

## ЩОДО ПИТАННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ON THE ISSUE OF GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Стаття присвячена дослідженню концепції належного врядування в системі публічного управління. Належне врядування є ключовим принципом, що забезпечує ефективність, прозорість і підзвітність діяльності державних органів та інститутів. У статті розглядаються основні аспекти належного врядування, включаючи його принципи, критерії та вплив на якість управлінських процесів. Автор аналізує історичний розвиток концепції належного врядування, її еволюцію та адаптацію в різних національних контекстах. Особлива увага приділяється аналізу міжнародних стандартів та рекомендацій, розроблених такими організаціями, як Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз та Організація економічного співробітництва та розвитку, які визначають основні принципи належного врядування.

Дослідження включає аналіз ключових принципів належного врядування, таких як прозорість, підзвітність, участь громадськості, ефективність та етичність. Особлива увага приділяється ролі громадянського суспільства у забезпеченні належного врядування, а також механізмам контролю та моніторингу діяльності державних інститутів.

Автор також досліджує практичні аспекти впровадження принципів належного врядування в публічному управлінні, зокрема, використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення прозорості та ефективності державного управління. Розглядаються приклади успішного впровадження принципів належного врядування в різних країнах, а також аналізуються виклики та проблеми, з якими стикаються держави на шляху до забезпечення належного врядування.

У висновках статті автор робить акцент на важливості належного врядування для розвитку демократичних інститутів та забезпечення стійкого розвитку суспільства. Наголошується на необхідності постійного вдосконалення системи публічного управління, підвищення рівня професійної підготовки державних службовців та активного залучення громадян до процесів прийняття рішень.

**Ключові слова:** належне врядування, публічне управління, принципи, державна адміністрація, сталий розвиток, міс-

цеве самоврядування, адміністративна реформа.

The article is devoted to the study of the concept of good governance in the public administration system. Good governance is a key principle that ensures the efficiency, transparency and accountability of government agencies and institutions. The article discusses the main aspects of good governance, including its principles, criteria and impact on the quality of management processes.

The author analyzes the historical development of the concept of good governance, its evolution and adaptation in different national contexts. Particular attention is paid to the analysis of international standards and recommendations developed by organizations such as the United Nations, the European Union and the Organization for Economic Cooperation and Development, which define the basic principles of good governance.

The study includes an analysis of key principles of good governance, such as transparency, accountability, public participation, efficiency, and ethics. Particular attention is paid to the role of civil society in ensuring good governance, as well as mechanisms for controlling and monitoring the activities of state institutions.

The author also explores the practical aspects of implementing the principles of good governance in public administration, in particular, the use of modern information and communication technologies to increase transparency and efficiency of public administration. Examples of successful implementation of the principles of good governance in different countries are considered, as well as the challenges and problems faced by states on the way to ensuring good governance are analyzed.

The author concludes the article by emphasizing the importance of good governance for the development of democratic institutions and sustainable development of society. The author emphasizes the need for continuous improvement of the public administration system, raising the level of professional training of civil servants and active involvement of citizens in decision-making processes.

**Key words:** good governance, public administration, principles, public administration, sustainable development, local self-government, administrative reform.

УДК 351  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.40.3>

**Цулюк Д.І.**

аспірант кафедри менеджменту та публічного управління  
Державний податковий університет

**Вступ.** Належне врядування розглядається як загальне концептуальне бачення, що має потенціал для сприяння процедурним реформам державних адміністрацій у всьому світі. У 1980-х роках термін «врядування» став актуальним, підкреслюючи процес і спосіб управління у сфері сталого розвитку. Тим часом такі організації, як Світовий банк, МВФ, ООН та її установи, а також неурядові організації прийняли термін «врядування» і почали використовувати його в різних контекстах залежно від власної сфери діяльності. Незважаючи на

це, концепція врядування є давньою: вона присутня вже в роботах Аристотеля, де належне врядування згадується в описі держави, очолюваної відповідальною особою, яка діє етично і справедливо [1]. Останнім часом термін «врядування» все частіше використовується для позначення процесу прийняття та виконання рішень у різних контекстах, наприклад, у міжнародному управлінні або корпоративному національному та місцевому управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Належне врядування набуває все більшого значення

в міжнародному дискурсі адміністративних реформ. Хоча досі не існує консенсусу щодо того, що конкретно включає в себе належне врядування. Кеннет Стоу [2] виділяє шість критеріїв для визначення належного врядування, а саме: політична свобода (свобода вираження поглядів та право голосу); судовий та конституційний захист індивідуальних прав; незалежність судової влади; підтримка стабільної валюти; розвиток суспільства через освіту та охорону здоров'я і, нарешті, підзвітність виконавчої влади вільно обраному парламенту. Дехто наголошує на необхідності сильного місцевого самоврядування. Чимало авторів розглядають концепцію в економічному аспекті, розуміючи належне врядування насамперед як ефективність інституційних механізмів у боротьбі з корупцією в умовах ринкової економіки. Належне врядування передбачає наявність верховенства права, захист прав людини, справедливе та ефективне урядування, підзвітність, прозорість, передбачуваність та відкритість. Таке розмаїття ідей, пов'язаних з належним врядуванням, свідчить про еластичність самого терміну та висновок про те, що воно відбувається на чотирьох соціальних рівнях, а саме: на рівні державної влади, на рівні приватного сектору, на рівні неурядового сектору та на рівні окремої людини, тобто громадянина. Концепція належного врядування ґрунтується на фундаментальних принципах і цінностях європейського демократичного суспільства, відкритості у відносинах з громадянами, прозорості, підзвітності, ефективності, результативності та верховенстві права. Принципи, що містяться в концепції доброго врядування, слід розуміти як фундаментальні, базові засади, на яких ґрунтується сучасне державне управління, а також як стандарт, що пред'являється до національних державних адміністрацій і до якого слід прагнути. Принципи належного врядування слід розглядати як орієнтир і своєрідний фундамент для побудови ефективного державного управління. Принципи та цінності також можна розуміти як «набір інструментів», але важливо підкреслити їхню ґрунтовність та міцність. Згідно з дослідженням Венеціанської комісії, дуже мало країн інтегрували концепцію належного врядування у своє законодавство у вигляді принципу. Одним з таких прикладів є законодавство Нідерландів та Латвії, яке демонструє всю широту цієї концепції. Так, Закон про ЗМІ Нідерландів передбачає, що телерадіокомпанії повинні розробити кодекс поведінки для сприяння належному управлінню та доброчесності національних телерадіокомпаній. Пенсійне законодавство

Нідерландів передбачає, що робота адміністративного працівника в пенсійному фонді має бути організована таким чином, щоб гарантувати належне врядування, а це означає, що він несе відповідальність перед особами, які можуть звернутися за пенсією або мають право на пенсію, а також перед роботодавцями, і що забезпечується внутрішній контроль, тобто внутрішній аудит [1].

Належне адміністрування та належне врядування Окрім концепції належного врядування, існує також старіша концепція належного адміністрування, яка використовувалася набагато раніше. Хоча ці поняття часто використовуються як синоніми у вітчизняній та зарубіжній літературі, вони мають суттєві відмінності [3], оскільки належне врядування є більш комплексним, тобто включає також належне адміністрування. Традиційна, бюрократична модель державного управління, що характеризується формальним контролем на основі суворо ієрархічної моделі, зі значним впливом відповідних політичних структур на її роботу і функціонування, стала неадекватною в 1970-х і 1980-х роках минулого століття. Ця модель управління державним сектором, коріння якої ми знаходимо у вченні Макса Вебера, не зникла за одну ніч, насправді на практиці вона ніколи повністю не зникла, але її концептуальні засади вже не вважалися актуальними і такими, що відповідають потребам суспільства, яке стрімко змінюється. У зазначений період ідея належного адміністрування в контексті користувачів послуг починає все більше аналізуватися; говорять про адміністрування як про своєрідну «послугу для громадян» або про належне адміністрування на противагу «поганому адмініструванню», а при визначенні позитивних і негативних аспектів поганого адміністрування беруть до уваги точку зору користувачів послуг, тобто громадян [4].

У британській правовій системі немає визначення поганого адміністрування, але часто використовується так званий «каталог Кросмана», названий на честь Річарда Кросмана, який визначає характеристики поганого адміністрування як форми поганого управління з боку державних службовців, наводячи як приклади упередженість у прийнятті рішень, нехтування обов'язками, запізнення, неухвалість, свавілля тощо [5]. Керуючись каталогом Кросмана, можна зробити висновок, що цей перелік не є вичерпним і що значення поганого адміністрування може постійно доповнюватися. Були спроби визначити всі види поганого адміністрування або вказати на типові приклади цього поняття в конкретних

випадках. Так, ще на ранніх етапах розвитку концепції йшлося про важливість доступності повної та достовірної інформації для громадян, як учасників провадження, як одного з елементів належного адміністрування.

Часто поняття належного адміністрування визначається шляхом перерахування принципів, які його складають, тобто містяться в ньому, таких як рівність, належне адміністрування як належне адміністрування (з точки зору пропорційності та законних очікувань користувачів), належне функціонування публічної адміністрації, встановлення процедури попереднього заслуховування користувачів та надання інформації, роз'яснення адміністративних рішень, принцип доступу до адміністративних документів, принцип судового захисту. Особливий акцент робиться на прозорості державного управління, яка є одним з найважливіших компонентів належного адміністрування. Чи дотримуються принципи належного адміністрування в країні, повинні визначати в кожному конкретному випадку відповідні суб'єкти контролю.

Як зазначає Лончар «Контроль за законністю здійснюється адміністрацією, судами та омбудсменом, за доцільністю - адміністрацією та омбудсменом, але остаточне судження про чесність, справедливість і моральність роботи адміністративних органів дає громадська думка» [6]. Хоча багато теоретиків і практиків використовують їх як синоніми навіть після десятиліть використання, можна стверджувати, що концепція доброго врядування є ширшою за концепцію доброго адміністрування, тобто включає її, але також концептуально перевершує її. Ці два поняття не можуть і не повинні ототожнюватися, але не можна заперечувати їх очевидний зв'язок. Належне врядування є ширшим поняттям, і одним з його ключових елементів є поняття належного адміністрування.

Належне врядування - це більш всеосяжна концепція, яка претендує на властивість універсальності. Воно поширюється в трьох напрямках: на державний сектор, приватний сектор і громадянське суспільство, тоді як належне адміністрування стосується виключно державного сектору, тобто публічної адміністрації. Належне врядування пов'язує всі три сектори і забезпечує баланс між ними.

Звернемося до питання належного врядування в документах міжнародних та регіональних організацій Термін «належне врядування» вперше згадується у звіті Світового банку (1989) «Африка на південь від Сахари: Від кризи до сталого зростання: дослідження довгострокової перспективи» [7]. У цьому

звіті термін «управління» описує «потребу в інституційній реформі та кращому й ефективнішому державному секторі у згаданому регіоні, але він прямо не вказує на належне врядування». Світовий банк відіграв центральну роль у появі та розвитку концепції належного врядування в 1990-х роках. Банк визначає врядування як «спосіб здійснення влади в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни». Для Світового банку «належне врядування означає ефективність державної служби, верховенство права щодо контрактів, ефективну судову систему, повагу до прав людини, свободу преси та плюралістичну структуру інституцій» [8].

На початку 1990-х років Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) почала розробляти концепцію належного врядування та підкреслювати його роль у сприянні розвитку. Конференція ПРООН зі сталого зростання та справедливості у 1997 році висвітлила фундаментальні принципи врядування, акцентуючи увагу на інституціях та регуляторній, нормативній діяльності уряду. На думку ПРООН, завдання держави полягає не в тому, щоб безпосередньо втручатися в надання послуг, а в тому, щоб створювати нормативно-правову базу та сприятливе середовище для приватних інвесторів і постачальників послуг. Таким чином, належне врядування стосується переважно державного сектору, але не обмежується ним [8].

Декларація тисячоліття, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН у 2000 році, створила новий контекст для обговорення належного врядування. ПРООН підкреслює важливість належного врядування для людського розвитку та викорінення бідності, визначаючи людський розвиток «як мету, належне врядування як засіб, а державу, приватний сектор та громадянське суспільство як учасників цього процесу» [9].

Таким чином, належне врядування стало організаційною концепцією для широкого спектру діяльності Організації Об'єднаних Націй у сферах демократії, розвитку, миру та безпеки, а також поваги до прав і свобод людини).

МВФ сприяє належному врядуванню у двох основних сферах:

1) управління державними ресурсами шляхом реформування інститутів державного сектору;

2) розвиток і підтримка прозорого і стабільного економічного та правового середовища, сприятливого для інвестицій приватного капіталу. МВФ підкреслює прозорість різних процесів як важливий сегмент належного врядування і заохочує країни-члени підвищувати

відповідальність шляхом збільшення прозорості в розкритті інформації, що має суспільне значення, через свою політику прозорості. З цією метою він сприяє належному нагляду, внутрішньому контролю, аудиту та публічній фінансовій звітності як механізмам контролю в цих фінансових установах [10].

У рамках Ради Європи було прийнято багато резолюцій, рекомендацій та керівних принципів, які прямо чи опосередковано стосуються належного врядування в країнах-членах. Рішенням Комітету міністрів Ради Європи у 2008 році було прийнято 12 принципів належного врядування на місцевому рівні [11]. Вони охоплюють такі питання, як етична поведінка, верховенство права, ефективність та результативність, прозорість, належне фінансове управління та підзвітність.

**Висновки.** Принципи належного врядування слід розглядати як орієнтир і своєрідний фундамент для побудови ефективної публічної адміністрації. Аналізуючи всі міжнародні документи та ті, що визначають належне врядування, а також належне адміністрування як його невід'ємну частину, їх принципи та теоретичні концепції цих термінів, можна дійти висновку, що належне врядування розширює виміри підзвітності публічної адміністрації за межі традиційних форм підзвітності. Фактично, воно шукає причини неефективності за допомогою традиційних форм підзвітності. Наприклад, традиційним видом підзвітності є відповідальність інституту публічної адміністрації за завдану шкоду з усіма особливостями правосуб'єктності держави та її посадових осіб, тобто особливими правовими умовами відповідальності держави та її посадових осіб. Для належного врядування в публічній адміністрації недостатньо, щоб форма матеріальної відповідальності отримала епілог у суді, необхідно визначити причини та підстави для виплати державою великих компенсацій та працювати над вжиттям практичних кроків і заходів, щоб не допустити таких наслідків у майбутньому. Іншим важливим сегментом, який сприяє дотриманню принципу відповідальності, а отже, і належному врядуванню,

є система внутрішнього фінансового контролю в державному управлінні, яка є результатом зосередження уваги на цілях, ризиках та управлінні ефективністю в державному управлінні. Крім того, однією з невід'ємних складових принципів підзвітності та належного врядування в цілому є розбудова культури доброчесності в державному управлінні, оскільки етична інфраструктура державного управління є основою підзвітності публічних службовців.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). Bilan sur les notions de «bonne gouvernance» et de «bonne administration» (CDL(2011)006). Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise). 2011. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-f).
2. Stowe, K. Good piano won't play bad music: administrative reform and good governance. *Public Administration*, 1992, 70(3), 387-394
3. Vukašinić-Radojičić, Z., & Vučetić, D. Professionalizacija javne uprave u Srbiji. Beograd: Kriminolističko-policijski univerzitet. 2021
4. Davinić, M. Pojam dobre uprave: između klasičnog i „mekog“ prava. *Pravni život*, 2010, 540(10), 389-404.
5. Pugh, I. The Ombudsman--Jurisdiction, Powers and Practice. *Public Administration*, 1978. 56(2), 127-138.
6. Lončar, Z. Javno mnjenje – oblike kontrole uprave. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1995, 1-3 (27-29). 231-241.
7. The World Bank. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study. The World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>. 1989.
8. The World Bank. Governance. The World Bank. Retrieved August 19, 2023, from: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview#2>.
9. UNDP. Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document. United Nations Development Programme, New York, 1997.
10. International Monetary Fund. Guidance Note on Governance—a 1997, Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement. IMF Policy Paper. 1997.
11. Council of Europe. 12 Principles of Good Democratic Governance. Council of Europe. <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931>. 2009.