктивність, підзвітність, справедливість. [9, с. 115]. З ним погоджується і О. Кухарєва [6, с. 80].

Таким чином, можна виділити 9 принципів концепції «належного врядування»:

1. Участь. Полягає в організації волевиявлення громадян у прямій (виборах, референдумах, загальних зборах громад) та опосередкованій (через представницькі органи) формах. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою й організованою, тобто держава має всебічно забезпечувати громадянам дану можливість, створюючи умови для реалізації їхніх прав.

2. Верховенство права. Означає, що правова система держави забезпечує реальне дотримання та захист прав всіх людей однаково (справедливо). Слід зазначити про такий похідний від нього, як законність. Він означає, що всі органи публічної влади повинні діяти лише в передбаченому законодавством порядку.

3. Прозорість. Означає, що всі державні інституції повинні працювати відкрито, що повинно досягатися через свободу і доступність інформації для всіх, хто її запитує, активний обмін інформацією між всіма ланками влади. Даний принцип забезпечується залученням громадян до формування бюджетних асигнувань та контролю за видатками з нього, прозоре проведення тендерних закупівель, забезпечення дотримання професійної етики держслужбовцями тощо.

4. Ефективність та результативність. Полягає в досягненні максимально можливого позитивного результату відповідно до потреб суспільства при найбільш раціональному використанні ресурсів.

5. Відповідальність. Даний принцип покладає на державні інститути обов'язок нести відповідальність за всі рішення, дії та бездіяльність, вчинені її представниками.

6. Підзвітність. Означає підконтрольність органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства та приватного сектора громадськості. Даний принцип забезпечується шляхом ефективного нагляду і контролю з боку цих інституцій один одному.

7. Орієнтація на консенсус. Полягає в дотриманні балансу публічних і приватних інтересів із метою досягнення узгодженості в суспільстві з будь-яких питань з метою сталого розвитку людства.

8. Субсидіарність і пропорційність. Пропорційність передбачає співвідношення заходів, що здійснюються адміністративними органами, з результатом який необхідно досягти з точки зору достатності. Субсидіарність полягає у зменшенні контролю центральної влади над громадами і регіонами. Все це забезпечується розподілом компетенції державних органів, широкою децентралізацією влади.

9. Стратегічне бачення. Оскільки концепція належного врядування покликана забезпечувати сталий розвиток людства, то вона повинна орієнтуватись на довготермінові результати з урахуванням інтересів майбутніх поколінь. Для цього застосовується індикатор сталого розвитку, який передбачає баланс між різноманітними критеріями розвитку через узгодження інтересів всіх учасників суспільних відносин.

Щодо даного переліку, то слід зазначити, що однією з особливостей даної концепції є її гнучкість до змін, тобто він не є вичерпним.

У 2001 р. Європейською комісією у Білій книзі Європейського врядування, яка закріпила основні

принципи «належного врядування» для всіх держав-членів Європейського союзу, було визначено 5 принципів належного врядування, які характеризували концепцію європейського адміністрування – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість. Зміст даних принципів загалом є аналогічним тим, які були зазначені ПР ООН. К. Бережна охарактеризувала їх так:

Принцип відкритості (англ. – openness) передбачає, що інститути ЄС повинні надавати більшого значення прозорості та комунікації в процесі прийняття рішень.

Принцип участі (англ. – participation) акцентується на більш систематичній участі громадян Союзу в розробленні та здійсненні політики ЄС.

Під підзвітністю (англ. – accountability) розуміється необхідність детальнішого визначення повноважень кожного з інститутів Союзу в процесі прийняття ними рішень.

Принцип ефективності (англ. – effectiveness) передбачає, що рішення мають бути прийняті на відповідному рівні і в належний час, чітко визначати зміст заходів та мету їх запровадження.

Водночас принцип узгодженості (англ. – coherence) запроваджує скоординованість різноманітних політик, котрі проводяться інститутами ЄС [11, с. 280].

Про це згадує і дає характеристику даним принципам у своїй роботі і Пухтецька А. [12, с. 39].

Слід зазначити про стан запровадження даної концепції в правовій системі України. Вітчизняне законодавство містить низку норм, що дають змогу зробити висновок про поступове реформування української правової системи відповідно до вимог концепції «належного врядування». Прикладами є: ст. 69-74 Конституції України, Закон України «Про всеукраїнський референдум», Виборчий кодекс України (Принцип 1. Участь), ст. 8, 21-68 Конституції України (Принцип 2. Верховенство права); ст. 34, 40 Конституції України, Закон України «Про публічні закупівлі», Бюджетний кодекс України (Принцип 3. Прозорість); ст. 19 Конституції України (Принцип 5. Відповідальність) тощо.

Після революції гідності і переорієнтації політичного курсу України на Європейський союз справа правових реформ значно активізувалась. У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка започаткувала реформу децентралізації. Після цього було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», низку законів, що його доповнюють, встановлено урядом новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Паралельно із цим було ухвалено низку законів, що зробили

систему державного управління більш прозорою, прийнято виборчий кодекс тощо.

Складність запровадження в Україні концепції належного урядування зумовлюється, окрім специфіки історичного розвитку українського суспільства, низкою об'єктивних факторів, які перешкоджають цьому процесу, наприклад: високий рівень корупції, недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, спротив бізнес-еліт.

Запровадження стандартів належного урядування, що сформувалися під впливом часу в сучасній європейській правовій науці, залежить в першу чергу від більш детального розкриття в законодавстві України вимог до принципу верховенства права як фундаментального принципу демократичної правової системи, оскільки на сучасному етапі нормативне регулювання принципу верховенства права у чинному законодавстві України характеризується недостатньою конкретикою змісту зазначеного принципу та критеріїв його дотримання як органами державної влади, так і громадянами.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що необхідність запровадження в Україні принципу належного урядування як нової концептуальної форми організації життя суспільства пояснюється, насамперед, тим, що наразі в Україні функціонує змішана система державного управління, яка містить в собі ознаки концепції нового публічного менеджменту, що тісно переплелася з пережитками радянської адміністративної системи. Але незважаючи на це, виходячи з вищевказаних прикладів, можна зробити висновок про те, що поступово, але стабільно українська влада у співробітництві з суспільством успішно продовжує процес реформування системи державного управління в напрямі імплементації європейського права в національну правову систему.

Література

1. Ковбасюк Ю. В. Державне управління. Том 2. Навчальний посібник. Дніпропетровськ: НАДУ. URL: http://epidruchniki.com/book/20_Derjavne_upravlinnya_Tom_2.html (дата звернення: 20.11.2022).

2. Єзеров А., Батан Ю. Належне урядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10594> (дата звернення: 20.11.2022).

3. From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa : a long-term perspective study. *The world bank*. 1998. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/498241468742846138/from-crisis-to-sustainable-growth-sub-saharan-africa-a-long-term-perspective-study> (дата звернення: 20.11.2022).

4. Governance for Sustainable Human Development, An Integrated Paper On The Highlights Of Four Regional Consultation Workshops on Governance for Sustainable Human Development. *United Nations Development Programme*. 1997. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662> (дата звернення: 20.11.2022).

5. Human development report 2002 Deepening Democracy in a Fragmented World. *UNDP (United Nations Development Programme)*. 2002. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2002> (дата звернення: 20.11.2022).

6. Кухарєва Г. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 3. С. 76-83. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Tpdu_2015_3_15.pdf (дата звернення: 20.11.2022).

7. Галіцина Н. Принципи “good governance” і “good administration” в адміністративному праві. *Юридичний Бюлетень*. 2020. № 13. С. 101-110. URL: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2020/13/14.pdf> (дата звернення: 20.11.2022).

8. Шаульська Г. Принципи «належного урядування»: перспективи впровадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2. С. 140-143. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2019/26.pdf (дата звернення: 20.11.2022).

9. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 114-118. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/1/20.pdf> (дата звернення: 20.11.2022).

10. European Governance A White Paper. *Commission of the european communities*. 2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10. (дата звернення: 20.11.2022).

11. Бережна К. Принцип належного урядування та його вплив на стандарти реалізації прав громадян в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 279-281. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2020/70.pdf (дата звернення: 20.11.2022).

12. Пухтецька А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки*. 2010. № 103. С. 36-39. URL: <http://ektair.ukma.edu.ua/handle/123456789/3840> (дата звернення: 20.11.2022).

Павлов Н. С.,

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування

Сумського державного педагогічного університету імені А. С. Макаренка