УДК 35:321(477)

Б. Шевчук

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглянуто зміст європейських принципів належного врядування та важливість їх врахування в управлінській практиці в Україні, зокрема під час проведення реформи системи органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: європейські принципи належного врядування, адміністративна реформа, державне управління, виконавча влада, система центральних органів виконавчої влади.

На сучасному етапі розвитку Української держави удосконалення державного управління та проведення в Україні адміністративної реформи передбачає врахування основних європейських принципів належного врядування. Ефективному запровадженню в Україні європейських принципів належного врядування сприятиме системне реформування виконавчої влади, яка є неефективною, зараженою корупцією, внутрішньо суперечлива і закрита від суспільства.

Перші кроки щодо реформування системи центральних органів виконавчої влади, згідно з Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" № 1085/2010 від 09.12.2010 р., дають підстави очікувати позитивних результатів.

Питання змісту європейської концепції належного врядування, запровадження принципів належного врядування в Україні досліджували вітчизняні вчені: В. Аверьянов, І. Грицяк, А. Колодій, В. Копійка, А. Пухтецька та інші.

Мета статті – дослідити зміст європейських принципів належного врядування, показати необхідність їх запровадження в Україні та показати їх зв'язок із проведенням адміністративної реформи в Україні.

Базові принципи та цінності державного управління та місцевого самоврядування почали формуватись в демократичних країнах Європи задовго до появи Європейського Союзу, але вони визначились як спільні європейські принципи державного управління, коли в Європі розпочався процес об'єднання держав в Європейський Союз (далі – ЄС).

Основою розвитку управління в ЄС стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, на яких зародилась концепція "належного врядування" ("good governance"). Концепція належного врядування причетна із формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективне управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішення сприятиме:

1) більшій легітимності рішень;

2) рішення будуть досконалішими, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал не інституційних учасників;

3) громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур прийняття рішень;

4) громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть ініціативнішими та самостійними.

Існує кілька підходів щодо трактування поняття "належне врядування". Експерти Світового банку визначають врядування (governance) як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Програма розвитку Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН) визначає врядування як "…здійснення економічної, політичної та адміністративної влади ("autority") з метою управління ("manage") життям країни на всіх рівнях" [1].

Програма розвитку ООН визначає основні риси, притаманні "належному врядуванню":

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини.

3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Інституції та процеси служать усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision). Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо "Належного врядування" і людського розвитку, а також чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації [2].

У 2000 р. Голова Європейської комісії Р. Проді, представляючи програму діяльності Європейської комісії (далі – Єврокомісія) на майбутнє, визначив впровадження нових форм державного управління однією з чотирьох стратегічних цілей Єврокомісії. А в 2001 р. Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, в якій визначалось поняття врядування, як "правила, процеси і поведінка, впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості" [3]. Саме відкритість, участь, відповідальність, ефективність і узгодженість були визначені основними принципами "належного врядування". Зміст цих принципів, як правило, уточнюють, деталізують, зокрема: до уточнених стандартів "належного врядування", сформульованих на базі основних принципів, належать: "належне законодавство, законність, участь, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації, належна організація, належний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та нагляд" [4].

Під час визначення основних принципів “належного врядування” враховувались єдині для всіх держав-членів ЄС європейські принципи державного управління та Європейського адміністративного простору. За своїм змістом більшість цих принципів співпадають. Для держав-членів ЄС визначені єдині принципи, дотримуватись яких зобов’язані в національних системах державного управління незалежно від свого устрою, зокрема надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, звітність, ефективність і результативність [5].

Під принципами державного управління у вузькому значенні розуміють сукупність принципів європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору, які виникли у процесі зближення регулювання суспільних відносин у країнах Європейського Співтовариства з єдиних позицій. У широкому значенні принципи державного управління можуть містити вищенаведені принципи та принципи права ЄС, окремі статутні принципи регіональних європейських організацій (Рада Європи (далі – РЄ), ЄС тощо), принципи міжнародного права, а також принципи діяльності органів, установ та організацій ЄС, що мають адміністративну природу [6].

До основних принципів державного управління належать: надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, звітність, ефективність та результативність [7].

Принцип надійності та передбачуваності містить низку інших похідних принципів: верховенства права, субсидіарності та пропорційності, децентралізації та деконцентрації, процедурної справедливості.

Принцип верховенства права передбачає, що органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до законодавства, і ці функції, а також процедури прийняття управлінських рішень визначаються законодавчими актами. У ст. 2 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору верховенство права визнається однією із цінностей ЄС [8].

Важливими принципами таж є принципи субсидіарності та пропорційності. Суть принципу пропорційності полягає у тому, що заходи адміністративних органів повинні бути адекватними досягненню мети цих заходів. Окрім того, недоцільно застосування законодавства, якщо наслідки такого застосування не передбачені законом і суперечать загальним принципам.

Принцип субсидіарності є дуже важливим для ЄС, оскільки дозволяє приймати виважені рішення, зважаючи на інтереси держав-членів ЄС. Ст. 5 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору, що **“**Згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу … , натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів”[9].

Належне розуміння та використання принципів субсидіарності та пропорційності дозволяє ЄС у межах своїх повноважень розширити свої дії, коли це є необхідно, або навпаки, обмежити або припинити їх, якщо їх здійснення не є виправданим.

Принцип субсидіарості є провідною ідеєю функціонування ЄС і дуже причетний принципу децентралізації та деконцентрації. Процес децентралізації сприймається як необхідна умова демократичного розвитку держав, а вдосконалення

її інституційної будови є складовою частиною адміністративної реформи у країнах Західної Європи.

Принцип децентралізації на підставі європейської державно-правовової доктрини ґрунтується на тому, що децентралізовані органи не повинні підкорятися ні один одному, ні центральній владі. Вони діють від свого імені, самі відповідають за свої дії та діють в межах визначених законом. Центральні органи влади контролюють децентралізовані органи тільки стосовно способів та механізмів, якими ці органи здійснюють свою діяльність.

Принцип деконцентрації владних повноважень полягає у передачі частини повноважень підпорядкованим структурам, залишаючи за собою всю повноту відповідальності. Отже, деконцентрація забезпечує спеціалізацію і являє собою технічний механізм управління для підвищення ефективності.

Для належного забезпечення децентралізації Комітетом Міністрів Ради Європи №R(95)19 підготовлено рекомендації щодо імплементації принципу субсидіарності, де вказується: "… з метою розподілу повноважень:

– визначити у національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень;

– запровадити принципи організації влади, які урівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих та регіональних влад;

– врегулювати на законодавчому рівні і провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; створення багатофункціонального органу і можливість здійснювати ним владу; розподілу відповідальності місцевих та регіональних влад;

– ввести постійний механізм залучення місцевих та регіональних влад у новий перерозподіл повноважень шляхом укладання контрактів між центральною та регіональними або місцевими владами;

– розвинути систему програмних контрактів із визначенням відповідальності кожного рівня з метою реалізації владних повноважень влад різних рівнів, які мають бути скорочені до мінімуму;

– врегулювати на законодавчому рівні необхідні процедури та механізми з метою прискорення впровадження принципів субсидіарності та їх імплементації;

– застосувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але також і між усіма рівнями влади" [10].

Принцип процедурної справедливості передбачає застосування нормативних актів однаково стосовно до всіх громадян. Цей принцип також не допускає будь-яких дій, які б порушували права та свободи громадянина.

Принцип відкритості та прозорості є необхідним інструментом забезпечення верховенства права. Застосування цього принципу дозволяє захищати інтереси суспільства та окремих осіб. Цей принцип дозволяє зменшити вірогідність зловживань владою, прийняття помилкових рішень та вчинення корупційних діянь і передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки.

У Постанові Єврокомісії, Європейського Парламенту та Ради "Про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії" №1049/2001 від 30.05.2001 р. наголошується на перевагах відкритості, яка:

1) дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі підготовки рішень;

2) сприяє зміцненню демократії та поваги до фундаментальних прав передбачених ст. 6 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції лісабонського договору;

3) сприяє прозорості прийняття рішень інституціями ЄС [11].

Причетний до відкритості прозорості принцип участі громадян у державному управлінні, застосування якого є однією з фундаментальних основ демократії, технологій громадянського суспільства.

Будь-яке залучення громадян для активної участі в обговоренні та прийнятті управлінських рішень має багато переваг та в кінцевому підсумку є засобом формування освіченого і зацікавленого громадянина. Перевагами залучення громадян до прийняття управлінських рішень є:

1) отримання органами влади необхідної інформації від громадян;

2) визначення цінностей, які підтримують громадяни, та проблем, які хвилюють громадян;

3) підвищення легітимності прийнятих рішень;

4) залучення інтелекту громади до опрацювання можливих варіантів рішень;

5) створення позитивного іміджу влади;

6) виховання освіченого активного громадянина та інші.

Принцип звітності передбачає можливість перевірки діяльності всіх без винятку органів державного управління. Основною метою його впровадження є захист суспільних інтересів. В ЄС передбачаються різноманітні механізми забезпечення звітності:

1) судовий розгляд;

2) оскарження до вищого адміністративного органу;

3) розгляд парламентською комісією чи на парламентському комітеті;

4) розслідування омбудсмена та інші.

Для забезпечення ефективності, надійності та передбачуваності державного управління, тобто належного використання органами державного управління своїх повноважень відповідно до законодавства та встановлених процедур, необхідними є ефективний нагляд та контроль.

Забезпечення нагляду і контролю містить конкретні заходи:

1) розробку технологічних схем та засобів моніторингу діяльності органів державного управління;

2) розробку систем показників, методів для аналізу діяльності органів державного управління;

3) надання відповідних повноважень контролюючим та наглядовим органам;

4) впровадження принципу відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління.

Принцип ефективності і результативності передбачає, по-перше, аналіз та оцінку державної політики і, по-друге, перевірку її належного втілення системою державного управління. Суть ефективності полягає в отриманні максимально можливого позитивного ефекту заи мінімальних затрат ресурсів. Результативність ж полягає у досягненні реального результату, запланованих цілей. Загалом ефективне державне управління є наслідком усіх вищенаведених принципів.

Вступ до ЄС стосується не тільки змін законодавства та запровадження європейських принципів “належного врядування” та належної адміністрації (“good administration”), але й інституційної та адміністративної спроможностей держав-кандидатів, складовою частиною яких є відповідність системи державного

управління держав-кандидатів вимогам ЄС. Складність вирішення цієї проблеми полягає в тому, що держави-кандидати повинні не лише дотримуватись в державному управлінні відповідних принципів, але й утворити такі адміністративні системи та інституції державного управління, які могли б запровадити та дотримуватися доробку Співтовариства (“acquis communautaire”).

Вперше поняття “доробку Співтовариства” було вжите Європейською комісією у 1969 р. у зв’язку з підготовкою до першого розширення ЄС. Тоді словосполученням “доробку Співтовариства” було позначено сукупність досягнень європейської інтеграції, яка не може бути предметом переговорів при вступі до Співтовариства (тоді – співтовариств) нових держав-членів [12].

У висновках, представлених Європейською комісією 15.07.1997 р., було зауважено, що “… інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів є … одним з головних параметрів, який визначає готовність країни забезпечити виконання своїх зобов’язань в процесі інтеграції та майбутнього членства в ЄС” [13]. Згідноз вищезазначеним, ЄС вимагає від своїх членів механізмів функціонування адміністративної системи, які б:

1) забезпечили ефективне впровадження та виконання завдань ЄС із досягнення спільних задекларованих політичних цілей. Причому національні держави вільні самостійно вибирати для себе відповідну систему державного управління;

2) вчасно впроваджували б європейські норми і рішення у свої національні законодавства, ефективно їх застосовували та контролювали їх виконання;

3) належно супроводжували б національні програми, які стосуються програм Європейського Союзу. Це передбачає мобільність та здатність встигати за європейськими змінами, зокрема у сфері економічного розвитку;

4) підготували та скоординували б процес приєднання до ЄС;

5) впровадили б в повному обсязі правові та нормативні стандарти ЄС – (“acquis communautaire”).

Відповідно до вимог, які є перед Україною у процесі її інтеграції до ЄС, найважливішим завданням адміністративної реформи є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України, реорганізація системи органів виконавчої влади. У 2010 р. Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09.12.2010 р. було започатковано системну реформу державного управління та розпочато реформування вищих органів виконавчої влади.

До початку проведення адміністративної реформи до системи вищих органів виконавчої влади належали органи різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, державні комісії, служби, інспекції, фонди, адміністрації.

Багатоманітність форм центральних органів виконавчої влади не була достатньо обґрунтованою, окремі органи поєднували функції, несумісні з точки зору належного врядування (формування політики, нормативно-правове регулювання, контроль), існували органи, які не виконували функцій державного управління, але мали статус вищих органів виконавчої влади. Все це, а також невідповідність інституційної структури державного управління рівню розвитку суспільних відносин, потребам громадян, бізнесу, національним інтересам України, наявність неврегульованого конфлікту інтересів як на рівні окремих державних службовців, так і на рівні інституцій, низька якість, доступність та прозорість надання

адміністративних послуг, послужило поштовхом до реформи системи вищих органів виконавчої влади.

В основу вдосконалення структури органів виконавчої влади було покладено ідею реорганізації виконавчих органів за функціональною ознакою та ідею ієрархічності центральних органів виконавчої влади. Для початку було виділено чотири типи функцій: формування політики та нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління державним майном, надання адміністративних послуг.

Ці функції закріплювались за п'ятьма типами центральних органів виконавчої влади, а саме:

1) міністерство – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції з формування державної політики та нормативно-правового регулювання;

2) державна служба – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції контролю та нагляду, а також надання адміністративних послуг;

3) державна інспекція – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції контролю та нагляду;

4) державне агентство – центральний орган виконавчої влади, що здійснює функцію з управління державним майном;

5) національна комісія – колегіальний центральний орган виконавчої влади, що здійснює функції зі встановлення цін та тарифів на монопольних ринках.

Реформа передбачає також оптимізацію кількості державних службовців та ієрархічне підпорядкування міністерствам служб, агентств та інспекцій. Започаткована реформа передбачає такі складові:

1. Стандартизація і регламентація. Запровадження стандартів якості і доступності державних послуг, впровадження процедур контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади, розробка і впровадження адміністративних процедур.

2. Протидія корупції. Передбачає прийняття антикорупційних нормативно-правових актів, запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, розробка антикорупційних регіональних програм, детальна регламентація процедур взаємовідносин державних службовців із фізичними та юридичними особами.

3. Удосконалення взаємодії органів виконавчої влади і суспільства. Передбачається впровадження механізмів публічного обговорення значимих рішень, взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, підвищення відкритості діяльності органів державної влади. Участь представників громадянського суспільства у процесі підготовки та прийняття державними органами рішень із подальшим здійсненням моніторингу.

Помилки під час впровадження європейських принципів "належного врядування" на практиці можуть призвести до дестабілізаційних процесів:

1) поширення корупції, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки;

2) скорочення соціальних програм, ухиляння від сплати податків і зборів, зростання ціни та термінів надання адміністративних послуг;

3) поширення політики "подвійних стандартів", застосування поняття "доцільності" у сфері застосування законів та забезпечення законності та означає відсутність принципу верховенства права;

4) згортання демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності громадян, появі у громадян, політиків, підприємців інших пріоритетів.

Початок реформи дає підстави сподіватись на позитивний ефект впроваджуваних заходів.

Література

1. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції “Governance” [Текст] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. — Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf.
2. Governance for sustainable human development [Electronic resourse] : a UNDP policy document / United Nations Development Programme. — 1997. — January. — Access mode : http://magnet.undp.org/policy/default.htm.
3. Європейське врядування [Електронний ресурс] : Біла книга. — Режим доступу : http://upi.org.ua.
4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / за заг. ред. Аверьянова В. Б. — К. : Юстініан, 2007. — С. 25, 26.
5. Європейські принципи державного управління [Текст]. — К. : УАДУ, 2000. — С. 14—25.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право... — С. 18.
7. Європейські принципи державного управління [Текст] / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. — К. : УАДУ, 2000. — С. 9.
8. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К. : К.І.С., 2010. — С. 35.
9. Там само. — С. 37.
10. Лавренчук А. О. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу / А. О. Лавренчук // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (29 травня, 2002 р.) : у 2 т. Т. 1. — К. : УАДУ, 2002. — С. 109.
11. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) [Текст]. — К. : МГО “Прайвесі Юкрейн”, 2004. — С. 197.
12. Вовк Т. Податкові аспекти права СОТ та acquis ЄС. Орієнтири податкової реформи в Україні [Текст] / Т. Вовк, О. Водянніков, І. Коноваленко. — Х. : Консум, 2004. — С. 15, 16.
13. Озірська С. М. Інституційна спроможність держави як один з визначальних чинників інтеграції до Європейського Союзу / С. М. Озірська // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (29 травня 2002 р.) : у 2 т. Т. 1. — К. : УАДУ, 2002. — С. 40.

B. Shevchuk

EUROPEAN PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE AND REFORM OF THE EXECUTIVE BODIES SYSTEM IN UKRAINE

The essence of European principles of good governance and the importance of their implementation in management practice of Ukraine are considered, particularly during the reform of executive bodies system in Ukraine.

Key words: European principles of good governance, administrative reform, public administration, the executive, the system of central executive bodies.