

Ткаля О.В.

Миколаївський інститут права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗУМІННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

Зроблено аналіз концепції «належного врядування» (Good Governance), її поняття, основних положень, принципів, цілей, характеристик. Розглянуто роботи зарубіжних і вітчизняних науковців щодо розуміння «належного врядування». З'ясовано зміст належного (доброго) врядування, виробленого на основі теорії місцевих режимів міжнародними організаціями, що означає поліцентричне та неієрархічне регулювання суспільних процесів із залученням не лише приватного, але й громадського секторів.

Досліджено основні показники урядування та індикатори «належного (доброго) врядування». Зроблено акцент на таких сутнісних принципах, як показник участі (врахування голосів) громадян, принципи політичної свободи та політичної стабільності, принцип справедливості, верховенство права, принципи законності та належного законодавства, прозорість, ефективності та результативності, принцип дієвості, відповідальність, підзвітність, орієнтація на консенсус, субсидіарність і пропорційність, принципи децентралізації та деконцентрації, стратегічне бачення тощо.

Висвітлено переваги концепції, її основні положення, а також недоліки та проблемні питання. Означено основні питання щодо можливого запровадження концепції належного урядування в систему публічного управління України.

Доведено, що сучасна модель належного врядування забезпечує зміну природи владних відносин, встановлює доступність і відкритість влади, можливість її контрольованості, зменшує затрати ресурсів і коштів із державного бюджету, встановлює ефективні відносини між владою і суспільством, демократизує публічну владу, робить державу інвестиційно привабливою, а отже, економічно справною.

Ключові слова: публічне адміністрування, модель публічного управління, належне (добре) урядування, принципи урядування, індикатори належного врядування, ефективності та результативності, субсидіарність і пропорційність.

Постановка проблеми. Система публічного адміністрування в сучасній Україні переживає період постійних спроб вдосконалення адміністративної системи, її структури, організації, функціонального насичення та процесів роботи з метою найбільш ефективного та дієвого задоволення інтересів громадян. Задля цього необхідне здійснення наукових розробок у сфері публічного управління, аналіз міжнародного досвіду та пошук шляхів впровадження.

Враховуючи, що Україна розвивається за моделлю управління, яка містить значну кількість залишків, детермінованих радянським минулим, слід позбутися їх і вийти на власний шлях розвитку. Застарілі форми управління довели свою неефективність в умовах сьогодення. Тому в контексті євроінтеграційних процесів потрібен певний час і орієнтування на досвід Європейських держав. Більшість вітчизняних фахівців, котрі досліджують процеси реформування публічного адміністрування, погоджуються з ефектив-

ністю моделі «належного врядування» (Good Governance) і необхідністю впровадження принципів саме європейської моделі у сучасну систему державного управління та місцевого самоврядування України.

Переважно через брак наукових засад запровадження принципів і стандартів належного урядування у вітчизняній правовій системі міжнародні та європейські принципи та стандарти належного урядування досі не закріплені в актах законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми різних управлінських моделей висвітлюються у працях таких науковців, як: І. Беґей, Є. Болотіна, О. Босак, К. Ващенко, О. Воробйова, В. Воротін, А. Коваленко, А. Колодій, В. Куйбіда, А. Мацюк, М. Міненко, Т. Мотренко, М. Пасічник, О. Пухкал, А. Саханова, С. Серьогін, В. Толкованов, І. Трофімова та багатьох інших [11, с. 140]. Концепції публічного адміністрування загалом і концепція належного врядування зокрема роз-

глядаються в наукових працях таких вітчизняних дослідників, як О. Амосов, Н. Гавкалова, К. Козлов, В. Корженко, Г.П. Кухаревої, Л. Новак-Каляєва, А.А. Пухтецької, В.В. Солових, А. Хашиєва, Г.М. Шаульської та ін. Також це питання висвітлюється в роботах науковців інших країн (О. Кожемякіна, Д. Красильников, О. Сивинцева, О. Троїцька).

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту та сутнісних базових принципів належного (доброго) врядування як механізму зміцнення взаємної довіри громадянського суспільства до органів публічного адміністрування, аргументування необхідності та можливості запровадження їх в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світова наука відповідно до вимог часу винаходила різні концепції публічного адміністрування (управління). Як зазначають К.І. Козлов і Г.П. Кухарева, «найбільш відомими та розповсюдженими в світі є три концепції публічного управління: класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management) і належне урядування (Good Governance). Ці три концепції управління поступово змінили одна одну після Другої світової війни» [6, с. 76].

Наприкінці ХХ ст. розуміння політико-управлінських режимів було переглянуто з позиції поліцентричного та неієрархічного регулювання суспільних процесів із залученням громадського та приватного секторів. Отже, у 1990-х рр. була сформульована концепція Good Governance, що передбачала насамперед співпрацю влади, громадськості, бізнесу, інших зацікавлених сторін у створенні системи, яка б сприяла максимальному вивченню і задоволенню потреб громадян у короткостроковій і довгостроковій перспективах.

Концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance) зародилася на основі ключових для західної правової доктрини понять демократії та верховенства права. Вона є причетною до формування системи цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких здійснюється ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та комерційних структур.

Існують різні підходи до трактування поняття «належне (добре) врядування». У загальному сенсі поняття «врядування» слід розуміти як «вироблення у колегіальний спосіб із залученням максимально можливої чи доцільної кількості членів конкретної громади життєво важливих рішень

щодо впорядкування суспільного життя та делегування для їх реалізації обраним для цього особам певних повноважень» [9, с. 50]. Крім того, врядування визначають як взаємодію органів державної влади у процесі прийняття рішень із суспільними інститутами та громадянами.

Експерти Світового банку визначають «врядування» як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в державі, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Так, у 1997 р. Світовий банк окреслив Governance як засіб реалізації владних повноважень у процесі розпорядження політичними, економічними, соціальними ресурсами країни з метою її розвитку. Як окрема управлінська модель «належне (добре) врядування» отримало формальне закріплення у 1997 р. у Програмі розвитку Організації Об'єднаних націй «Governance» для стійкого розвитку людських ресурсів. Програма розвитку ООН окреслює врядування як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях» [4].

Серед зарубіжних науковців поняття належного урядування розуміють як: 1) «таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями»; 2) «таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами в ефективний, прозорий і відповідальний спосіб та якщо поінформовані представники суспільства / громадян беруть участь і залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку» [10, с. 37]. Крім того, термін «Good Governance» у міжнародних наукових колах означає «управлінські процеси, які здійснюються державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини» [8, с. 32].

На початку ХХІ ст. Європейська комісія окреслила «належне (добре) врядування» (Good Governance) як одну з основних стратегічних цілей, як концепцію багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору. А у 2001 р. Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, що закріпила основні принципи «належного (доброго) врядування» для всіх держав-членів Європейського союзу, тобто правила, процеси, поведінку застосування влади на європейському рівні у питаннях відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Крім того, у 2008 р. Комітетом Міністрів Ради Європи була

затверджена стратегія щодо інновацій і належного (доброго) врядування на місцевому рівні з окресленням основних принципів децентралізації владних повноважень і наближення влади до потреб окремої громади.

У нормах чинного законодавства України «належне (добре) врядування» чітко не визначене, але частіше розуміється як особлива форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance) має динамічний характер, але також означає менеджмент сталого розвитку, що характеризується певними індикаторами, визначеними у Програмі ООН, і базується на європейських принципах державного управління і Європейського адміністративного простору. Так наприклад, програма ООН сформулювала ряд принципів, направлених на сприяння запровадження та поширення практики належного (доброго) врядування: сталий розвиток, субсидіарність, безособовість, прозорість, залучення громадян до управління, безпеку громадян у всіх вимірах [7, с. 98]. Крім того, у програмі ООН «Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу» стверджується, що «належне врядування є учасницьким, прозорим і підзвітним, ефективним і неупередженим, сприяє забезпеченню законності та гарантує визначення політичних, соціальних й економічних пріоритетів на основі широкого суспільного консенсусу, а також врахування думки найбідніших і найуразливіших верств населення при ухваленні рішень щодо розподілу ресурсів на цілі розвитку» [1, с. 144].

Як зазначає А.А. Пухтецька: «В останніх дослідженнях переважно використовують шість основних показників урядування: 1) участь (врахування голосу) та відповідальність; 2) політична стабільність і відсутність злочинності/тероризму; 3) ефективність уряду; 4) якість регуляторної політики; 5) верховенство права; 6) контроль за корупцією» [10, с. 38]. Г.М. Шаульська звертає увагу на такі основні принципи, окреслені ООН, «як: 1) участь у прийнятті державних управлінських рішень; 2) консенсус під час прийняття рішень; 3) зворотний зв'язок; 4) ефективність у проведенні державної політики; 5) відповідальність усіх учасників процесу; 6) прозорість; 7) рівноправність; 8) верховенство закону; 9) стратегічне бачення» [12; с. 113]. Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева,

Є.А. Троїцька об'єднують індикатори (принципи) належного (доброго) врядування у декілька груп: легітимність та право голосу (участь і консенсус); стратегічна лінія (стратегічне бачення); результативність (зворотний зв'язок та ефективність); відповідальність (відповідальність і прозорість); справедливість (рівність і сила закону) [5, с. 51].

Отже, серед вагомих принципів (індикаторів) «належного (доброго) врядування» (Good Governance) слід виділити:

1) *показник участі (врахування голосів) громадян у прямій (виборах, референдумах, загальних зборах громад) та опосередкованій (через легітимовані посередницькі інститути та представників) формах. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою й організованою, тобто має бути свобода волевиявлення, асоціацій та організоване громадянське суспільство. Крім того, слід відзначити пов'язані з цим принципи політичної свободи (здатність громадян впливати на якість урядування, що ними утримується) та політичної стабільності (здатність громадян брати участь у прийнятті управлінських рішень і неперервність участі);*

2) *верховенство права* – правова система поставлена за захист прав людини, є справедливою і діє для всіх однаково. Для цього принципу суттєвим є також *принцип справедливості*, оскільки добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства, добробут кожного сприяє процесам державотворення, формує громадянське суспільство та робить урядування ефективним. Також органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до законодавства, всі завдання та процедури прийняття управлінських рішень визначаються законодавством. Із цим принципом тісно пов'язані *принципи законності та належного законодавства*;

3) *прозорість*, тобто всі інститути повинні працювати відкрито, що досягається через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений, активний обмін інформацією між державними інституціями. Прозорості можна досягти через залучення громадян до формування бюджету та контролю за видатками, прозоре проведення тендерів, нагляд за дотриманням принципів професійної етики службовцями тощо. Це дозволяє полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ, зменшити ризики зловживання владою, прийняття помилкових рішень і вчинення корупційних діянь;

4) *ефективності та результативності*, тобто отримання максимально можливого позитивного

реального результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів. Це також пов'язано із *принципом дієвості* – розумного використання природних ресурсів і захисту навколишнього природного середовища. Нераціональне використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї управлінської системи;

5) *відповідальність*. Оскільки інституції публічного адміністрування та процеси служать усім членам суспільства, вони повинні брати на себе відповідальність за всі рішення, дії та бездіяльність, за всю розроблену і впроваджену політику на будь-якому рівні;

6) *підзвітність* означає можливість перевірки діяльності всіх без винятку органів публічного адміністрування з метою захисту суспільних інтересів. Крім того, державні інституції, приватний сектор, структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям права. Для забезпечення цього принципу важливим є *ефективний нагляд і контроль*. Підзвітність повинна базуватися на принципах відкритості та прозорості, влади закону;

7) *орієнтація на консенсус* полягає в дотриманні балансу різних інтересів із метою досягнення широкої узгодженості в суспільстві з локальних і загальних питань і процедур для запровадження і досягнення сталого людського розвитку. Консенсус передбачає прийняття рішення, заснованого на згоді, відсутності заперечень, максимальній кількості переваг;

8) *субсидіарність і пропорційність*. Пропорційність передбачає адекватність заходів адміністративних органів досягненню мети цих заходів і загальним принципам. Субсидіарність означає узгодженість власних і делегованих повноважень із ресурсами для їх реалізації, зменшення контролю центру над громадами і регіонами. Все це зумовлюється визначеністю належних повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій, урівноваження повноважень із можливостями місцевих і регіональних влад, розподілу відповідальності місцевих і регіональних влад, дотримання *принципів децентралізації та деконцентрації*. Децентралізація владних відносин – це своєрідна автономність місцевого самоврядування, центральні органи контролюють децентралізовані органи лише стосовно способів і механізмів здійснення діяльності, а деконцентрація владних повноважень забезпечує спеціалізацію і є механізмом ефективного управління;

9) *стратегічне бачення* – це орієнтир на довготермінові результати з урахуванням інтересів майбутніх поколінь, передбачає здатність лідерів і громадськості мати довготермінову перспективу щодо «належного (доброго) врядування» і подальшого розвитку суспільства з розумінням необхідних заходів для їх реалізації. Для цього значимим є індикатор *сталого розвитку*, який передбачає баланс між економічними, соціальними й екологічними критеріями розвитку через узгодження інтересів різних рівнів управління, влади та громадськості, участі громадян в управлінні.

Сьогодні, окрім вищезначених, деякі вчені виділяють ще принципи «належного (доброго) врядування» (Good Governance), а саме:

– чутливості – інституції та процеси повинні обслуговувати зацікавлені сторони в розумні строки в межах відповідності та спроможності;

– рівності та інклюзивності – залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, в т. ч. найбільш уразливих [6, с. 80];

– відповідності (узгодженості), послідовності – політика та всі заходи повинні відповідати один одному та бути добре зрозумілими [10, с. 39];

– передбачуваності – діяльність органів публічного управління передбачає планування, можливість населення брати участь у формуванні завдань для органів місцевого управління [3, с. 101];

– принцип нетерпимості до корупції;

– надійного фінансового менеджменту тощо.

Всі ці принципи тією чи іншою мірою застосовуються на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, регіональному, національному, місцевому. Сьогодні в повному об'ємі таку модель публічного адміністрування, як «належне (добре) врядування» майже не опановано. Лише деякі країни запровадили більшість принципів «належного врядування», серед яких слід відзначити США, Німеччину, Велику Британію та країни Бенілюксу. Інші ліберально-демократичні держави Європи й Америки лише наближаються до цього.

Незважаючи на загальну позитивну оцінку «належного (доброго) врядування», науковці звертають увагу на низку недоліків цієї моделі урядування та проблем її запровадження. Так наприклад, О. Кожемякіна відзначає, що існує багато критиків концепції належного урядування, які вбачають у популяризації її методів наміри західних лідерів «збудувати демократію в усьому світі з порушенням культурно-етнічних традицій, норм етики та моралі, при усередненні мислення громадян і пригніченні ідеологічних меншин, що існують,

зادля створення зони вільної торгівлі та врахування інтересів панівних країн регіону» [2]. Серед проблем частіше за все виділяють: низький рівень довіри серед громадян до новітніх технологій електронного урядування щодо запобігання ризиків несанкціонованого доступу до персональної інформації, онлайн-шахрайства тощо; недоліки технічного характеру, низький рівень забезпечення інтероперабельності ІКТ-систем, які повинні діяти при наданні адміністративних послуг електронного уряду; значну кількість проблем із доступом до інформації та забезпечення її відкритості; складності із забезпеченням участі громадян у процесі прийняття та впровадження рішень; відсутність зрілого громадянського суспільства, падіння політичної активності громадян, згорання демократичних процесів у суспільстві; недостатність професійного та відповідального бюрократичного апарату; застарілі форми управління, складність відмови від владної вертикалі, корупцію; поширення політики «подвійних стандартів», упереджене ставлення до пропонуваніх моделей реформ тощо. Крім того, до загальних проблемних аспектів належного врядування відносять: «слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності (появу неочікуваних результатів і неадекватних механізмів підзвітності); збільшення можливостей для уникнення звинувачень; зниження взаємної відповідальності публічного та непублічного секторів; владну залежність організацій, втягнутих у колективні дії» [1, с. 146].

Але все ж слід відзначити, що «належне (добре) врядування» є більш прогресивним. Це сучасна модель побудови публічного адміністрування, яка передбачає забезпечення співпраці з владою; реалізацію права участі на здійснення публічної влади; децентралізацію владних відно-

син; оптимізацію структури й апарату публічної влади; забезпечує належний рівень координації та співпраці державної, муніципальної, економічної влади, народу та громад; досягнення консенсусу держави, влади суспільства; забезпечує принципи правової держави та дотримання прав і свобод особи. Отже, «належне (добре) врядування», на відміну від інших форм, забезпечує можливість громадян здійснювати публічну діяльність у всіх сферах і всіх етапах прийняття нормативно-публічних рішень, ефективність і своєчасність владних рішень, темпоральну ефективність діяльності публічної влади, забезпечує доступ до публічної інформації, громадський контроль за діяльністю органів публічної влади, підвищення рівня правової культури, довіри до органів публічної влади, відповідність державно-правової діяльності європейським стандартам тощо.

Висновки. Впровадження моделі «належного (доброго) врядування» (Good Governance) комплексно вирішує питання реформування всієї публічно-владної сфери в бік демократизації та імплементації міжнародних стандартів державотворчої практики. Ефективне впровадження в Україні європейських принципів належного врядування є можливим за умови системного реформування виконавчої влади, яка є внутрішньо суперечливою, зараженою корупцією, закритою від суспільства та неефективною. Отже, адаптація принципів «належного (доброго) врядування» (Good Governance) повинна бути спрямована на розширення сфери участі громадянського суспільства в управлінні з гарантування максимального врахування економічних, соціальних і політичних пріоритетів всіх груп населення під час прийняття владних рішень. Така модель повинна бути складною, багаторівневою, з механізмами зворотного зв'язку між владою, суспільством і людиною.

Список літератури:

1. Зарічний О.А. «Добре врядування» як новітня форма участі громадськості у здійсненні публічної влади. *Lviv Polytechnic National University Institutional Repository*. 2015. С. 142–147. URL: <http://ena.lp.edu.ua>.
2. Кожемякина Е. Право на «good governance» как новый элемент гражданских прав в странах переходного периода. URL: <https://rauresearch.wordpress.com/2012/02/13>.
3. Колісніченко Н. Принципи належного врядування у зарубіжних дослідженнях: пріоритет місцевих практик. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 99–102.
4. Корженко В.В., Нікітін В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance». URL: www.nbuiv.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf
5. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance. *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.
6. Кухарева Г.П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 76–83.
7. Лендзел М.О. Перспективи запровадження принципів належного врядування в Україні в контексті європейської інтеграції. *Грані*. 2014. № 7. С. 96–101.

8. Новак-Каляєва Л.М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісник Національної академії держ. упр. при Президентові України*. 2013. № 1. С. 29–41.
9. Олійник О. Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 49–56.
10. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки*. Т. 103. *Юридичні науки*. 2010. С. 36–40.
11. Шаульська Г.М. Принципи «належного врядування»: перспективи впровадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019 р. № 2 (66). С. 140–143
12. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 111–116.

Tkalia O.V. THE UNDERSTANDING OF GOOD GOVERNANCE IN MODERN CONDITIONS

The analysis of the concept of “good governance”, its concepts, basic provisions, principles, goals, characteristics. The analysis of scientific works of foreign and domestic scientists on understanding of “good governance” is provided. The content of good governance, which has been elaborated on the basis of local regimes theory by international organizations, has been clarified, which means polycentric and non-hierarchical regulation of public processes involving not only the private but also the public sectors.

The main indicators of governance and indicators of “good governance” are researched. Emphasis is placed on such essential principles as citizen participation (taking into account the votes), principles of political freedom and political stability, principle of justice, rule of law, principles of legality and good law, transparency, efficiency and effectiveness, principle of effectiveness, responsibility, accountability, orientation consensus, subsidiarity and proportionality, principles of decentralization and deconcentration, strategic vision, etc.

The advantages of the concept, its main provisions, as well as disadvantages and problematic issues are covered. The main issues of possible introduction of the concept of good governance in the public administration system of Ukraine are outlined.

It is proved that the modern model of good governance provides change of nature of power relations, establishes accessibility and openness of power, possibility of its control, reduces expenditures of resources and funds from the state budget, establishes affective relations between the power and society, democratizes public power, makes the state investment and private and cost effective.

Key words: *public administration, public administration model, good (good) governance, governance principles, indicators of good governance, efficiency and effectiveness, subsidiarity and proportionality.*