

ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Бедний Олег Ігорович,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті розглянуто місце принципів належного врядування у системі принципів адміністративного права України. Оновлення суспільного призначення адміністративного права вимагає осучаснення поглядів на його ключові категорії. На європейському політико-правовому просторі багатовікова політична і правова культура, суспільні цінності, спроможність до порозуміння заради спільного блага створили умови для формування певних загальних принципів адміністративного права. В умовах розвитку публічно-сервісної складової частини публічного адміністрування, посилення судового контролю за публічною адміністрацією, інтеграції України до європейського політико-правового та культурного простору концепція належного врядування набуває особливої актуальності.

Належне врядування охоплює відносно широку сферу діяльності публічної влади, від прогнозування та ухвалення політичних рішень на основі інтересів суспільства до їх втілення із використанням необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних, людських та інших ресурсів. Врядування може вважатися належним, коли під час його здійснення забезпечуються умови для сталого розвитку. Сталий розвиток задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби.

Принципи належного врядування включають забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування, відкритість та прозорість, добросовісність та етичну поведінку, ефективність, компетентність і спроможність. Також до них відносяться інноваційність та відкритість до змін, сталість та довгострокова орієнтованість, грамотне фінансове управління. Важливими елементами належного врядування є повага до прав людини та культурної різноманітності, забезпечення соціальної згуртованості, підзвітність.

Реалізація принципів належного врядування в адміністративному праві спрямована на забезпечення розвитку суспільства з повагою до прав людини за допомогою функціонування прозорої, компетентної та відповідальної публічної адміністрації як важливого елементу системи публічної влади.

Ключові слова: принципи адміністративного права, принципи належного врядування, належне врядування, сталий розвиток, публічне адміністрування.

Bednyi Oleh. Principles of good governance in the system of principles of administrative law of Ukraine

The article considers the place of the principles of good governance in the system of principles of administrative law of Ukraine. Renewal of the public purpose of administrative law requires modernization of views on its key categories. In the European political and legal space, centuries-old political and legal culture, social values, and the ability to understand each other for the common good have created the conditions for the formation of certain general principles of administrative law. With the development of the public service component of public administration, strengthening judicial control over public administration, Ukraine's integration into the European political, legal and cultural space, the concept of good governance becomes especially relevant.

Good governance covers a relatively wide range of public activities, from forecasting and making policy decisions based on the interests of society to their implementation using the necessary material, financial, informational, human and other resources. Governance can be considered appropriate when it provides the conditions for sustainable development. Sustainable development meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

The principles of good governance include participation in decision-making and appropriate response, openness and transparency, integrity and ethical conduct, efficiency, competence

and capacity. They also include innovation and openness to change, sustainability and long-term focus, sound financial management. Important elements of good governance are respect for human rights and cultural diversity, social cohesion, and accountability.

The implementation of the principles of good governance in administrative law is aimed at ensuring the development of a society with respect for human rights through the functioning of a transparent, competent and accountable public administration as an important element of the public authority system.

Key words: *principles of administrative law, principles of good governance, good governance, sustainable development, public administration.*

З теорії права нам відомо, що під принципами права розуміють основоположні загальноприйняті норми, які виражають властивості права та мають найвищу імперативну юридичну силу, тобто виступають як неспростовні вимоги, які адресовані учасникам суспільних відносин із метою встановлення соціального компромісу [1, с. 281]. Таким чином, принципи права є фундаментальними постулатами, які визначають сутнісні характеристики права. Природно, що принципи права як загалом, так і окремих його галузей не лише виступають елементами системи права, а й визначають цілі та напрями його розвитку. Тобто вони не тільки є відображенням певного статичного стану, а й впливають на динаміку правотворчої та правозастосовної діяльності.

Тривалий час категорії принципів адміністративного права не приділялося у вітчизняній доктрині належної уваги. Адміністративне право вивчалось та досліджувалося як право державного управління, і, відповідно, увага була зосереджена саме на принципах державного управління, які характеризували відповідний складник державної діяльності. Проте перегляд поглядів на суспільне призначення адміністративного права, у тому числі посилення його публічно-сервісної складової частини, оновлення його предмета та окремих інститутів зумовили необхідність звернення до принципів адміністративного права як засадничої категорії, що впливає на зміст та значення цієї галузі права для суспільних відносин.

Принципи адміністративного права вказують на суттєві ознаки, фундаментальні характеристики, його зміст і суспільне призначення. Вони впливають з окремих правових норм або формуються на основі групи норм цієї галузі і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну

поведінку людей. Отже, є сукупність різних принципів, які стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності органів публічної влади, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості із приписами права [2, с. 80].

Принципи адміністративного права однаковою мірою характеризують сутність і зміст як самої галузі права (сукупності правових норм), так і суспільних відносин, що є предметом її регулювання. За допомогою дослідження принципів адміністративного права можна дізнатися, що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини, під впливом яких внутрішніх та зовнішніх чинників розвивається адміністративне право, що є основоположним для існування різних інститутів адміністративного права та їх зв'язків між собою.

На європейському політико-правовому просторі багатовікова політична і правова культура, суспільні цінності, спроможність до порозуміння заради спільного блага створили умови для формування певних загальних принципів адміністративного права. У багатьох правових системах як англо-американської, так і континентальної правової сім'ї велику роль у цьому процесі відіграли судові органи. Важливо відзначити, що ці принципи позначають нормативні межі, в яких розвивається і реалізується доктрина адміністративного права, вони беруться до уваги в процесі законотворчої та іншої правотворчої діяльності, створюють основу для здійснення судового контролю за адміністративними діями.

Принципи адміністративного права мають важливе значення для судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [3], суд під час вирішення справи керується

принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду із прав людини. Законодавець забороняє адміністративним судам відмовляти у розгляді та вирішенні адміністративних справ із мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Таким чином, створюються умови для застосування принципів адміністративного права під час здійснення адміністративного судочинства.

Система принципів адміністративного права включає, зокрема, принципи належного врядування, що характеризують суспільне призначення та пріоритети публічного адміністрування і, відповідно, впливають на характер та зміст адміністративно-правового регулювання.

Організація публічної адміністрації та її функціонування по всьому світі мають певні недоліки, у зв'язку з чим постійно здійснюються спроби вдосконалити її структуру, функції та процеси роботи для більш ефективного та дієвого задоволення інтересів громадян. Політичні лідери, науковці та публічні діячі дискутують із приводу знаходження шляхів ефективного управління суспільством. Вони обстоюють різні форми політичних та адміністративних систем і методів управління. Дискусії втілюють багато інноваційних ідей для зміни старих зразків адміністративної культури та заміни їх сучасною культурою та ідеалами адміністрування, спрямованого на розвиток [4, с. 76].

Концепція належного врядування з'явилася наприкінці 1980-х років, у часи безпрецедентних політичних змін. Розпад Радянського Союзу під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників призвів до занепаду політичних, військових та економічних об'єднань так званого «соціалістичного табору». Ці політичні зміни підштовхнули світову спільноту до дискусії щодо того, як повинна бути організована публічна влада для забезпечення суспільного, у т.ч. економічного, розвитку, тобто дискусії про належне врядування.

У дослідженні Світового банку 1989 р. «Африка на південь від Сахари – від кризи до сталого зростання» термін «врядування» (governance) вперше був використаний для опису необхідності інституційної реформи та кращого й ефективнішого публічного сектору. Дослідження визначило врядування як «здійснення політичної влади для управління державними справами» [5, с. 60]. Концепція врядування була доопрацьована в публікації Світового банку 1992 року «Врядування та розвиток». У цій публікації врядування було визначено як «спосіб здійснення влади в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни з метою розвитку» [6, с. 1].

Світовий банк визначив, що урядування втілюється передбачуваною, відкритою політикою (тобто прозорими процесами); бюрократією, пронизаною професійним етосом; виконавчою гілкою влади, відповідальною за свої дії, і сильним громадянським суспільством, яке бере участь у публічних справах, а також поведженням усіх відповідно до верховенства права.

Дослідження 1989 р. запровадило поняття «врядування», але не містило опису такої характеристики, як «належне». Лише у передмові до нього колишній президент Світового банку Барбер Конєбл вжив термін «належне врядування» (good governance), позначаючи його як «ефективну публічну службу, надійну судову систему та адміністрацію, яка підзвітна своїй громадськості» [5, с. 12]. У наступних публікаціях Світовий банк спочатку уникав частого використання слова «належне» у зв'язку із врядуванням. Причиною такого небажання могло бути те, що використання прикметника «належний» ґрунтується на суб'єктивному погляді на діяльність публічної влади і що тлумачення «належного врядування» може змінюватися. Тим не менше згодом термін «належне врядування» став використовуватися все частіше.

Концепція належного урядування характеризується використанням політичної, економічної, адміністративної влади для управління публічними ресурсами і справами з дотриманням прав людини. Виходячи з того, що дотримання прав людини передбачає, зокрема, необхід-

ність забезпечення належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного вирішення публічних справ, йдеться про «належне» урядування. При цьому урядування є більш широким поняттям, ніж публічне адміністрування, оскільки охоплює не тільки адміністративну діяльність, а й діяльність щодо прийняття політичних рішень. Однак немає сумніву, що на публічну адміністрацію покладається виконання таких політичних рішень, тому належне урядування безпосередньо стосується її організації та функціонування, що регулюються адміністративним правом.

Принципи належного врядування включають:

- 1) забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування;
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) доброчесність і етичну поведінку;
- 4) ефективність, компетентність і спроможність;
- 5) інноваційність та відкритість до змін;
- 6) сталість та довгострокову орієнтованість;
- 7) грамотне фінансове управління;
- 8) повагу до прав людини та культурної різноманітності;
- 9) забезпечення соціальної згуртованості;
- 10) підзвітність.

Забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування вважається ключовим елементом концепції належного урядування. Громадськість та зацікавлені особи і групи повинні мати можливість висловлювати свою думку та пропозиції до ухвалення рішень, які їх безпосередньо стосуються. Відповідна участь може бути прямою та непрямою – через утворені громадські об'єднання, інші інститути громадянського суспільства або представників. Для забезпечення участі в ухваленні рішень зацікавленим особам має надаватися необхідна інформація, а також здійснюватися попередній аналіз впливу таких рішень на суспільні відносини. В Україні, наприклад, такі можливості забезпечує Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7].

Принцип *відкритості і прозорості* тісно пов'язаний з участю в ухваленні рішень та передбачає, що рішення приймаються

та втілюються відповідно до встановлених вимог та процедур, що забезпечують оприлюднення та надання інформації тим, на кого можуть вплинути рішення та їх запровадження. Прозорість забезпечується також на етапі виконання прийнятих рішень шляхом їх завчасного доведення до відома осіб, на яких цими рішеннями покладаються певні права або обов'язки. Одним з елементів забезпечення відкритості і прозорості публічної адміністрації в Україні є доступ до публічної інформації [8].

Доброчесність та етична поведінка розглядаються як спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих повноважень. Також доброчесність передбачає і політичну нейтральність. Тобто публічні службовці мають неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Вони не мають права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть свідчити про особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж органу публічної влади та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. Доброчесність також забезпечується наявністю дієвих механізмів запобігання і протидії корупції. Публічні службовці мають, зокрема, вживати заходів щодо виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [9].

Ефективність, компетентність і спроможність передбачають залучення до публічного адміністрування осіб із необхідними знаннями, навичками та мотивацією. Публічна служба має бути конкурентною на ринку праці, спроможною залучати до своїх лав фахівців у профільних галузях суспільних знань. Крім того, ці фахівці мають постійно підтримувати та підвищувати рівень своєї кваліфікації з тим, щоб відповідати на запити та потреби суспільного розвитку. Система оплати праці на публічній службі має заохочувати службовців до побудови службо-

вої кар'єри. Також керівникам публічної служби доцільно застосовувати засоби нематеріального стимулювання службової діяльності. Компетентні та ефективні публічні службовці – це ключовий актив сучасної публічної адміністрації.

Інноваційність та відкритість до змін означає, що публічна адміністрація має бути готовою ініціювати, сприймати та підтримувати новітні підходи до вирішення завдань, включаючи використання новітніх технологій. Публічні службовці мають постійно здійснювати пошук способів підвищення ефективності адміністрування, перебувати у діалозі з експертним та науковим співтовариством. Важливу роль також відіграє обмін досвідом із вітчизняними та зарубіжними колегами з метою засвоєння кращих практик. Задля апробації нових інструментів адміністрування можливе використання пілотних проектів та програм.

Сталість та довгострокова орієнтованість безпосередньо пов'язані із забезпеченням умов для сталого розвитку. Сталий розвиток – це розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [10, с. 43]. Ідеї сталого розвитку зосереджені навколо пошуку таких шляхів розв'язання існуючих економічних, соціальних та інших проблем, які не створюють загрози навколишньому природному середовищу та, відповідно, залишають його наступним поколінням у стані, максимально наближеному до того, який дістався від попередників. Під час прийняття та реалізації рішень необхідно орієнтуватися не тільки на можливий короткостроковий позитивний ефект, а на більш тривалі або відкладені наслідки. Більше того, задля досягнення бажаного результату у віддаленому майбутньому інколи доводиться звертатися до рішень, які у короткій перспективі є політично або соціально непривабливими.

Грамотне фінансове управління передбачає ефективну фіскальну політику та раціональне бюджетне планування. Органи публічної влади через бюджетну систему акумулюють та розподіляють значний обсяг коштів. За допомогою цих коштів забезпечується здійснення ключо-

вих публічних функцій, а також підтримка та розвиток інфраструктури у фундаментальних галузях. Часто держава або місцева влада виступають партнерами приватного сектору в економічному та соціальному розвитку. Правильне управління фінансами має передбачати ощадливе ставлення до фінансування поточних видатків, зокрема, шляхом залучення запозичень. Водночас вчасні та фахово прораховані інвестиційні витрати можуть згодом спричинити значний позитивний ефект.

Повага до прав людини та культурної різноманітності впливають із вимог рівності перед законом та недопущення дискримінації. Більше того, культурна різноманітність є частиною національного культурного надбання. Спроможність держави забезпечити умови для вільного творчого розвитку, підтримка культури і мистецтва, збереження культурної спадщини для майбутніх поколінь мають перебувати у фокусі уваги як політичного керівництва, так і публічної адміністрації. У межах своєї компетенції має надаватися всіляке сприяння реалізації соціальних, економічних та інших прав людини.

Забезпечення соціальної згуртованості передбачає повагу та створення умов для розвитку різних соціальних груп. Публічна адміністрація має дбати про потреби та інтереси всіх представників суспільства. Кожна соціальна група має відчувати свій внесок у суспільний розвиток та відчувати належну увагу з боку публічної влади. Незахищені верстви населення мають отримувати необхідну соціальну підтримку та захист. Не викликає сумнівів, що публічна адміністрація має відігравати активну роль у соціальному діалозі та пошуку порозуміння між різними соціальними групами. Потреба соціальної згуртованості в Україні є особливо актуальною в умовах наявних зовнішніх викликів.

Підзвітність є одним із ключових принципів належного урядування. Публічна адміністрація та публічні службовці є підзвітними щодо своєї діяльності:

- перед громадянським суспільством;
- перед споживачами адміністративних послуг;
- перед представницькими органами публічної влади;
- перед засобами масової інформації;

– перед правоохоронними та контрольними органами.

Підзвітність означає необхідність своєчасного та належного інформування про зміст та результати своєї діяльності відповідно до вимог законодавства. Це стосується як оприлюднення прийнятих рішень, так і забезпечення доступу до відкритих даних, придатних для подальшої обробки. Також публічна адміністрація має пояснювати причини та наслідки своїх дій

та рішень, нести за них юридичну відповідальність.

Таким чином, принципи належного врядування в адміністративному праві створюють фундамент для регулювання суспільних відносин, пов'язаних із публічним адмініструванням, за якого прозора, компетентна та відповідальна публічна адміністрація на основі ухвалених політичних рішень забезпечує сталий розвиток суспільства з повагою до прав людини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Харьков, Эспада, 2005. – 840 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
4. 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.
5. Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, D.C., 1989. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>
6. Governance and Development. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, D.C., 1992. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
10. Butlin, John. Our common future. By World commission on environment and development. London, Oxford University Press, 1987. – Pp. 383.