

Мілієнко О.А.

к.ю.н.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

КОНЦЕПЦІЯ «GOOD GOVERNANCE» ЯК БАЗИС РОЗБУДОВИ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

Постановка проблеми. Головним завданням функціонування системи органів здійснення публічного управління є забезпечення суб'єктивних публічних та приватних прав приватної особи. Здійснення завдань діяльності системи органів публічного адміністрування є складовою внутрішньої та зовнішньої державної політики. Пріоритетне значення при цьому має забезпечення нормативної регламентації здійснення завдань реалізації зовнішніх та внутрішніх функцій публічного управління. Досягнення належного рівня правової ефективності функціонування суб'єктів публічного управління вимагає запровадження гнучкої системи форм їх діяльності (інструментів публічного адміністрування) [1, с. 175].

Система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур, та відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів [2, с. 165–166].

Ступінь наукової розробки. Загалом вивчення ідеї формування публічно-сервісної держави було предметом досліджень ряду вчених, зокрема, виділяються праці О. Пушняка, О. Пономаренка, М. Щирби, О. Плечій та ін. Концепція «good governance» досліджувалася у працях таких українських вчених, як: В. П. Тимошук [3, с. 185–199], А. М. Школик [4], С. П. Рабінович [5], А. Євстигнєєв [6], І.С. Козій [7] та ін.. З огляду на те, що в українській науковій літературі питання концепції «good governance» як базису розбудови

публічно-сервісної держави досліджується досить фрагментарно, доцільно проаналізувати як це питання комплексно.

Метою наукової роботи є визначення сутності концепції «good governance» як базису розбудови публічно-сервісної держави.

Виклад основного матеріалу. Категорія «інструмент публічного управління» є відносно новою категорією для сучасної науки адміністративного права та процесу, запровадженою, зокрема у дослідженнях Р.С. Мельника та С. О. Мосьондза. Так, вченими відзначається, що до системи інструментів публічного управління відносяться «юридичні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії» [8, с. 166-170]. При цьому під до складових підсистеми юридичних актів вченими відноситься сукупність нормативних та адміністративних актів, що ухвалюються суб'єктами публічного управління.

Систему інструментів публічного адміністрування (управління – що розглядається в межах даного дослідження як синонімічні категорії (авт.)) авторський колектив підручника «Адміністративне право. Повний курс» розглядає як сукупність нормативних актів; адміністративних актів; адміністративних договорів; планів здійснення державної та регіональної політики; фактичній дій [9, с. 144].

Доволі цікавою є пропозиція, обґрунтована І.В. Патерило, що до системи інструментів публічного адміністрування необхідно відносити лише рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що мають принципово юридичне значення та наслідки для приватних осіб [1, с. 176].

За відсутності такої ознаки здійснені дії, ухвалені рішення чи прояви бездіяльності суб'єктів владних повноважень вченим не відносяться до складових елементів системи публічного адміністрування. Таким чином, вченим наголошується, що до системи інструментів публічного управління відносяться передусім прояви функціонування владних повноважень, що мають зовнішній вплив на приватних осіб – фізичних та юридичних осіб приватного права. І.В. Патерило використовує вельми неординарний підхід, відзначаючи, що інструменти публічного управління здійснюють «небезпечний» вплив на приватну особу [1, с. 176]. «Небезпечність», на думку вченого виявляється у ймовірності надання негативних шкідливих правообмежувальних наслідків для приватної особи [1, с. 176–177].

В цілому, підтримуючи новаторські ідеї І.В. Патерило, хотілося б відзначити, що спрямування здійснення публічно-сервісної діяльності своїм безумовним пріоритетом має досягнення балансу приватного та публічного інтересу [10, с. 61–64; 11, 233–235; 12, с. 11–15], забезпечення конституційних прав та свобод людини, що у будь-якому разі не може бути охарактеризовано як прояв «небезпеки» нормативного регулювання, відтак застосування такої характеристики інструментів публічного управління, вважаємо, передчасним та таким, що не відповідає сутності концепції «good governance».

Як відзначає А.М. Абделатиф реалізація концепції належного управління (good governance) характеризує трансформаційні зміни суспільства. Концепція «good governance» має відповідати ряду критеріїв, та втілюватися у взаємодії визначених елементів [13]. Визначення імперативності критеріїв відповідності здійснення функцій державного управління визначає встановлення вимоги дотримання нормативних положень чинного національного законодавства [14].

Нормативне закріплення концепції «good governance» на міжнародному рівні відбулося, зокрема, із прийняттям Резолюції Парла-

ментської Асамблеї Ради Європи 1060 (1995) від 27 квітня 1995 р. [15] було встановлено, що належність здійснення функцій державного управління вимагає запровадження ідеї та принципів демократії, верховенства прав, забезпечення конституційних прав та свобод людини, ефективності запобігання корупції, дієвістю соціальних реформ, відсутністю декларативних підходів до їх реалізації, розбудови економічної політики з врахуванням ринкових принципів, належного захисту навколишнього середовища, вільної конкуренції та сприяє подоланню проявів антимонопольного законодавства.

Іншим міжнародним нормативно-правовим актом, що закріплював вимоги до реалізації ідеї належного урядування стала Резолюція Парламентської Асамблеї 1547 (2007) від 18 квітня 2007 р., положеннями якої встановлювалась пріоритетність реалізації принципів субсидіарності й пропорційності [16].

Окремі аспекти реалізації концепції «good governance» на регіональному рівні закріплені у Європейській Стратегії інновацій та належного управління на місцевому рівні, схваленої на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місце та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.), з подальшим її затвердженням Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 [17]. Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) до елементів належного урядування відноситься дотримання підзвітності суб'єктів публічної влади; дотримання вимог прозорості; необхідності реагування на потреби людей; продуктивності управлінських рішень та ефективності їх реалізації, що має забезпечитися залученням громадськості, забезпеченням доступу до публічної інформації, а також врахуванням легітимних очікувань як складової системи конституційних прав та свобод приватної особи. Зазначена Європейська Стратегія інновацій та належного управління на місцевому рівні закріплює такі принципи здійснення

публічного управління, як: 1) чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ; 2) чутливість, щоб забезпечити відповідне реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян; 3) ефективність і результативність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів; 4) відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ; 5) верховенство права, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності; 6) етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними; 7) компетентність та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки; 8) інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини; 10) надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних засобів; 11) права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян; 12) підзвітність, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії [17, с. 50–51; 18].

І.В. Патерило також до складових системи інструментів публічного управління відносить

Анотація

Метою статті визначено здійснення характеристики адміністративного договору як складової системи інструментів публічного управління. Визначено, що система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур, та відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів. До системи інструментів публічного адміністрування віднесено рішення, дії чи

підзаконні нормативні акти (фактично отожднюючи їх із нормативними), адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани [1, с. 177].

Виділяється підхід, обґрунтований у докторській дисертації Н.В. Коваленко «Адміністративно-правові режими» (2017 рік) [19]. Вченою обстоюється наукова позиція доцільності віднесення категорії «адміністративно-правовий режим» до системи інструментів здійснення публічного управління, що відзначається застосування певної сукупності взаємопов'язаних взаємообумовлюючих елементів, реалізація яких дозволяє вирішити певні державницькі стратегічні задачі та функції (наприклад, подолання проявів надзвичайної екологічної реформи; чи досягнення цілей реформи соціального страхування; вирішення проблеми земельної реформи тощо) [19, с. 369-375; 20, с. 54-59]. Таким чином, запроваджується категорія «режимне регулювання», при цьому досягнення цілей його запровадження, на думку Н.В. Коваленко, відзначається поєднанням необхідної сукупності складових системи інструментів публічного управління.

Висновок. Таким чином, реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. При цьому обґрунтованим є висновок про існування єдності науково-теоретичних підходів до розуміння сутності системи інструментів публічного управління (адміністрування), до складових яких відносяться нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани.

бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що мають принципово юридичне значення та наслідки для приватних осіб. Наголошено, що спрямування здійснення публічно-сервісної діяльності своїм безумовним пріоритетом має досягнення балансу приватного та публічного інтересу, забезпечення конституційних прав та свобод людини, що у будь-якому разі не може бути охарактеризовано як прояв «небезпеки» нормативного регулювання, відтак застосування такої характеристики інструментів публічного управління визначено передчасним та таким, що не відповідає сутності концепції «good governance». Наголошено, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. До складових системи інструментів публічного управління віднесено підзаконні нормативні акти (фактично ототожнюючи їх із нормативними), адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани. Зроблено *висновок*, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. При цьому обґрунтованим є висновок про існування єдності науково-теоретичних підходів до розуміння сутності системи інструментів публічного управління (адміністрування), до складових яких відносяться нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани.

Ключові слова: адміністративна процедура, акт-план, акт-дії, інструмент публічного управління, публічний договір, публічне управління.

Milienko O.A. The concept of “good governance” as a basis for building a public service state Summary

The purpose of the article is to implement the characteristics of the administrative contract as a component of the system of public administration tools. It is determined that the system of tools for the implementation of functions by public administration bodies must meet the requirements of efficiency of management tasks, mobility of management decisions, accessibility of administrative procedures, and open adoption of regulations and administrative acts. The system of tools of public administration includes decisions, actions or omissions of public authorities and local governments, which have fundamental legal significance and consequences for individuals. It is emphasized that the direction of public service activities has the unconditional priority of achieving a balance of private and public interest, ensuring constitutional human rights and freedoms, which in any case can not be described as a manifestation of "danger" of regulation, hence the use of such characteristics public administration is defined as premature and does not correspond to the essence of the concept of "good governance". It is emphasized that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The components of the system of public administration tools include bylaws (actually identifying them with regulations), administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans. It is concluded that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The conclusion about the existence of unity of scientific and theoretical approaches to understanding the essence of the system of tools of public administration (administration), the components of which include regulations, administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans, is substantiated.

Key words: administrative procedure, act-plan, act-actions, public administration tool, public contract, public administration.

Список використаних джерел:

1. Патерило І.В. Інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 27. Т. 2. С. 174–178.
2. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : [монографія]. Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.
3. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К. : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
4. Школик А. Скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. *Вісник Львівського університету. Серія Юридична*. 2013. Вип. 58. С. 176–181.
5. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади. *Вісник Львівського університету. Серія Юридична*. 2014. Вип. 60. С. 168–177.
6. Євстигнєєв А. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за Кодексом адміністративного судочинства України. *Юридичний журнал*. 2006. № 12(54). С. 31–33.
7. Козій І. С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». 2013. 23 с.
8. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник. К.: Юрінком-Інтер, 2017. 344 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Золотухіна Л.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації публічного інтересу. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 4 (38). С. 61–64.
11. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. 512 с.
12. Кунцевич М. П. Публічні і приватні інтереси як цінності, що охороняються адміністративним правом. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. Вип. 2 (11). С. 11–15.
13. Abdellatif Adel M. Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development Governance Programme. URL.: <http://www.pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf>.
14. Santiso Carlos. Good Governance and Aid Effectiveness : The World Bank and Conditionality. URL.: <http://www.eldis.org/fulltext/conditionality.pdf>.
15. Parliamentary Assembly Resolution 1060(1995) on development co-operation policies. URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/ERES1060.htm>.
16. Stocktaking on the notions of «Good Governance» and «Good Administration» : European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) ; Strasbourg, 8 April 2011, Study no. 470 / 2008, CDL-AD(2011)009. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29009-e.pdf>.
17. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні ; упоряд. В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар»», 2010. 258 с.

18. The Council of Europe Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level, MCL-15(2007)8, adopted on 16 October 2007. URL.: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2>.
19. Коваленко Н.В. Адміністративно-правові режими: дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 529 с.
20. Коваленко Н. В. Характеристика окремих адміністративно-правових відносин, що передбачають режимне регулювання. *Visegrad journal on human right*. 2016. № 6. Ч. 2. С. 54–59.