

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.21>

М. О. Демідова

суддя Господарського суду Чернігівської області

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

У дослідженні висувається гіпотеза, що правове регулювання статусу суб'єктів публічного адміністрування потребує змін, які відповідають меті та завданням сучасного публічного управління. Уточнюється, що процес запровадження означених змін в Україні потребує врахування вже напрацьованих зарубіжних методик формування й розвитку правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. Розкриваються особливості досвіду ЄС щодо запровадження принципів державного управління як моделі модернізації публічного адміністрування у країнах-бенефіціарах. Проаналізовано систематизацію та оцінку дієвості цих принципів на прикладі України.

У статті знаходять подальший розвиток позиції учених щодо вирішення проблем розвитку системи публічного адміністрування шляхом впровадження принципів публічного адміністрування та управлінських стандартів Європейського Союзу. Звертається увага на те, що процес імплементації принципів та стандартів ЄС до системи публічного адміністрування України потребує дослідження позитивного досвіду застосування принципів належного урядування та програми SIGMA. Вивчення означеного досвіду створює підстави для подолання та попередження кризових ситуацій у публічно-правових відносинах. Урахування досвіду ЄС сприяє належному розвитку правового статусу суб'єктів публічного адміністрування.

Аналіз реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування за принципами програми SIGMA дав можливість зробити узагальнення та надати певні пропозиції стосовно вдосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, принципи належного урядування, правовий статус суб'єкта публічного адміністрування, європейські засади урядування.

Постановка проблеми. Формування в Україні демократичної правової держави потребує новаторського підходу до балансу між державою та суспільством, вимагає пошуку нових форм їхньої взаємодії, де людина, її права та свободи, потреби та можливості поряд із іншими суспільними цінностями посідають провідне місце. Такий підхід базується на загальносвітовій тенденції сприйняття людини як найвищої соціальної цінності та змінах у поглядах на ефективність урядової діяльності, що відбулися в кінці ХХ – на початку ХХІ століття. Запровадження ринкового стилю управління в органах державної влади, децентралізація, фіксація уваги на результатах, а не процедурах, призвели до підвищення продуктивності роботи державних установ у багатьох країнах світу. Застосування

в державному управлінні теорії поведінкового менеджменту дало можливість підвищити дієвість управління за рахунок ефективного використання людських ресурсів і досягати належного рівня якості життя громадян у різних країнах світу. Саме цього сьогодні прагне і Україна. Однак не слід забувати, що у спадок Україні дістався адміністративно-командний стиль державного управління, який базується на державоцентристському підході і показував певний рівень досягнень в публічній сфері протягом майже 70 років. Саме тому зміна вектору розвитку публічної сфери відбувається досить важко, стикаючись зі звичкою працювати «по-старому», страхом перед змінами, недостатньою обізнаністю держслужбовців щодо мети та завдань нового формату реалізації публічного адміністрування. На жаль, людський фактор у протидії реформам поєднується з низьким

рівнем законодавчої техніки, який також впливає на результативність адміністративної реформи. Саме тому для вирішення цих проблемних питань та усунення перешкод, можливих на шляху формування належного рівня публічного адміністрування, слід вивчати досвід Євросоюзу та країн-учасниць у цій сфері з метою його застосування під час формування в Україні публічної сфери належного рівня.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз європейського досвіду формування публічно-правової сфери взагалі та публічного адміністрування зокрема, знайшов своє відображення у працях таких українських вчених, як О. Гиркіна [5] В. Корженко [9], І. Костюк [8], Н. Мельтюхова [9], О. Оржель [10], О. Руденко [11], Б. Шевчук [13] та ін. Однак, незважаючи на ґрунтовні праці вищезазначених вчених, питання можливостей впливу на формування правового статусу суб'єктів публічного адміністрування й досі залишається не до кінця дослідженим.

Формування цілей. Метою цієї статті виступає визначення можливостей застосування зарубіжного досвіду для модернізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи аналіз світового досвіду щодо формування основ публічного адміністрування, хотілося б відзначити, що під час здійснення вивчення та подальшого вдосконалення будь-якого предмету дослідження досвід відіграє провідну роль. Виступаючи частиною пізнання людиною навколишнього світу, досвід тісно пов'язаний із практикою та уособлює у собі спостереження та експеримент. Як визначають філософи, найчастіше досвід однієї людини не має інтересу для наукового пізнання, оскільки чим більший досвід, чим більшу кількість часу він охоплює, тим точнішим є результат пізнання [12, с. 416]. На підставі цього можна зазначити, що вивчення досвіду однієї країни щодо розвитку сфери публічного адміністрування та формування правового статусу суб'єктів публічного адміністрування (далі – СПА) не буде нести того достатнього інформативного змісту, який необхідний для аналізу предмета дослідження на належному

рівні. Таким чином, у нашому дослідженні ми спробуємо оцінити досвід якомога більшого числа країн у сфері формування моделей публічного адміністрування.

Виконаний аналіз наукових досліджень дозволяє нам зробити висновки, що формування моделей публічного адміністрування охоплює майже всі провідні країни світу. При цьому в окрему групу слід виділити країни Європейського Союзу, які у відповідності до особливостей формування та розвитку ЄС як самобутньої структури застосовували як загальну модель, запропоновану ЄС, так і національні моделі.

Формування певної ідеальної моделі адміністрування у ЄС було пов'язане з інтеграційними процесами та розширенням Європейського Союзу на Схід за рахунок нових держав-учасниць. Сформований у 1995 році Європейською радою Мадридський критерій передбачає наявність стабільних і ефективних демократичних інституцій, в основу діяльності яких покладено взаємодію органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Зокрема, це система виконавчих органів влади, що здатна забезпечити виконання взятих державою зобов'язань у такий спосіб, щоб це було на користь її громадянам; наближені до громадян місцеві органи влади (органи місцевого самоврядування); розвинуте громадянське суспільство [10, с. 24]. Задля цього країнам-кандидатам потрібні були певні орієнтири для проведення адміністративної реформи, якими став так званий Європейський адміністративний простір, який узагальнив найкращі традиції і досвід управління в ЄС.

До Європейського адміністративного простору входять європейські принципи державного управління; спільні норми і принципи європейського адміністративного права; спільні цінності та принципи організації державної служби; процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень; єдині стандарти та процедури тощо [11, с. 10].

У 2001 році Європейська комісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, де врядування визначалося як правила, процеси і поведінки, що впливають

на те, яким чином реалізується влада на європейському рівні, зокрема щодо питань відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Ці принципи були створені з урахування особливостей всіх країн-учасниць ЄС та спрямовані на єдину мету – зміну сутності європейського, і, як зазначає Рада Європи, світового урядування з метою усунення відірваності європейців від роботи Євросоюзу, для зменшення розриву між Євросоюзом і громадянами для яких він служить [7].

Не дивлячись на розповсюджений акцент з боку вітчизняних науковців саме на принципах Європейського урядування, хочемо зазначити, що вони є лише способом досягнення головної мети сучасного управління в державі – єднання між громадянами та державною виконавчою владою. При цьому визначні Білою книгою проблеми реалізації цього єднання, вважаємо, є більш важливими для удосконалення публічно-правової сфери країн Європи, ніж самі принципи Європейського урядування, оскільки висвітлюють проблеми низького рівня залучення громадянина у процеси управління. Адже забезпечення найбільш можливого рівня залучення громадянина до управлінського процесу перетворює його із суто державного на публічний. До цих проблем, які потребують вирішення не тільки в ЄС, але й в Україні, ми з огляду на положення Білої книги Європейського урядування відносимо:

1) неможливість адекватного реагування суб'єктів публічного адміністрування на наявні проблеми (безробіття, якість харчових продуктів, рівень злочинності, проблеми на державних кордонах тощо) з відривом від позиції населення, яке мешкає на території України;

2) відсутність прозорості та ефективності в діях суб'єктів публічного адміністрування, що не дає можливості надавати їм схвальну та негативну оцінку, тим самим налагоджуючи взаємозв'язок між ними та населенням;

3) недостатню поінформованість громадян про те, що для них роблять суб'єкти публічного адміністрування, відсутність роз'яснення «непопулярних кроків», до яких може бути змушена влада на шляху до добробуту. Це призводить до безпід-

ставного звинувачення органів публічного адміністрування, формування щодо них негативної оцінки з боку населення та його зневіри в дієвості та «пронародній» спрямованості державних програм та стратегій;

4) відсутність розуміння у громадськості змісту правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, тобто вона не знає, хто приймає рішення, яке впливає на її життя, і не відчуває у суб'єктах публічного адміністрування провідників її поглядів та ідей.

Окреслення цих проблем дає можливість зрозуміти як посадовим особам суб'єктів публічного адміністрування, так і пересічному громадянину мету та завдання принципів Європейського урядування і їхньої ролі саме в українському сценарії розвитку сфери публічного управління. Із цього приводу ми маємо позицію, відповідно до якої впровадження Європейських принципів до правового регулювання статусу суб'єктів публічного адміністрування виступає основоположною засадою підвищення дієвості публічного адміністрування.

Як визначає Б. Шевчук, принципи Європейського урядування знаходяться в постійному розвитку, який базується на їхньому роз'ясненні у процесі реалізації. Сьогодні, зазначає автор, до уточнених стандартів «належного урядування», які сформульовані 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 [13].

Сьогодні принципи концепції «належного урядування» поєднують у собі Європейські принципи державного управління та Європейського адміністративного простору. До них належать: надійність та передбачуваність, відкритість та прозорість, звітність, ефективність та результативність. Ураховуючи широке коло суб'єктів їхнього застосування та тлумачення, спостерігається розширення їхнього розуміння за рахунок інших правових принципів, які виступають в якості похідних. Наприклад, принцип надійності та передбачуваності містить такі похідні принципи,

як: процедурна справедливість, децентралізація та концентрація, субсидіарність та пропорційність, верховенство права.

Реалізація концепції ЄС щодо належного врядування («good governance») здійснюється на засадах вищезначених принципів з урахуванням адміністративних принципів ЄС, які створилися на підставі рішень Суду Європейських співтовариств, що взяв на себе відповідальність щодо визначення принципів адміністративного провадження. Зокрема, до них слід відносити: законність та верховенство права; захист легітимних очікувань; пропорційність; недискримінацію; право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та прийняття рішення; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство; зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; своєчасність дій та рішень державних органів; право на захист у суді, справедливий процес і рівні умови; нагляд за функціонуванням адміністрації та право оскарження адміністративних рішень у суді; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невиправданих заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії [11, с. 11].

Механізм упровадження сукупності чинних у Європейському адміністративному просторі принципів до законодавства країн, що задіяні в інтеграційних процесах, здійснюється на підставі програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), яка представляє собою роботу одного з найпрестижніших аналітичних центрів ЄС із метою модернізації систем державного управління у країнах Центральної та Східної Європи. Мета цієї програми полягає у сприянні країнам-бенефіціарам щодо проведення реформ державного управління з метою підвищення ефективності адміністрування. Прагнучи до створення спрощеного алгоритму перевірки дієвості проведених реформ у країнах-бенефіціарах, програмою SIGMA в 2014 році були розроблені

принципи державного управління та доопрацьовані у 2015 році з метою прискорення проведення реформ у рамках Європейської політики сусідства. Встановлені SIGMA принципи розподілені між шістьма головними напрямками оцінки діяльності держав-бенефіціарів: стратегічні засади реформування державного управління; формування і координація державної політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит. Ними окреслюються основні вимоги, яких повинні дотримуватися країни у процесі євроінтеграції.

Взаємодія SIGMA з Україною в питаннях реформування системи публічного адміністрування розпочалася на початку 2006 року, отримані пропозиції з оцінки системи врядування в Україні у 2007, 2010 та 2016 році стали підставою для створення трьох поколінь Стратегій реформування системи державного управління, остання з яких схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474 від 24 червня 2016 року і розрахована на період о 2021 року [4].

У червні 2018 року програма SIGMA подала аналітичний звіт щодо дотримання Україною принципів державного управління у ході виконання вищезазначеної Стратегії. Оцінюючи стан справ щодо кожного з окреслених напрямків-індикаторів дієвості реалізації Стратегії реформування системи державного управління на період до 2021 року, SIGMA були визначені такі недоліки [6, с. 10-81]:

1) стратегічні засади реформування державного управління. Щодо цього напрямку КМУ були визначені комплексні засади реформування державного управління у двох документах стратегічного планування – Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Аналіз показав, що до недоліків реалізації цього напрямку слід віднести: оптимістичне відношення до визначення строків реалізації поставлених завдань (виконання було здійснене лише на 40%); відсутність вичерпної інформації

про орієнтовні обсяги видатків на реалізацію конкретних заходів реформи або джерела їхнього фінансування; запропоновані стратегії, не узгоджені між собою до кінця за строками та відповідальними за реалізацію заходів установами; для консультацій із громадськістю була оприлюднена лише Стратегія реформування державного управління, що свідчить про низьку узгодженість та обмеження консультацій із громадськістю під час розроблення стратегій;

2) формування і координація державної політики. Із метою реалізації цього принципу в Україні було прийнято Середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року [3], укладено Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 21 березня 2014 року [1] та складено План заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2017-2022 роки [2]. Основними недоліками у цій сфері, не дивлячись на наявність важливих програмних документів із координації державної політики, визнано: дублювання повноважень інституцій центру уряду з питань координації та моніторингу; відсутність у програмних документах та планах чітких цілей на рівні результатів, звіти надають інформацію про реалізацію лише окремих заходів, а не всього документу відповідно до строків; консультації із зацікавленими неурядовими сторонами щодо планування та розроблення програмних документів не здійснюються; часті зміни в законодавстві негативно впливають на чіткість та стабільність правового регулювання;

3) державна служба та управління людськими ресурсами. Програмою визначається, що інституційна та правова база для професійної діяльності державної служби створена. Однак реалізація цього напрямку в Україні має такі недоліки: в законодавстві, що базується на Законі України «Про державну службу», відсутні єдині детальні стандарти та процедури щодо підготовки посадових інструкцій, кваліфікаційні вимоги визначаються без урахування єдиної моделі компетентностей, що призводить до реалізації суб'єктивного фактору під час вступу на державну службу;

4) підзвітність. Не дивлячись на належну нормативно закріплену інституційну модель органів виконавчої влади, управлінські механізми потребують доопрацювання. Зокрема, обсяг автономії, що надана центральними органами виконавчої влади, які не є міністерствами, призводить до надлишкової бюрократизації процесу, в якому державні службовці найвищого рівня переобтяжені обов'язками щодо прийняття рішень майже з усіх організаційних питань. Виникає питання і щодо надання публічної інформації, а саме відсутність належного механізму реагування на скарги щодо доступу до публічної інформації. Розвиток інституту омбудсмена в Україні обтяжується відсутністю адекватних механізмів для моніторингу, аналізу та впровадження його рекомендацій тощо;

5) надання послуг. У цій сфері розроблений чітко визначений курс покращення надання адміністративних послуг, який наразі реалізується шляхом запровадження Єдиного державного порталу адміністративних послуг, створені Центри надання адміністративних послуг, прийнята Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства в Україні на 2018-2020 роки. Водночас у цьому напрямку більшість адміністративних послуг не мають завершеного вигляду та не стали зручними для споживача, зокрема через відсутність закону про адміністративну процедуру і, відповідно, належного механізму захисту прав громадян у адміністративному провадженні. У реєстрах відсутній обмін даними в реальному часі, що сповільнює процедуру надання адміністративних послуг. На недостатньому рівні працює система електронної ідентифікації, авторизації та підпису, зокрема, це стосується і рівня поінформованості населення щодо можливостей та порядку користування цими ресурсами.

На підставі викладених нами недоліків вважаємо за необхідне визначити систему заходів, спрямованих на усунення недоліків, які впливають на дієвість правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. Серед них виділяємо правові та організаційні. Правові заходи передбачають: 1) створення єдиної системи

правового регулювання правового статусу суб'єктів публічного адміністрування шляхом: а) усунення конфліктів між вже існуючими нормативно-правовими актами шляхом їхнього аналізу відповідно до європейських принципів державного управління, що застосовуються програмою SIGMA; б) доопрацювання прийнятих нормативно-правових актів програмного характеру з метою визначення реальних строків та суб'єктів виконання поставлених завдань; в) підвищення якості законодавчої експертизи шляхом застосування європейських принципів державного управління, що застосовуються програмою SIGMA під час аналізу нових нормативних актів, які стосуються публічного адміністрування та правового статусу СПА. Організаційні заходи передбачають: 1) залучення до обговорення проектів, пов'язаних із публічним управлінням представників громадськості та зацікавлених сторін; 2) пропонування участі представникам громадськості під час проведення кваліфікаційних комісій та конкурсів під час вступу на посаду з метою зниження ризику суб'єктивного відношення до учасників конкурсів та результатів перевірки.

Висновки. Таким чином, виявлені програмою SIGMA недоліки не є остаточними і повністю висвітленими, але дають можливість навіть не експерту з питань управління виявити та систематизувати основні напрямки, які потребують доопрацювання, з метою отримання ефективного результату під час реформування правового регулювання статусу органів публічного адміністрування. Саме це свідчить про дієвість сукупності європейських принципів, розроблених для моніторингу програмою SIGMA, які слід обрати в якості основи для вдосконалення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування.

Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 11.09.2019 р.).
2. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2017-2022 роки : постанова Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017 року. URL : <https://www.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 11.09.2019 р.).
3. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду: розпорядження Кабінету Міністрів України № 275-р від 03.04.2017 року URL : <https://www.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 11.09.2019 р.).
4. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 10.09.2019 р.).
5. Гиркіна О.О. Публічне адміністрування в Україні з урахуванням досвіду країн Європи. URL : <http://intkonf.org/girkina-o-o-publichne-administruvannya-v-ukrayini-z-urahuvannya-dosvidu-krayin-evropi/> (дата звернення: 11.09.2019 р.).
6. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна червень 2018 року/Дозвіл на публікацію надано Карен Хілл, керівником програми SIGMA. Київ, 2018. 143 с. URL : <https://www.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 10.09.2019 р.).
7. Європейське врядування: Біла книга. URL : <http://upi.org.ua> (дата звернення: 10.09.2019 р.).
8. Костюк І.К. Зарубіжний досвід реалізації адміністративних реформ: порівняльний аналіз правового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4(19). С. 50-58.
9. Мельтюхова Н. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.
10. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 2. С. 22-30.
11. Руденко О.М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 68 с.
12. Спиркин А.Г. Философия : учебник. 2-е изд. Москва : Гардарики, 2006. 736 с.
13. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади України. *Демократичне врядування*. Науковий вісник. 2012. Вип. 9. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf (дата звернення: 12.09.2019 р.).

Demidova M. European principles of good governance as a factor in modernizing the legal status of public administration entities in Ukraine

The study hypothesizes that legal regulation of the status of public administration entities requires changes that are consistent with the purpose and objectives of modern public administration. It is clarified that the process of introducing these changes in Ukraine requires taking into account the already developed foreign methods of formation and development of the legal status of the subjects of public administration. Features of EU experience in implementing public administration principles as a model of modernization of public administration in beneficiary countries are revealed. The systematization and evaluation of the effectiveness of these principles on the example of Ukraine is analyzed.

The article further develops the position of scientists in solving problems of development of the public administration system by introducing the principles of public administration and European Union management standards. Attention is drawn to the fact that the process of implementation of EU principles and standards in Ukraine's public administration system requires a study of the positive experience of applying good governance principles and the SIGMA program. Studying this experience creates a basis for overcoming and preventing crisis situations in public-legal relations. Taking into account the experience of the EU contributes to the proper development of the legal status of public administrations.

An analysis of the implementation of the legal status of public administration entities by the principles of the SIGMA program has made it possible to generalize and provide some suggestions for improving the legal status of public administration entities.

Key words: *public administration, public administration, principles of good governance, legal status of the subject of public administration, European principles of governance.*