

О. Муза,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри кримінального та адміністративного права
Академії адвокатури України

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

Постановка проблеми. Сучасне публічне адміністрування є складною міждисциплінарною системою взаємовідносин держави та приватних осіб. Збільшення наукової ємкості категорії «публічне адміністрування» призвело до виникнення різних поглядів на сферу публічного управління та розуміння різних видів управлінської діяльності.

Нормативно-правові, організаційно-правові та фінансово-забезпечувальні складники публічного адміністрування формують систему індикаторів, що використовуються для здійснення характеристики якості та ефективності зовнішньо-управлінської діяльності органів публічної адміністрації.

Реалізація державою перелічених складників публічного адміністрування відбувається з урахуванням, на підставі та у продовження наявних принципів права та принципів публічного адміністрування. Якщо реалізація принципів права здійснюється в різних галузевих правовідносинах за єдністю їх змісту, то принципи публічного адміністрування, окрім своєї правової спрямованості, прямо пов'язані із специфікою відносин публічного управління та характером, обсягом і змістом управлінської діяльності органів публічної адміністрації.

Серед принципів публічного адміністрування в наукових джерелах називають принципи верховенства права, пропорційності, субсидіар-

ності, обмеження свавілля чиновників, належного урядування та ін. Сучасний розвиток соціальних відносин та зростання соціальної комунікації між державою та приватними особами вимагає належного обґрунтування принципів публічного адміністрування, кожен з яких відіграє відведену йому важливу роль.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню особливостей реалізації принципу належного урядування в публічному адмініструванні присвячено велику кількість наукових праць у галузі адміністративного права, публічного адміністрування, соціальної філософії, політології тощо.

Серед учених-адміністративістів України варто назвати Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценка та ін.

Постановка завдання. Мета статті – визначити особливості реалізації принципу належного урядування в публічному адмініструванні.

Наукова методологія статті ґрунтується на використанні загальнотеоретичних та спеціально-правових методів дослідження (методу аналізу, синтезу, логіко-системного та логіко-юридичного методів).

Виклад основного матеріалу. У 2008 році Комітет Міністрів Ради Європи оприлюднив дванадцять принципів належного демократичного урядування («good democratic



governance»): (i) чесне проведення виборів; (ii) представництво та участь; (iii) очікуваність; (iv) ефективність та результативність; (v) відкритість та прозорість; (vi) верховенство права; (vii) етична поведінка; (viii) компетентність; (ix) інновації та відкритість до змін; (x) стійкість та довгострокова орієнтація; (xi) правильний фінансовий менеджмент; (xii) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість, підзвітність [1].

Сформовані позиції щодо розуміння принципу належного урядування на рівні Ради Європи свідчать про те, що не лише принцип верховенства права є мегапринципом, бо принцип належного урядування об'єднує в собі сукупність принципів, засад та ідей врегулювання відносин владно-управлінського характеру.

У перекладі англійською мовою принцип «належне урядування» називають «*good governance*» або «*good administration*». Постає питання, чому використовується слово «*good*» («гарне», «добре» в контексті управління/адміністрування)?

Вебсторінка ООН називає урядування «добрим», якщо у державі функціонують демократичні інститути та процедури, підзвітність та доступність органів влади, забезпечуються прозорість, відповідальність та верховенство права [2].

Європейська Комісія називає п'ять принципів належного урядування – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість [3].

Відомий американський професор політології Дж. Геррінг обґрунтував це таким чином: (i) використання терміна «добре управління» дає змогу виокремити концепцію належного урядування з інших концепцій публічного управління; (ii) «добре» управління не потребує диференціації (Геррінг це порівнює з ліберальними демократіями, які не можна розрізнити); (iii) під цей термін підпадає багато неузгодженостей – від поваги

до прав людини до банківського регулювання; (iv) принцип «добре управління» не має теоретичної корисності, цю концепцію нестабільна, кожен експерт визначає відповідність цієї концепції своїм вихідним даним [4].

Варто однозначно погодитися з проф. Дж. Геррінгом у тому, що концепція належного урядування справді містить цілу низку показників, які в кожного дослідника сформовані по-своєму, крім того, вони різняться між собою за змістом та значенням. Саме тому принцип належного урядування не отримав належної доктринальної оцінки в адміністративному праві України, оскільки відсутні узгоджені або уніфіковані підходи щодо самої дефініції «публічне адміністрування», розрізнення понять «публічне управління» та «публічне адміністрування», формування єдиних індикаторів належної управлінської діяльності. Однак це не означає, що адміністративно-правова наука і управлінська практика не мають ставити питань про сутність, значення та особливості реалізації принципу належного урядування в публічному адмініструванні.

Відомо, що управлінська діяльність органів публічного адміністрування характеризується складністю її реалізації. У кожній державі панують власні конституційні засади організації публічної влади, сформована система адміністративного законодавства і правил регулювання відносин публічного адміністрування, що, відповідно, не дає змоги стандартизувати систему публічного адміністрування. Це цілком природно, оскільки відносини владарювання та діяльність органів публічного адміністрування є тією частиною внутрішнього суверенітету держави, що не може бути однаковою в різних державах. Різноманітність моделей публічного управління зумовлюється національними, історичними, економічними, соціальними, культурними та етнічними особливостями розвитку конкретної



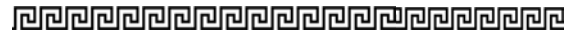
держави. Важливо додати і про сам стан соціального розвитку суспільства, адже держава та її інститути існують у межах соціальних відносин. Тому порівнювати системи публічного адміністрування різних держав необхідно з урахуванням певних особливостей та виключень. Звідси випливає, що принципи публічного адміністрування та взаємовідносини держави і приватної особи набувають значення маркерів загального стану розвитку публічного адміністрування. Завдяки цим принципам можна оцінювати рівень забезпечення державою реалізації приватними особами своїх прав, свобод та законних інтересів. Тобто можна зробити проміжний висновок, що принципи публічного адміністрування загалом та принцип належного урядування зокрема висувають вимоги до існування в державі демократичного рівня публічного адміністрування з урахуванням верховенства права та людиноцентричної спрямованості діяльності органів публічного адміністрування. Своєю чергою це дає змогу ставити конкретні завдання та цілі стосовно удосконалення механізмів публічного адміністрування суспільних відносин.

Принцип належного урядування є засадничим у контексті вирішення управлінських завдань у разі виникнення проблем співвідношення публічного та приватного інтересів у публічному адмініструванні. Маються на увазі випадки, коли за загальним підходом превалюючої ролі приватного інтересу може виникати необхідність обмежити права, свободи та законні інтереси конкретної особи на користь публічного порядку та/або публічного інтересу. Саме у такому випадку поряд із принципом верховенства права принцип належного урядування дає змогу оцінити управлінські акти чи дії органів публічного адміністрування на предмет врахування стандартів «доброго управління», що мають існувати в демократичній державі.

Необхідно зазначити, що принцип належного урядування висуває цілу низку вимог до управлінської діяльності, тобто принцип не визначається у формі єдиного формулювання, усі аспекти публічного адміністрування стають предметом оцінки з позиції належного урядування [5].

Така адміністративно-правова характеристика принципу належного урядування свідчить про важливість додержання органами публічної адміністрації передбачених Конституцією і законами держави правил організації правопорядку, здійснення управлінської діяльності, врахування меж втручального публічного адміністрування тощо.

Однак, окрім правових вимог до належного публічного адміністрування, принцип належного урядування містить вимоги організації взаємовідносин суб'єкта адміністрування та приватної особи. Це включає додаткові характеристики принципу належного урядування: (i) підтримка взаємовідносин органів публічної адміністрації із зацікавленими сторонами в підготовці майбутніх управлінських рішень, що реалізує одночасно принципи прозорості, відкритості та партисипативності публічного управління; (ii) у процесі створення органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади) необхідно чітко формулювати їхню мету та цілі діяльності, аби це відповідало реальним потребам держави і суспільства, очікуванням населення, соціальних груп, приватних колективних утворень, конкретної приватної особи; (iii) забезпеченість сфер публічного адміністрування сучасними інформаційно-технічними програмами, що дасть змогу максимально знизити можливе чиновницьке свавілля шляхом алгоритмізації управлінської діяльності; (iv) пошук людського потенціалу для реалізації цілей та завдань публічного управління; (v) підготовка вищих керівних кадрів держави; (vi) законодавче



регулювання етичної поведінки публічних службовців.

Окремо експерти Інституту урядування м. Оттава визначають «легітимність» та «голос» як складники належного урядування в державі. На їхню думку, усі чоловіки та жінки мають брати участь у прийнятті рішень безпосередньо або через легітимні проміжні установи, які представляють їхні інтереси. Така участь ґрунтується на свободі асоціації та свободі слова і думки. Окремо виділено питання консенсусу у сфері публічного управління. Так, належне урядування опосередковує різні випадки досягнення широкого консенсусу з реалізацією інтересів різних груп осіб [6].

Викладене свідчить про те, що принцип належного урядування має прямий зв'язок із безпосередньою демократією та її формами, тому реалізація принципу належного урядування виходить за межі публічного адміністрування як форми управлінської діяльності органів публічної адміністрації та визначається загальними конституційними засадами участі громадян у прийнятті владних рішень.

Адміністративне право містить інструменти участі приватних осіб у виробленні управлінських рішень, однак все залежить від рівня демократизму публічного управління та комунікації чиновників із приватними особами/групами осіб.

На мою думку, впровадження реальних інструментів безпосередньої демократії у сфері публічного адміністрування має стати новим напрямом розвитку адміністративного права та публічного управління. Особливо це характерно для держав із низьким рівнем взаємодії держави з приватними особами у сфері підготовки, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Вплив принципу належного урядування можна розглядати через такі практичні аспекти адміністративних правовідносин: (i) організаційна куль-

тура – суб'єкти публічного адміністрування мають керуватися цінностями організаційної культури у сфері державного сектора; (ii) взаємовідносини із стейкхолдерами (внутрішні та зовнішні) – належне урядування передбачає ефективне спілкування урядових структур із зацікавленими сторонами; (iii) зовнішня підзвітність – звітування суб'єктів публічного управління, проведення щорічних аудитів, співпраця із зовнішніми стейкхолдерами; (iv) внутрішня підзвітність – у межах єдиної системи суб'єктів публічного адміністрування; (v) планування та моніторинг ефективності – чіткість мети управлінської діяльності, план стратегічних цілей, моніторинг фінансових та нефінансових результатів, використання інформації з моніторингу ефективності діяльності для майбутнього планування; (vi) управління ризиками – розуміння організаційних цілей, виявлення внутрішніх та зовнішніх ризиків, оцінка впливу ризиків, формування програм із реагування на можливі ризики, розв'язання ризиків; (vii) інформаційна підтримка та прийняття рішень – закріплення законодавством правил підготовки та прийняття рішень, якісний аналіз інформації; (viii) перегляд та оцінка механізмів управління – періодичний моніторинг прийнятих управлінських рішень, робота над внесенням змін (коректив) до прийнятих рішень, створення інституційних структур (робочих органів) для внутрішнього моніторингу прийнятих рішень [7].

Принцип належного урядування має формувати стабільну систему публічного адміністрування. На думку експертів SIGMA, мова йде про прозорість та ефективність демократії управління, здатність уряду надавати адміністративні послуги, сприяти розвитку конкурентоспроможності країни, забезпечувати проведення ключових реформ для інтеграції до Європейського Союзу та впровадження *acquis communautaire* [8].



Викладена характеристика принципу належного урядування свідчить про такі особливості його реалізації:

- є спеціальним галузевим принципом організації публічного адміністрування в державі;

- складає сукупність вимог, що висуваються до держави як демократичної та правової у сфері організації належної управлінської діяльності в різних сферах суспільного життя держави і суспільства, соціальної комунікації між державою і приватною особою, соціальними групами, колективними утвореннями;

- є міждисциплінарним принципом;

- його застосування не обмежене виключно конституційним та законодавчим регулюванням, передбачає застосування організаційних механізмів адміністрування;

- реалізація забезпечується додатковими принципами публічного управління, що в сукупності характеризують належність («good») публічного адміністрування;

- «належність» публічного адміністрування нерозривно пов'язана з організаційними, інституційними, кадровими, фінансовими та матеріально-технічними можливостями держави з організації цілісної системи публічного управління та окремих сфер публічного адміністрування;

- рівень соціальних відносин та соціальна затребуваність у прийнятті управлінських рішень є фактором впливу на визначення стратегічних завдань публічного адміністрування надалі.

Висновки. Принцип належного урядування є одним із спеціальних галузевих принципів, що застосовується в адміністративних правовідносинах. Публічне адміністрування як форма вираження діяльності органів публічної адміністрації, як процедура реалізації адміністративно-правових норм, як упорядкування взаємовідносин держави та приватної особи в різних сферах суспільного розвитку потребує використання маркерів для

визначення ефективності управлінської діяльності в державі.

Принцип належного урядування представлений сукупністю вимог, що висуваються до публічного адміністрування, тому організація в державі належного урядування означає сформувати систему передбачуваного, прозорого, відкритого, підзвітного, демократичного публічного адміністрування. З огляду на це, додержання вимог принципу належного урядування є одним із ключових індикаторів оцінки стану розвитку публічного управління в державі, його людиноцентричної спрямованості, забезпечення демократизму та відповідальності.

У статті досліджено особливості реалізації принципу належного урядування в публічному адмініструванні.

Автором підкреслено, що принцип належного урядування є засадничим у контексті вирішення управлінських завдань у разі виникнення проблем співвідношення публічного та приватного інтересів у публічному адмініструванні. Крім правових вимог до належного публічного адміністрування, принцип належного урядування містить вимоги організації взаємовідносин суб'єкта адміністрування та приватної особи. Це включає такі додаткові характеристики принципу належного урядування: підтримка взаємовідносин органів публічної адміністрації із зацікавленими сторонами в підготовці майбутніх управлінських рішень, що реалізує одночасно принципи прозорості, відкритості та партисипативності публічного управління; у процесі створення органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади) необхідно чітко формулювати їхню мету та цілі діяльності, аби це відповідало реальним потребам держави і суспільства, очікуванням населення,



соціальних груп, приватних колективних утворень, конкретної приватної особи; забезпеченість сфер публічного адміністрування сучасними інформаційно-технічними програмами, що дасть змогу максимально знизити можливе чиновницьке свавілля шляхом алгоритмізації управлінської діяльності; пошук людського потенціалу для реалізації цілей та завдань публічного управління; підготовка вищих керівних кадрів держави; законодавче регулювання етичної поведінки публічних службовців.

Сформульовано особливості реалізації принципу належного урядування в публічному адмініструванні: є спеціальним галузевим принципом організації публічного адміністрування в державі; складає сукупність вимог, що висувуються до держави як демократичної та правової у сфері організації належної управлінської діяльності у різних сферах суспільного життя держави і суспільства, соціальної комунікації між державою і приватною особою, соціальними групами, колективними утвореннями; є міждисциплінарним принципом; застосування необмежене виключно конституційним та законодавчим регулюванням, передбачає організаційні механізми адміністрування; реалізація забезпечується іншими принципами публічного управління, що в сукупності характеризують належність («good») публічного адміністрування; «належність» публічного адміністрування нерозривно пов'язана з організаційними, інституційними, кадровими, фінансовими та матеріально-технічними можливостями держави з організації цілісної системи публічного управління та окремих сфер публічного адміністрування; рівень соціальних відносин та соціальна затребуваність у прийнятті управлінських рішень є фактором впливу на

визначення стратегічних завдань публічного адміністрування у майбутньому.

Ключові слова: публічне адміністрування, належне урядування, виконавча влада, верховенство права, права людини.

Muza O. The features of the implementation of the principle of good governance in public administration

The article examines the features of the implementation of the principle of good governance in public administration.

The author emphasizes that the principle of good governance is fundamental in the context of solving management problems in case of problems of the correlation of public and private interests in public administration. In addition to the legal requirements for proper public administration, the principle of good governance contains requirements for the organization of the relationship between the subject of administration and private person. It includes the following additional characteristics of the principle of good governance: the supporting of relationship of public administration bodies with stakeholders in the preparation of future management decisions, which simultaneously implements the principles of transparency, openness and participatory public administration; when creating public administration bodies (executive bodies) it is necessary to clearly formulate their purpose and objectives, so that it meets the real needs of the state and society, the expectations of people, social groups, private collectives, a particular individual person; the provision of areas of public administration with modern information and technical programs that allow to minimize possible bureaucratic arbitrariness by algorithmizing management



activities; the search for human potential to achieve the goals and objectives of public administration; the training of senior management of the state; the legislative regulation of ethical behaviour of public servants.

It formulated the peculiarities of the implementation of the principle of good governance in public administration: it is a special branch principle of the organization of public administration in the state; it's a set of requirements for the state as a democratic and constitutional in the field of organization of proper management activities in various spheres of public life of the state and society, social communication between the state and the individual persons, social groups, collectives; it's an interdisciplinary principle; the application is unlimited exclusively by constitutional and legislative regulation, provides organizational mechanisms of administration; the implementation is ensured by other principles of public administration, which together characterize the "good public administration"; the good governance is inseparable linked with the organizational, institutional, personnel, financial and logistical capabilities of the state to organize a holistic system of public administration and individual areas of public administration; the level of social relations and social demand

for management decisions are an influencing factor the definition of strategic objectives of public administration in future.

Key words: public administration, good governance, executive power, rule of law, human rights.

Література

1. 12 Principles of Good Democratic Governance. URL: <https://rm.coe.int/brochure-12-principles-of-good-governance-and-current-tools-on-good-go/16808b1687>
2. Governance. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/governance/>
3. European Governance: A White Paper. Brussels, 2001. P. 10.
4. Gerring J. What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences. *Polity*. 1999. P. 357–393.
5. Pomeranz E., Stedman R. Measuring Good Governance: Piloting an Instrument for Evaluating Good Governance Principles. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2020. № 22. P. 428–440.
6. Five Principles of Good Governance. Institute of Governance (Ottawa). URL: <http://peacebuildingcentre.com/>
7. Good Practice Guide on Public Sector Governance. APEC, 2011. URL: <https://www.apec.org/Publications/2011/03/Good-Practice-Guide-on-Public-Sector-Governance>
8. The Principles of Public Administration. URL: <http://cu4eu.by/upload/iblock/211/21177cc920f1040a0ed4171ff76c8c19.pdf>