

Г. М. Шаульська

здобувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРИНЦИПИ «НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ»: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджується питання впровадження принципів «належного врядування» в управлінську систему України. Дієвість європейської моделі «належного врядування» (Good Governance), концепція якої сформувалась з концепцій багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору, не викликає сумнівів щодо ефективності. Врахування деяких особливостей, на які звертає увагу автор, має сприяти реформуванню сучасної системи державного управління, місцевого самоврядування, пошукам ефективної моделі публічного управління.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, громадянське суспільство, механізми публічного управління.

Постановка проблеми. З урахуванням того, що Україна на теперішній час розвивається за моделлю управління, яка містить велику кількість залишків, детермінованих радянським минулим, щоб позбутися їх та вийти на власний шлях розвитку, потрібен певний час і орієнтування (але не копіювання) на практики Європейських держав. Більшість вітчизняних фахівців, які досліджують процеси реформування державного управління, місцевого самоврядування, погоджуються з ефективністю моделі «належного врядування» (Good Governance) і необхідністю впровадження принципів європейської моделі «належного врядування» в сучасну систему державного управління та місцевого самоврядування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широкий спектр проблематики управлінських моделей висвітлюється в працях таких науковців, як: І. Бегей, 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 дослідників. Ми також вже приділяли увагу питанням у монографії та наукових статтях [1; 2; 3]. Незважаючи на інтерес наукової спільноти, колу визначених питань потрібно приділяти увагу весь перехідний період від однієї моделі управління до іншої. Аналіз також допомагає осучаснювати вертикальні й горизонтальні механізми взаємодії влади і громадянського суспільства.

Метою статті є дослідження можливостей використання досвіду європейських країн для формування нової моделі публічного управління України з дієвими механізмами взаємозв'язку влади і суспільства, які би сприяли розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Концепція Good Governance була запроваджена в ЄС ще на початку ХХІ ст. і сформувалась на концепціях, які виникали з принципів формування ЄС, практики його функціонування та з потреби вирішення нагальних на той час проблем. Це концепції багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору.

Як управлінська модель Governance оформилася, коли вийшла у світ Програма розвитку ООН «Governance» для сталого розвитку людських ресурсів (1997 р.) [2]. У Програмі ООН основними принципами «Good Governance» було зазначено:

- 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.

Розглянемо детальніше можливість впровадження принципів «належного врядування» в українських реаліях. Отже:

1. Участь (*Participation*)

Для реалізації принципу участі всі громадяни мають бути наділені правом голосу, а участь бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників. Законодавчо в Україні цей принцип закріплений, але його реалізація потребує перегляду і модернізації всього комплексу механізмів взаємодії влади і суспільства, про що ми писали в монографічній роботі «Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні» [1].

2. Верховенство права (*Rule of law*)

Принцип верховенства права передбачає, що правова система держави повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини. Але головною перешкодою на шляху реалізації цього принципу в Україні залишається високий рівень корупції. На сьогодні корупція охоплює майже всю інституційну систему влади нашої держави: органи законодавчої, виконавчої, судової влади і навіть органи місцевого самоврядування. У сукупності установлені органи державної влади та органи місцевого самоврядування якраз і мають забезпечувати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства тощо. Отже, верховенство права напряду залежить від подолання (чи хоча б зниження) рівня корупції в країні.

3. Прозорість (*Transparency*)

Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений – це принцип прозорості. Україна знаходиться поки що на початковому етапі втілення та реалізації цього принципу. Хоча законодавче забезпечення і відповідає необхідному рівню, прийняті важливі нормативно-правові акти, як-то: «Про інформацію»: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [4]; «Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [5]; «Про соціальний діалог в Україні»: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-17 [6] та багато інших. Однак механізми реалізації принципу прозорості в системі публічного управління і у суспільстві в цілому ще потребують великої роботи.

4. Відповідальність (*Responsiveness*)

Стандарти європейського принципу відповідальності забезпечуються тим, що інституції та процеси служать усім членам суспільства. Проблема України в тому, що не всі члени суспільства можуть цим скористатися, що зумов-

лено великою кількістю факторів: недостатнім рівнем правової обізнаності, самосвідомості, бідністю тощо, на відміну від високорозвинутих країн із міцним громадянським суспільством, де принцип відповідальності впроваджений і має досить успішні результати.

5. Орієнтація на консенсус (*Consensus orientation*)

Такий принцип «належного врядування», як орієнтація на консенсус полягає в дотриманні балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур. Як правило, під консенсусом розуміють прийняття рішення, заснованого на згоді, проти такого рішення немає ніяких заперечень. Багато демократичних країн застосовують саме цей спосіб у прийнятті рішень. Але консенсус також має свої недоліки, як визначають фахівці, наприклад: не враховує можливість компромісу; знижує ефективність спільноти; не враховує думки меншості; зменшує причетність учасників до прийняття рішення; порушує згуртованість спільноти та інші. Проте в практиці «належного врядування» консенсус вважається прийнятним варіантом у прийнятті рішень, оскільки задовольняє максимальну кількість переваг.

6. Справедливість (*Equity*)

Добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства в ньому – такій характеристиці відповідає європейський принцип справедливості. Урядування не можна вважати ефективним без урахування інтересів усіх громадян. Саме тому в реформуванні державного управління, місцевого самоврядування, у процесі формування нової моделі публічного управління України це обов'язково необхідно передбачати. Участь кожного громадянина сприяє процесам державотворення, підвищенню добробуту суспільства і формує громадянське суспільство, про що ми неодноразово вже писали [3].

7. Ефективність та результативність (*Effectiveness and efficiency*)

Європейський принцип ефективності та результативності характеризує максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян. Для України реалізація цього принципу, з нашої точки зору, є однією з найскладніших. Нераціональність використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї управлінської системи. Як наслідок – потреби громадян або

задовольняються частково, або не задовольняються зовсім. Отже, питання ефективності та результативності мають бути першочерговими для вирішення.

8. Підзвітність (Accountability)

Підзвітність є також одним із важливих принципів «належного врядування», який забезпечується тим, що уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders). В Україні лише формується модель урядування з комплексом механізмів взаємодії, де влада, бізнес та інститути громадянського суспільства звітують за свою зону діяльності. Влада за: проведення реформ, забезпечення балансу інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом; прозору та якісну працю за новими підходами; дотримання прав людини. Бізнес звітує за: підтримку та розвиток держави, бізнес-середовища та громадянського суспільства; сумлінне сплачування податків; здійснення ефективних інвестувань в економіку держави; дотримання принципів чесною праці та конкуренції. Інститути громадянського суспільства за: сферу своєї діяльності, а також контроль органів влади за неухильне дотримання ними Конституції України та законів України.

9. Стратегічне бачення (Strategic vision)

Принцип стратегічного бачення передбачає, що лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо Good Governance і подальшого розвитку суспільства, а також чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації. В Україні, попри ухвалення великої кількості важливих стратегічних документів, серед яких Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [7], Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [8], Деякі питання реформування державного управління України, Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. [9] та багатьох інших, лідери та громадськість не володіють чіткою уявою, яку модель публічного урядування отримує суспільство в результаті реформ, щоб забезпечити країні подальший розвиток. А це у свою

чергу не дозволяє скоординувати дії для реалізації запланованих заходів.

Таким чином, принципи «належного врядування» – участь (Participation), верховенство права (Rule of law), прозорість (Transparency), відповідальність (Responsiveness), орієнтація на консенсус (Consensus orientation), справедливість (Equity), ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency), підзвітність (Accountability), стратегічне бачення (Strategic vision), а на сьогодні ці дев'ять принципів поповнили ще етична поведінка, компетентність і спроможність, новаторство та відкритість до змін, – мають втілюватися в сучасну управлінську систему і стати частиною концепції нової моделі публічного управління України. Звичайно, з одночасним подоланням проблемних явищ, якими характеризується наше сучасне суспільство.

Висновки і пропозиції. Нова управлінська модель України (з адаптованими принципами Good Governance) має бути спрямована на максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні з гарантуванням того, що економічні, соціальні та політичні пріоритети засновані на згоді таким чином, щоб голоси всіх громадян, навіть самих бідних і соціально незахищених груп населення, були враховані під час прийняття державних рішень. Така модель повинна бути багаторівневою, з комплексом ефективних механізмів зворотного зв'язку між різними рівнями влади, між владою і суспільством, владою і людиною. Модель сприятиме і розвитку громадянського суспільства, без якого не може існувати демократична, економічно міцна та політично стабільна держава.

Список використаної літератури:

1. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні : монографія ; за заг. ред. Т.В. Мотренка. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804> (дата звернення: 02.04.2019).
2. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 3. С. 111–116. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1598/1473> (дата звернення: 02.04.2019).
3. Шаульська Г.М. Громадянське суспільство в умовах реформування країни. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 5. С. 162–169. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/>

- view/50/Instzak5-18 (дата звернення: 02.04.2019).
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2591-17> (дата звернення: 02.04.2019).
 5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2939-17> (дата звернення: 02.04.2019).
 6. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-17. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (дата звернення: 02.04.2019).
 7. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015> (дата звернення: 02.04.2019).
 8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 02.04.2019).
 9. Деякі питання реформування державного управління України. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> (дата звернення: 02.04.2019).

Шаульская Г. Н. Принципы «надлежащего управления»: перспективы внедрения в Украине

В статье исследуется вопрос внедрения принципов «надлежащего управления» в управленческую систему Украины. Действенность европейской модели «надлежащего управления» (Good Governance), концепция которой сформировалась из концепций многоуровневого управления, политических сетей и Европейского административного пространства, не вызывает сомнений в ее эффективности. Учет некоторых особенностей, на которые обращает внимание автор, должно способствовать реформированию современной системы государственного управления, местного самоуправления, поискам эффективной модели публичного управления.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, общественное управление, гражданское общество, механизмы публичного управления.

Shaulska H. M. Principles of "proper management": prospects of implementation in Ukraine

At the statute, to follow the principles of the "right order" in the governing system of Ukraine. The European model of Good Governance, the concept of the concept was formed by the conceptual managerial management, the political part of the European administrative space, is not the same as the subject of the European administrative space, which is not a part of the European administration, is not a unique subject, but it is not a part of the European administrative space that is not a common subject of the European administrative space. Vrakhuvannya deyakyh osobennosti, on yaki zverta e respect the author, in the reform of the state system and power management, personal self-control, in the framework of effective model of public administration.

Key words: public administration, local government, public administration, civil society, mechanisms of public administration.