

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.19>**Олексій Дніпров,**

докт. юрид. наук,

провідний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

## ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Актуальність статті полягає в тому, що важливого значення та поширення в Україні набуває європейська концепція належного урядування, яка фактично відображає якісно-кількісні показники правовідносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами (фізичними та юридичними). При цьому особливій увазі потребують принципи даної концепції, які лягають у її основу та становлять фундамент. Окрім того, триваюча адміністративна реформа та відповідні трансформації також потребують оновленого погляду в контексті впровадження зазначених принципів на території України. Усе це в сукупності потребує відповідного наукового дослідження й аналізу. У статті здійснено аналіз європейських принципів належного урядування шляхом визначення їх змісту. З'ясовано, що концепція належного урядування включає в себе дванадцять фундаментальних принципів, до яких належать такі: чесне проведення виборів, представництво та участь; чуйність; ефективність та результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність та ємність; інновації та відкритість до змін; стійкість та довгострокова орієнтація; правильний фінансовий менеджмент; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність. Вказано, що сутність принципів належного урядування полягає в тому, що в межах Європейського Союзу вони реально та ефективно реалізуються не лише на місцевому рівні, а й на інших рівнях (централізованому та вищому) публічного адміністрування. Зроблено висновок, що така результативність зумовлена наявністю, перш за все, якісного громадського контролю, а також контролю з боку органів судової та законодавчої влади. Зазначено, що процес формування зазначених принципів є досить тривалим та динамічним, адже передбачає врахування сучасних потреб та становища людства. При цьому подальше використання принципів належного урядування на території України має бути тісно пов'язане з триваючою адміністративною реформою та відповідним реформуванням публічного адміністрування та системи його органів.

**Ключові слова:** адміністративне право, публічне адміністрування, принципи належного урядування, концепція належного урядування, Європейський Союз, євроінтеграція.

**Постановка проблеми.** Україна, будучи демократичною, соціальною, правовою державою та обравши європейський вектор руху, має здійснювати впровадження європейських стандартів, адаптацію національного законодавства до норм Європейського Союзу та низку інших заходів, що пов'язані зі зближенням сторін, визначених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014. За таких умов важливого значення та поширення в Україні набуває європейська концепція належного урядування (в оригіналі – «good governance»), яка фактично відображає якісно-кількісні показники правовідносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами

(фізичними та юридичними). При цьому особливій увазі потребують принципи даної концепції, які лягають у її основу та становлять фундамент.

Окрім того, триваюча адміністративна реформа та відповідні трансформації також потребують оновленого погляду в контексті впровадження зазначених принципів на території України. Усе це в сукупності потребує відповідного наукового дослідження й аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Насамперед треба зазначити, що принципи належного урядування не дістали легітимного закріплення на законодавчому рівні в Україні, тому основою наших наукових досліджень стануть розробки сучасних вчених-адміністративістів, серед яких варто виділити таких, як В. Авер'янов, О. Амосов,

Ю. Битяк, Т. Вовк, В. Галунько, В. Гарашук, Ю. Гридасов, О. Дьяченко, В. Олєфір, В. Солових, Г. Шаульська, Б. Шевчук, та інших. Проте концепція належного урядування та відповідні принципи в умовах євроінтеграційних процесів потребують подальшого дослідження.

**Формулювання цілей статті.** Основною метою даного дослідження є аналіз європейських принципів належного урядування шляхом визначення їх змісту.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення чітких принципів належного урядування є довготривалим процесом. Зокрема, Програмою розвитку ООН «Управління та Сталій розвиток людини» від 1997 року було визначено набір принципів, які надалі мали отримати загальне визнання. Так, зазначена Програма визначала лише п'ять принципів належного урядування. Зокрема:

1. Легітимність і голос (Legitimacy and Voice). Цей принцип мав два напрями – участь та консенсус. Зміст напрямку «участь» зводився до того, що усі чоловіки та жінки повинні брати участь у прийнятті рішень безпосередньо або через легітимні проміжні установи, що представляють їхні наміри. Другий напрям «орієнтація консенсусу» передбачає належне управління шляхом опосередкування різних інтересів для досягнення широкого консенсусу з приводу того, що відповідає найкращим інтересам групи, і, де це можливо, щодо політики та відповідних адміністративних процедур [1].

2. Напрямок (Direction), тобто стратегічне бачення, – лідери та громадськість мають масштабну довгострокову перспективу належного управління та людського розвитку, а також відчуття того, що такий розвиток є потрібним та обґрунтовано необхідним.

3. Продуктивність (Performance). Цей принцип має два вектори – чуйність та ефективність. Під вектором чуйності розуміється те, що установи та організації намагаються служити всім зацікавленим сторонам. Своєю чергою ефективність передбачає, що процеси та інституції дають результати, які відповідають потребам суспільства при максимальному використанні ресурсів [2].

4. Підзвітність (Accountability). Особи, які відповідно до покладених на них повноважень приймають управлінські рішення, підзвітні громадськості, а також зацікавленим сторонам. Принцип підзвітності базується на прозорості (Transparency), яка виступає основою даного принципу. Своєю чергою прозорість будується на вільному виборі шляхів надходження інформації [2].

5. Справедливість, або ж чесність (Fairness). Цей принцип реалізується у двох напрямках: капітальність та верховенство права. Капітальність означає, що усі чоловіки та жінки мають однакові та рівні можливості покращити чи підтримати своє самопочуття. Верховенство права – законодавчі рамки повинні бути справедливими та неупередженими, насамперед це стосується законів, які тим або іншим чином визначають права людини [1].

Таким чином, в основу концепції належного урядування спочатку було закладено п'ять фундаментальних принципів, згідно з якими і мало здійснюватися відповідне урядування.

Однак у 2008 році зазначені принципи були розширені та дещо трансформовані. Зокрема, Стратегією щодо інновацій та належного урядування на місцевому рівні (Strategy on Innovation and Good Governance at local level), затвердженою рішенням Комітету міністрів Ради Європи у 2008 році, було визначено вже дванадцять принципів належного урядування, відповідно до яких мало здійснюватися ведення державних справ та управління державними ресурсами.

У свою чергу, Центр експертиз розробив набори інструментів, щоб допомогти місцевим органам влади, а в деяких випадках і центральним органам влади, виконувати ці принципи і, таким чином, надавати більш якісні послуги громадянам. Так, Європейська марка досконалості урядування (The European Label of Governance Excellence) присуджується місцевим органам влади, які досягли високого загального рівня належного урядування, що вимірюється згідно з чітко визначеними показниками відповідно до вказаних принципів [3].

До принципів належного урядування (12 Principles of Good Governance) належать:

Принцип 1. Чесне проведення виборів, представництво та участь (Fair Conduct of Elections, Representation and Participation);

Принцип 2. Чуйність (Responsiveness);

Принцип 3. Ефективність та результативність (Efficiency and Effectiveness);

Принцип 4. Відкритість та прозорість (Openness and Transparency);

Принцип 5. Верховенство права (Rule of Law);

Принцип 6. Етична поведінка (Ethical conduct);

Принцип 7. Компетентність та ємність (Competence and Capacity);

Принцип 8. Інновації та відкритість до змін (Innovation and Openness to Change);

Принцип 9. Стійкість та довгострокова орієнтація (Sustainability and Long-term Orientation);

Принцип 10. Правильний фінансовий менеджмент (Sound Financial Management);

Принцип 11. Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість (Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion);

Принцип 12. Підзвітність (Accountability) [4].

Тобто зарубіжні джерела визначають дванадцять основних принципів належного урядування. За таких обставин необхідно звернути увагу на той факт, що у національних розробках відсутнє єдине бачення стосовно кількості зазначених принципів. Так, окремі науковці виділяють дев'ять принципів належного урядування (зокрема, принципи участі, верховенства права, прозорості, відповідальності, орієнтації на консенсус, справедливості, ефективності та результативності, підзвітності та стратегічного бачення). Інші – вісім: принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування; принцип відкритості і прозорості; принцип добросовісності й етичної поведінки; принцип ефективності, компетентності і спроможності; принцип інноваційності та відкритості до змін; принцип сталості та довгострокової орієнтованості; принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності; принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності [5, с. 39]. Із огляду на зазначене можна зробити висновок про те, що необхідно виходити з фундаментальних основ концептуального складника сутності належного урядування, не відкидаючи будь-які принципи, а досліджуючи їх у всій сукупності та взаємозалежності. Адже лише за таких обставин можливо вести мову про дійсно якісне та ефективне управління, здійснюване передусім урядом, а вже потім всіма іншими суб'єктами публічного адміністрування, до повноважень яких віднесено реалізацію відповідних прав та обов'язків.

Таким чином, розглянемо кожен із принципів належного урядування та визначимо його основну сутність, а також певні особливості при трансферації зазначеного принципу на національну адміністративну діяльність.

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь. Сутність вказаного принципу зводиться до таких тверджень:

– по-перше, вибори мають бути проведені чесно та вільно, безпосередньо або опосередковано відповідно до європейських стандартів і національного законодавства;

– по-друге, громадськість посідає центральне місце та реально залучена до реалізації влади й суспільного життя на регіональному (локальному, місцевому) рівні;

– по-третє, усі люди незалежно від статі можуть брати участь у прийнятті управлінських рішень як безпосередньо, так і опосередковано (через легітимні публічні органи, діяльність яких спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина);

– по-четверте, кожен фактичний голос (незалежно від наявності будь-яких привілейованих ознак) має однакову цінність та вагу у прийнятті рішень управлінського характеру;

– по-п'яте, управлінські рішення приймаються більшістю голосів або з урахуванням інтересів більшості громадян, водночас права та законні інтереси меншості не ігноруються, а також поважаються.

2. Чуйність. Зміст даного принципу полягає в тому, що визначені публічною владою мета, цілі певної діяльності, правила, відповідно до яких вона має бути реалізована, а також процедури, які фактично втілюють таку діяльність у життя, мають бути адаптованими та пристосованими до потреб та вимог суспільства. Основною гарантією забезпечення даного принципу є можливість звернення громадян із запитами та скаргами на діяльність певного державного органу та обов'язковість реагування на скарги громадян у чітко визначений законодавством строк.

3. Принцип ефективності та результативності спрямований на те, що отримані кінцеві результати мають відповідати попередньо поставленим меті та цілям. Тобто урядування має бути сформовано таким чином, щоб максимально ефективно використовувати ресурси для задоволення потреб як суспільства загалом, так і громадян зокрема.

У свою чергу, дієва система управління ефективністю у європейських країнах дозволяє оцінити та, як наслідок, підвищити ефективність і результативність державних (в тому числі й адміністративних) послуг. Окрім того, невід'ємною умовою системи управління ефективністю є проведення планових контрольних заходів (перевірок, аудитів тощо).

4. Відкритість та прозорість передбачає відкритість публічної адміністрації для зовнішніх перевірок; прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок [6, с. 60]. При цьому інформація щодо прийнятих рішень або з приводу реалізації державної політики, а також їх результати мають бути опубліковані на доступних платформах (зокрема,

в друкованих виданнях або веб-порталах) з метою інформування громадськості, яка має право здійснювати моніторинг та контроль за діяльністю влади на регіональному рівні, а також у разі потреби сприяти їй.

5. Верховенство права визначає, що усі рішення, прийняті під час реалізації урядування, мають прийматися відповідно до встановлених правових норм. Окрім того, принцип верховенства права має такі складники: є своєрідним запобіжником від свавілля держави, її органів чи посадових осіб стосовно громадянина; передбачає рівність усіх громадян перед законом; означає, що свободи людини не є наслідком ухвалених у нормативних актах гарантій [5, с. 35]. Реалізація зазначеного принципу на місцевому рівні передбачає вимогу до місцевої влади у своїй діяльності дотримуватися положень чинного законодавства.

6. Принцип етичної поведінки означає, що суспільне благо та інтереси мають ставитися вище за індивідуальні інтереси певної особи. Цей принцип спрямований на нівелювання конфлікту інтересів, а також запровадження ефективних заходів протидії корупції незалежно від її форми та виду.

7. Компетентність та ємність (або ж у вітчизняних наукових колах – спроможність). Принцип компетентності й спроможності полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації мають володіти достатнім рівнем комплексу професійних знань, умінь, властивостей і якостей та бути здатними до здійснення оптимального й ефективного публічного адміністрування у сфері своєї компетенції [6, с. 61].

8. Принцип інновації та відкритості до змін передбачає пошук нових та ефективних шляхів вирішення проблем. Відкритість до змін фактично означає готовність до запровадження експериментів із новими програмами та вивчення інноваційного досвіду в різноманітних сферах під час здійснення урядування.

Трансферуючи зазначене на національну правову систему, треба вказати, що українська публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські цінності та застосовувати формальні процедури публічного управління й технічного забезпечення публічного адміністрування [5, с. 42].

9. Стійкість та довгострокова орієнтація. Цей принцип передбачає, що потреби майбутніх поколінь мають враховуватись у поточній державній політиці. Тобто під час здійснення відповідного урядування уповноважені органи мають таким чином викорис-

товувати екологічні, фінансові, економічні чи соціальні ресурси, щоб ними могли користуватися й наступні покоління. Під час формування довгострокової орієнтації необхідне чітке бачення й розуміння історичних, культурних та соціальних проблем, на яких базується майбутня перспектива, з метою більш якісного та дієвого здійснення управління.

10. Правильний фінансовий менеджмент. Плата має, з одного боку, не перевищувати вартості послуг, що надаються, а з іншого – не зменшувати попит на таку послугу, особливо у разі важливих державних послуг. Підготовка багаторічних бюджетних проєктів та планів має здійснюватися за участю громадськості шляхом надання від них консультацій. Місцева влада бере участь у заходах щодо міжмуніципальної солідарності, справедливого розподілу фінансових зобов'язань і вигод та зменшення ризиків (системи вирівнювання, міжмуніципальна співпраця, взаємозв'язок ризиків тощо) [4].

11. Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість. У процесі урядування має бути належним чином забезпечена повага, захист та реалізація прав та свобод людини і громадянина. Заборонені будь-які прояви дискримінації (статевої, вікової, расової, сексуальної тощо).

Окрім того, Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження від 20.10.2005 серед керівних принципів визначає принцип поваги до прав людини та основоположних свобод (зокрема, ч. 1 ст. 2 наголошує, що охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини та основоположні свободи, як-от: свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибрати форми культурного самовираження) та принцип рівної гідності й поваги до всіх культур (так, ч. 3 ст. 2 регламентує, що охорона й поширення розмаїття форм культурного самовираження передбачають визнання рівної гідності й поваги до всіх культур, у тому числі культури осіб, які належать до меншин і корінних народів) [7].

12. Підзвітність вказує, що всі органи та посадові особи, до повноважень яких належить прийняття управлінських рішень, несуть відповідальність за свої рішення. Тобто уряд та інші уповноважені суб'єкти підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (стейкхолдерам).

### Висновки

Таким чином, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що концепція належного урядування включає в себе



дванадцять фундаментальних принципів, до яких належать такі: чесне проведення виборів, представництво та участь; чуйність; ефективність та результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність та ємність; інновації та відкритість до змін; стійкість та довгострокова орієнтація; правильний фінансовий менеджмент; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність.

Як показав аналіз вказаних принципів, їх сутність полягає в тому, що в межах Європейського Союзу вони реально та ефективно реалізуються не лише на місцевому рівні, а й на інших рівнях (центральному та вищому) публічного адміністрування. На нашу думку, така результативність зумовлена наявністю, перш за все, якісного громадського контролю, а також контролю з боку органів судової та законодавчої влади.

На додаток до вказаного зазначимо, що процес формування вказаних принципів є досить тривалим та динамічним, адже передбачає врахування сучасних потреб та становища людства. При цьому подальше використання принципів належного урядування на території України має бути тісно пов'язане з триваючою адміністративною реформою та відповідним реформуванням публічного адміністрування та системи його органів.

#### **Oleksii Dniprov. Principles of good governance in the modern system of Ukrainian administrative law**

*The relevance of the article is that the European concept of good governance, which in fact reflects the qualitative and quantitative indicators of legal relations between public administration entities and individuals (individuals and legal entities), is becoming important and widespread in Ukraine. At the same time, special attention needs to be paid to the principles of this concept, which form its basis and form the foundation. In addition, the ongoing administrative reform and its corresponding transformations also need a renewed look in the context of the implementation of these principles in Ukraine. All this together requires appropriate research and analysis. The aim of the article is to analyze the European principles of good governance by determining their content. The article analyzes the European principles of good governance by determining their content. It was found that the concept of good governance includes twelve fundamental principles, which include the following principles: fair conduct of elections, representation and participation responsiveness; efficiency and effectiveness; openness and transparency; rule of law; ethical conduct; competence and capacity; innovation and openness to change; sustainability and long-term orientation; sound financial management; human rights, cultural diversity and social cohesion; accountability. It is pointed out that the essence of the principles of good governance is that within the European Union they are actually and effectively implemented not only at the local level, but also at other levels (central and higher) of public administration. It is concluded that such effectiveness is due primarily to the presence of, above all, quality public control, as well as control by the judiciary and the legislature. It is noted that the process of formation of these principles is quite long and dynamic, because it involves taking into account modern needs and the situation of mankind. At the same time, the further use of the principles of good governance on the territory of Ukraine should be closely linked to the ongoing administrative reform and the corresponding reform of the public administration and the system of its bodies.*

**Key words:** administrative law, public administration, principles of good governance, concept of good governance, European Union, European integration.

#### **Список використаних джерел:**

1. Principles of good governance. URL: <http://msulocalgov.org/technicalassistance/Principles%20of%20Good%20Governance.pdf> (дата звернення: 03.12.2020).
2. Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief No.15. By John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre. 2003 Institute on Governance. URL: [https://iog.ca/docs/2003\\_August\\_policybrief15.pdf](https://iog.ca/docs/2003_August_policybrief15.pdf) (дата звернення: 03.12.2020).
3. 12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE). Council of Europe. URL: <https://primoeurope.eu/12-principles-of-good-governance-and-european-label-of-governance-excellence-elope/> (дата звернення: 03.12.2020).
4. 12 Principles of Good Governance. Council of Europe – official web-portal. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> (дата звернення: 03.12.2020).
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-ге вид. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцька В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. 2-ге вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
7. Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження : прийнята на 33-й сесії Генеральної конференції ООН від 20.10.2005 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952\\_008#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_008#Text) (дата звернення: 03.12.2020).