

УДК 342.59

А. О. Даниленко
orcid.org/0000-0001-8263-1364
аспірант, науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ НАЦІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ ДЛЯ КРАЇН-КАНДИДАТІВ ТА ПОТЕНЦІЙНИХ КАНДИДАТІВ НА ЧЛЕНСТВО У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)

Не потребує доказу той факт, що ефективна система керування справами держави є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [1]. Задля її якнайкращої реалізації функціонує Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та ЄС задля надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем національного врядування. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до ЄС [2].

Принципи публічного адміністрування (The Principles of Public Administration) були розроблені SIGMA в 2014 році з метою підтримки посиленого підходу Європейської Комісії до реформ публічного адміністрування в процесі розширення Європейського Союзу, а в 2015 році доопрацьовані в цілях прискорення цієї реформи в контексті Європейської політики сусідства [3, с. 5].

Фактично, ці принципи описують сутність «доброго врядування» на практиці та визначають основні вимоги, яких необхідно дотримуватися в процесі інтеграції до ЄС. Принципи також містять структуру моніторингу, що дозволяє регулярно аналізувати прогрес, досягнутий в застосуванні Принципів [4]. Оскільки сьогодні все ще актуальним залишається системне прискорення адміністративної реформи, яка є нагальною потребою на сучасному етапі розвитку України (зважаючи на вимоги суспільства, виклики конституційної реформи та євроінтеграційні пріоритети державної політики, визначені Президентом України та Кабінетом Міністрів України) [5, с. 1] розкриємо детальніше, про які принципи йде мова.

Розпочнемо з того, що у 2018 році SIGMA оприлюднила «Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління (Україна, червень 2018 року)». Представлений звіт містить короткострокові та середньострокові рекомендації Уряду України щодо конкретних заходів, спрямованих на вирішення деяких найважливіших викликів у сфері реформування [3, с. 3] національного врядування (мовою документа – державного управління, однак з розумінням того, що публіч-

не адміністрування та державне управління слід розмежовувати одне від одного, а у межах цього документу характеризуються окремі процеси у їх межах, на наш погляд, категорія «національне врядування» поєднує все це в одне ціле. Тому в цій роботі переклад здійснено як «принципи національного врядування»).

Основою для аналізу стала оновлена у 2017 році методологічна база для принципів публічного адміністрування (Methodological Framework for the Principles of Public Administration [6]). Аналіз вказаних документів надає уявлення про перелік досліджуваних принципів, їх сутність та способи впровадження до національного законодавства.

У даній роботі ми наведемо їх перелік згрупувавши у певну систему, розподілену по певним напрямках.

Перший напрямок – створена система управління реформою національного врядування та визначена відповідальність за її реалізацію, а стратегічні засади становлять основу для реалізації пріоритетних та послідовних реформаторських заходів, узгоджених з фінансовими можливостями держави:

– принцип 1. Уряд розробив і запровадив ефективний порядок денний реформи національного врядування, який відповідає ключовим викликам;

– принцип 2. Реформа національного врядування реалізується цілеспрямовано; визначені та регулярно підлягають моніторингу завдання щодо досягнення цілей реформи;

– принцип 3. Забезпечена фінансова сталість реформи національного врядування;

– принцип 4. Реформа національного врядування має дієву управлінську та координаційну структуру на політичному та адміністративному рівнях для керівництва процесом розробки і реалізації реформи [3, с. 8-21; 6, с. 10-23].

Тобто перший аспект – нормотворчий: держава має проголосити намір оптимізувати національне врядування шляхом прийняття стратегічних, уточнюючих чи індивідуальних законодавчих, урядових та актів глави держави якими встановлено процедури вирішення основних проблемних питань, які потребують розв'язання, а також фінансові, моніторингові та контрольні механізми їх реалізації.

Другий напрям має декілька підвидів:

1) інституції центру уряду виконують усі критично важливі функції, необхідні для функціонування добре організованої, узгодженої та компетентної системи формування державної політики: принцип 1. Усі критично важливі функції закріплені за інституціями уряду; принцип 2. Чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції, втілюються за координації відповідального органу;

2) планування політики гармонізоване, узгоджене з фінансовими інструментами Уряду та забезпечує досягнення Урядом своїх цілей: принцип 3. Запроваджено гармонізоване середньострокове планування державної політики з чіткими загальноурядовими цілями у відповідності до фінансових можливостей уряду; секторальні стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковим бюджетним планом; принцип 4. Збалансована система середньострокового планування діє щодо всіх євроінтеграційних процесів та інтегрована в планування державної політики; принцип 5. Постійний моніторинг створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю уряду та сприяє урядові в досягненні поставлених цілей;

3) рішення уряду та законодавство є прозорими, узгодженими з правовою точкою зору та доступними для громадськості; парламент здійснює контроль за діяльністю уряду: принцип 6. Забезпечується відкритість процесу прийняття урядом рішень; рішення приймаються на підставі фахових знань державних службовців; забезпечується відповідність рішень уряду актам законодавства; принцип 7. Парламент здійснює контроль за формуванням та реалізацією державної політики;

4) досягнення запланованих цілей політики здійснюється через інклюзивний процес та процес, що ґрунтується на доводах: принцип 8. Організаційна структура, процедури і кадровий склад у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених політик і законодавства та відповідають цілям уряду; принцип 9. Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції є невід'ємною частиною процесу формування політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення права Європейського Союзу до внутрішнього законодавства; принцип 10. Процес формування політики і законопроектна робота здійснюються на основі доказів, усі міністерства послідовно здійснюють аналіз впливу; принцип 11. Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду; принцип 12. Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються міністерствами; нормативні акти оприлюднюються [3, с. 24-62; 6, с. 24-65].

Як бачимо, зазначені принципи стосуються діяльності уряду та його органів, тобто є функціональними й застосовними до сфери формування державних політик різних сфер життєдіяльності соціуму, процесів євроінтеграції та аспектів залучення громадян до питань публічного адміністрування.

Третій напрям – сфери державної та публічної служби чітко визначені і застосовується на практиці, наявні політика, правова основа та організаційна структура професійної державної та публічної служб:

– принцип 1. Сфери державної та публічної служби є достатніми, чітко визначеними та застосовуються на практиці;

– принцип 2. Наявні та впроваджуються політика та правова база, необхідні для функціонування професійної та цілісної державної та публічної служб; інституційна організація системи забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній та публічній службі;

– принцип 3. Відбір державних та публічних службовців відбувається на основі особистих якостей і досягнень, а також рівного ставлення до кандидатів на всіх етапах конкурсу; критерії переведення на нижчу посаду та звільнення державних та публічних службовців є чіткими;

– принцип 4. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади на державній чи публічній службі не допускається;

– принцип 5. Система оплати праці державних та публічних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою та прозорою;

– принцип 6. Забезпечується професійний розвиток державних та публічних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності та мобільність і просування по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв та особистих якостей і досягнень;

– принцип 7. Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній та публічній службі [3, с. 64-95; 6, с. 66-117].

Вищевказані принципи є основою формування та забезпечення професійного публічного адміністрування, реалізація якого здійснюється компетентними, висококваліфікованими службовцями, які мають відповідний рівень фахових знань, комплекс правильних морально-етичних установок та лідерських й професійних навичок задля можливості втілювати в дійсність покликання служити народу.

Четвертий напрям – запроваджено механізми гарантування підзвітності органів національного врядування, включаючи їх відповідальність та прозорість:

– принцип 1. Загальна організація центрального уряду є раціональною, відповідає належним політикам та нормативним актам і забезпечує на-

лежну внутрішню, політичну, судову, суспільну та незалежну підзвітність;

– принцип 2. Право на доступ до публічної інформації передбачено законом і послідовно застосовується на практиці;

– принцип 3. Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне врядування та захист суспільних інтересів;

– принцип 4. Справедливе ставлення при вирішенні адміністративних спорів забезпечується через механізми адміністративного оскарження та оскарження до суду;

– принцип 5. Державні органи несуть відповідальність за неправомірні дії і гарантують відновлення у правах та/або відповідне відшкодування [3, с. 97-119; 6, с. 118-145].

Означена група принципів, з одного боку декларує право кожного здійснювати громадський моніторинг, нагляд та контроль за діяльністю суб'єктів національного врядування у межах законодавчих норм, що гарантують можливість бути обізнаним щодо питань публічного значення; з іншого – встановлюють правила регулювання індивідуалізованих адміністративно-правових відносин, де суб'єкт, наділений владними повноваженнями потенційно може приймати неправомірні рішення за які невідворотно має нести юридичну відповідальність перед народом.

П'ятий напрям – національне врядування є орієнтованим на громадян; якість і доступність публічних послуг забезпечується наступними принципами:

– принцип 1. Існує і реалізується політика публічного адміністрування, орієнтованого на громадян;

– принцип 2. Належне врядування є ключовим політичним завданням у наданні адміністративних послуг, яке закріплено в законодавстві та послідовно застосовується на практиці;

– принцип 3. Запроваджені механізми забезпечення якості адміністративних послуг;

– принцип 4. Забезпечується доступність публічних послуг [3, с. 121-140; 6, с. 146-175].

Тут яскраво продемонстровано необхідність сервісного публічного адміністрування, діяльність органів якого орієнтується на потреби населення, забезпечення їх необхідними благами без утяжливих бюрократичних процедур (за часом, документами тощо) й з єдиною соціальною метою – покращити добробут громадян шляхом максимального сприяння реалізації їх конституційно гарантованих прав, свобод та інтересів.

Останній напрям – забезпечене управління державними фінансами, включаючи публічні закупівлі та зовнішній аудит [3, с. 5]. Означений напрям є масштабнішим за попередні, передбачає декілька видів, що сукупно складають низку ключових принципів:

1) бюджетне регулювання:

– принцип 1. Уряд публікує середньострокову бюджетну структуру, яка ґрунтується на достовірних прогнозах і охоплює мінімум три роки;

– принцип 2. Бюджет формулюється відповідно до національної законодавчої бази;

– принцип 3. Міністерство фінансів (або уповноважений центральний орган казначейства) здійснює контроль за витрачанням коштів та забезпечує їх ліквідність;

– принцип 4. Існує чітка стратегія управління боргом, що реалізована таким чином, щоб загальна ціль боргу країни дотримувалась, а витрати на обслуговування боргу тримались під контролем;

– принцип 5. Забезпечується прозора звітність та контроль бюджету;

2) внутрішній контроль та аудит:

– принцип 6. Нормативна база інституту внутрішнього контролю визначає обов'язки, повноваження контролюючих органів та сферу застосування бюджетними організаціями видатків із державного бюджету;

– принцип 7. Кожна громадська організація, що функціонує задля здійснення контрольних повноважень діє відповідно до державної політики загального внутрішнього контролю;

– принцип 8. Нормативна база для внутрішнього аудиту містить міжнародні стандарти та відповідає законодавству, що регулює сферу державних фінансів;

– принцип 9. Кожна громадська організація здійснює внутрішній аудит відповідно до державної політики здійснення внутрішнього аудиту та документів організації;

3) публічні закупівлі:

– принцип 10. Правила щодо публічних закупівель приведені у відповідність до законодавства ЄС, включають додаткові сфери, які не охоплені *acquis*, узгоджені з відповідними нормами інших галузей та належним чином виконуються;

– принцип 11. Існує інституційний та адміністративний потенціал для розробки, впровадження та ефективного контролю за політикою публічних закупівель;

– принцип 12. Система правових засобів захищена у відповідності до стандартів ЄС, процедура незалежна, швидка, передбачає належний розгляд скарг й містить юридичні санкції;

– принцип 13. Операції з публічних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінації, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому найбільш ефективне використання громадських коштів та найкращого застосування сучасних прийомів та методів закупівель;

– принцип 14. Органи, що здійснюють замовлення мають на це відповідні повноваження, й ін-

струменти для забезпечення професійного управління повним циклом закупівель;

4) зовнішній аудит:

– принцип 15. Незалежність Вищої аудиторської установи гарантується конституційно-правовими рамками та поважається на практиці;

– принцип 16. Вища аудиторська установа застосовує стандарти нейтрально та об'єктивно; забезпечено якісний аудит, який позитивно впливає на функціонування державного сектору [6, с. 176-252].

Відповідно, дана група принципів визначає за необхідне існування стратегічно планованого підходу до формування та витрачання державних коштів й розпорядження борговими зобов'язаннями, механізмів відкритого та незалежного внутрішнього та зовнішнього контролю, аудиту та процедур здійснення публічних закупівель на основі єдиних стандартизованих правил, які якнайкраще слід об'єктивувати у кодексах поведінки службовців.

Втім, слід також розуміти те, що всі перелічені принципи є добровільними нормами, а не обов'язковими законами. Однак за їх відсутності омріяне членство в ЄС для України буде неможливим.

На підставі вищевикладеного маємо можливість сформулювати висновок, згідно з яким досліджувані принципи є індикаторами відповідності передовим практикам ЄС, що об'єктивують європейські цінності й стандарти публічного адміністрування як єдині засади спільного співіснування народів й націй у «без кордонному» вимірі. Програма SIGMA оцінює стан євроінтеграційних модернізацій законодавства країн-кандидатів до ЄС на основі розроблених методологічних основ та оприлюднює звіти про базові вимірювання на підставі аналізу декількох напрямів.

Для України співробітництво з ЄС надає унікальні можливості – від перейняття позитивного досвіду до фінансової, технічної, інтелектуальної допомоги. Тому вкрай актуальним є забезпечення поступової оптимізації публічного адміністрування задля його сталого розвитку з акцентом на інноваційність застосування практик адміністративної діяльності, пов'язаних із інклюзивністю реалізації владного впливу на суспільні відносини.

Література

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 139.

2. Програма SIGMA. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma>.

3. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Кабінет Міністрів України. 2018. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf)

[20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf](http://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf).

4. Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates. SIGMA. 2017. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>.

5. Заключний документ міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України». Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2006. URL: [http://www.center.gov.ua/attachments/article/11/Final_document_ukr%20\(1\).doc](http://www.center.gov.ua/attachments/article/11/Final_document_ukr%20(1).doc)

6. Methodological Framework for the Principles of Public Administration. SIGMA. 2017. URL: <http://sigmaxweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>

Анотація

Даниленко А. О. Принципи національного врядування для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство у Європейському Союзі (на прикладі України). – Стаття.

У статті автором наведено перелік принципів національного врядування для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство у Європейському Союзі (на прикладі України). Мова йде про принципи відповідності передовим практикам ЄС, що об'єктивують європейські цінності й стандарти публічного адміністрування як єдині засади спільного співіснування народів й націй у «без кордонному» вимірі. З розумінням того, що публічне адміністрування та державне управління в Україні слід розмежовувати одне від одного, а в єдності іменувати національним врядуванням, в цій роботі автор використовує конструкцію «принципи національного врядування». Виявлено, що Програма SIGMA оцінює стан євроінтеграційних модернізацій законодавства країн-кандидатів до ЄС на основі розроблених методологічних основ та оприлюднює звіти про базові вимірювання на підставі аналізу декількох напрямів. Описано шість напрямів за якими Програма SIGMA оцінює стан євроінтеграційних модернізацій законодавства країн-кандидатів до ЄС. З'ясовано, що Україні потрібно: 1) оптимізувати національне врядування шляхом прийняття стратегічних, уточнюючих чи індивідуальних законодавчих, урядових та актів глави держави; 2) забезпечити дієвість основних принципів діяльності уряду та його органів; 3) реформувати інститут державної та публічної служби; 4) здійснити перехід на сервісний тип публічного адміністрування; 5) забезпечити умови для здійснення громадського моніторингу, нагляду та контролю за діяльністю суб'єктів національного врядування; 6) запровадити стратегічно плановий підхід до формування та витрачання державних коштів й розпорядження борговими зобов'язаннями, механізмів відкритого та незалежного внутрішнього та зовнішнього контролю, аудиту та процедур здійснення публічних закупівель на основі єдиних стандартизованих правил. Виявлено, що для України забезпечення поступової оптимізації публічного адміністрування задля його сталого розвитку з акцентом на інноваційність застосування практик адміністративної діяльності, пов'язаних із інклюзивністю реалізації владного впливу на суспільні відносини мати бути стратегічним пріоритетом.

Ключові слова: євроінтеграція, ЄС, національне врядування, принципи, публічне адміністрування.

Summary

Danylenko A. O. The principles of public administration for candidate countries and potential candidates for membership in the European Union (on the example of Ukraine). – Article.

The author lists the principles of national governance for candidate and potential candidate countries for membership in the European Union (on the example of Ukraine). These are the principles of compliance with EU best practices, which objectify European values and standards of public administration as the only principles for the coexistence of peoples and nations in the "borderless" dimension. Understanding that public administration and state administration in Ukraine should be distinguished from each other, in this paper the author uses the construction "principles of national governance". It was found that the SIGMA assesses the state of European integration modernizations of the legislation of the EU candidate countries on the basis of the developed methodological bases and publishes reports on basic measurements based on the analysis of several areas. Six areas are described in which the SIGMA assesses the state of Euro-

pean integration modernization of the legislation of the EU candidate countries. It was found that Ukraine needs to: 1) optimize national governance by adopting strategic, clarifying or individual legislative, governmental and acts of the head of state; 2) to ensure the effectiveness of the basic principles of the government and its bodies; 3) reform the institution of state and public service; 4) make the transition to the service type of public administration; 5) provide conditions for public monitoring, supervision and control over the activities of national governments; 6) introduce a strategically planned approach to the formation and expenditure of public funds and debt management, mechanisms of open and independent internal and external control, audit and public procurement procedures based on uniform standardized rules. It was revealed that for Ukraine to ensure the gradual optimization of public administration for its sustainable development with an emphasis on the innovative application of administrative practices related to the inclusiveness of the exercise of power influence on public relations should be a strategic priority.

Key words: EU, European integration, national government, principles, public administration.