КОНЦЕПЦІЇ GOOD GOVERNANCE ТА GOOD ADMINISTRATION (МІЖНАРОДНИЙ, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД)

С. ПОГРЕБНЯК
доктор юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
(Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»)

У сучасному світі міжнародні організації, уряди та організації громадянського суспільства реалізують цілу низку програм та ініціатив, спрямованих на подолання браку довіри між владою та громадянами, зміцнення між ними взаєморозуміння [1]. Одним із важливих інструментів у цьому напрямку є концепції *good governance* та *good administration*.

Досліджуючи їх, ми маємо насамперед звернутися до понять *governance* (управління, або врядування) та *administration* (управління, або адміністрування).

У літературі слушно зазначається, що *governance* як теоретична конструкція ще перебуває у процесі формування; крім того, слід ураховувати, що фахівці дають різне його визначення залежно від їхніх ідеологічних переконань і мети дослідження[1][3]. Сьогодні поняття управління зазвичай використовується в широкому контексті, зокрема для позначення процесу ухвалення та реалізації рішень у сфері корпоративного управління, міжнародного управління, державного управління та місцевого самоврядування [4].

Як *політичне поняття* управління (врядування) використовується з початку 70-х рр. XX ст. Світовий банк визначає його як здійснення політичної влади та використання інституційних ресурсів для вирішення проблем та справ суспільства [2]. У свою чергу ПРООН визначає управління як здійснення економічних, політичних та адміністративних повноважень з управління справами країни на всіх рівнях. Воно містить механізми, процеси й інститути, через які громадяни і групи виражають свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують свої обов'язки і врегульовують свої розбіжності [5].

[1] У випадку комерційної діяльності або діяльності неурядових організацій управління пов'язане із менеджментом, узгодженням політик, процесів і правом прийняття рішень у сфері своєї компетенції. У публічній сфері під цим терміном нерідко розуміють процес розпорядження владою відповідними публічними інститутами [2].

© С. ПОГРЕБНЯК, 2012

Можна припустити, що поняття *governance* має спільну природу з поняттям *government*. Останнє залежно від контексту може означати: державне управління, керівництво як процес; державну владу; державний, політичний устрій; уряд, державний апарат; систему правління, систему державної влади [6, с. 34].

Не менш багатозначним є термін *«administration»*. *Oxford Dictionaries* пояснюють його як: процес або вид діяльності ведення бізнесу, організації тощо; управління публічними справами, урядування (зокрема, назву офісу політичного лідера, державний департамент або агенцію); дію щодо розподілу, надання чи застосування будь-чого [7]. Отже, у певному контексті *governance* та *administration* можуть розглядатися як синоніми.

Більш чіткою є французька традиція їхнього розмежування. Як відомо, термін «адміністрація» *(Administration),* що походить від лат. *«administrare»* (допомагати, прислужувати, завідувати), з'явився в результаті історичного процесу розвитку державного управління, який привів до виникнення і виокремлення двох типів диференційованих структур: так званих політичних інстанцій, які мають право приймати рішення на основі демократичної легітимності, що часто випливає з виборів, і так званих адміністративних структур, покликаних дотримуватися процедур і правил виконання публічних програм, повноваження яких базуються на компетентності, експертизі та наборі співробітників на основі освітньої і/або професійної кваліфікації [8, с. 23].

У свою чергу термін «управління» *(Gouvernance)* походить від середньовічної латини, де *«gubernantia»* відсилає до понять ведення, спрямування, керівництва. Відповідно до європейської традиції державна влада зобов'язана, з одного боку, керувати суспільством, а з іншого — об'єднувати різні інтереси для виявлення загального інтересу. У зв'язку з цим управління нерідко визначають як процес координації діяльності акторів, соціальних груп та інститутів з метою досягнення цілей, сформульованих в результаті колективного обговорення. У такому випадку управління охоплює прийняття рішень, вирішення конфліктів, виробництво суспільних благ, координацію поведінки приватних акторів, регулювання ринків, організацію виборів, пошук ресурсів, визначення витрат [8, с. 442–443]. При цьому підході *administration* є складовою *governance* і не охоплює політичного управління.

Концепція належного управління (good governance) символізує парадигмальну зміну ролі управління; вона робить акцент на якості державного управління, що виражає себе через елементи і критерії [3]. Таким чином, у поняття управління вводиться нормативний вимір: належне управління пред'являє певні важливі вимоги до процесу прийняття рішень і формулювання державної політики [9], а значить, може розглядатися як принцип.

Антиподом належного управління можна вважати ***неналежне, або погане, управління (maladministration)***, яскраве визначення якого дав у 1967 р. Р. Кросман, міністр уряду Великої Британії, що відповідав за законодавчий процес. На його думку, неналежне управління — це упередженість, нехтування, неувага, зволікання, некомпетентність, недолугість, ниciсть, сваволя тощо, що їх сприймають за несправедливість [10, с. 446].

Принцип належного управління є одночасно давно існуючою[1] та новаторською ідеєю. Його конкретний зміст поступово виводився із давньої концепції захисту користувачів, отримував своє закріплення і конкретизувався в різних інструментах та європейській судовій практиці. Сьогодні він виступає як один із наріжних каменів сучасного адміністративного права [13].

На нашу думку, визнанню цього принципу сприяє *концепція державної спроможності (stateness)*[2]. Дж. Неттл дає попереднє визначення держави як сторожа біля воріт, який регулює потоки дій всередині й ззовні відповідної спільноти, а потім звертає увагу на держави з низьким ступенем «спроможності» у внутрішній соціальній сфері. Держави, які демонструють неспроможність виконувати покладені на них функції, іменують неспроможними державами, або державами-невдахами *(failed states)* [14, с. 21, 27–28]. Отже, з точки зору цієї концепції держава має демонструвати власну ефективність у виконанні функцій, тобто здійснювати не будь-яке, а належне управління.

Іншим ідейним підґрунтям принципу належного управління є *концепція демократичної легітимності*. Відповідно до відомого визначення демократія передбачає здійснення влади народом, владу від народу і владу, що служить народові [15]. Якщо відкинути перший аспект, що віддзеркалює ідею безпосередньої (прямої) демократії, то два останні аспекти, які стосуються представницької демократії й державної влади, можуть бути представлені в іншій системі координат: як вихідна легітимація *(input)* та легітимація, зумовлена результатом *(output)*. У першому випадку політичні рішення вважаються легітимними, якщо вони віддзеркалюють волю народу, спираючись на мандат, отриманий в результаті виборів; у другому — державні рішення є легітимними за умови, що вони сприяють колективному добробуту суспільства. Концепція належного управління тісно пов'язана із легітимністю, зумовленою результатом. Саме тут стає важливою здатність правителів до оцінки й вирішення проблем; вони вимушені звітувати про соціальну прийнятність і результативність публічних дій. Доводячи свою здатність гарних управлінців, вони надають додаткову легітимність своєму виборному мандату [8, с. 180–181].

Вважається, що принцип належного управління виконує подвійну функцію: з одного боку, він діє як парасолька, під якою окремі правила згруповані разом навколо загальної, керівної ідеї, а саме ідеї належного управління, з іншого — він сам собою може служити трампліном для конкретних нових правил, які стосуються тієї ж ідеї. Як принцип, він становить відкрите джерело прав і обов'язків [13].

---

[1] Наприклад, деякі дослідники знаходять філософське підґрунтя цієї ідеї у відомому вислові Аристотеля [Політика, 1252b] про державу, яка виникає для задоволення життєвих потреб, але існує заради досягнення належного життя *(good life)* [11, с. 16]. Зокрема, Аристотель описував належне управління як державу, що управляється моральним і справедливим керівником [4]. Належне життя починається з гарантій захисту життя, свободи і власності кожного, визначаючи умови виникнення держави, які Т. Гоббс, Дж. Локк та Ж.-Ж. Руссо заклали в своїх теоріях суспільного договору [12].

[2] Слід звернути увагу на те, що державність передається в англійській мові двома термінами *«statehood»* і *«stateness»,* які віддзеркалюють різні її аспекти: так, *«statehood»* (статусність) підкреслює первісну функцію держави, тоді як *«stateness»* (спроможність) — потенціал її здійснення.

Зміст концепції *good governance*

Дослідники *Світового банку*, установивши зв'язок між якістю управління державою та її здатністю досягати сталого економічного і соціального розвитку та схваливши належне управління як ключовий елемент стратегії розвитку, виокремили основні параметри належного управління: 1) голос і підзвітність, яка містить громадянські свободи і політичну стабільність; 2) ефективність влади, яка містить якість вироблення політики і надання публічних послуг; 3) відсутність регуляторних обтяжень; 4) верховенство права, яке містить захист прав власності; 5) незалежність судової влади; 6) боротьба з корупцією [16].

Концепція належного управління, розроблена Світовим банком, була схвалена цілим рядом інших міжнародних структур і організацій, які часто адаптували її до своїх власних потреб. Низка спроб, зокрема, була зроблена для її зміни, зокрема, з метою посилення демократичного елементу [4].

Так, ПРООН визначає належне управління як розподіл ресурсів та управління ними у відповідь на колективні проблеми, що характеризується участю, прозорістю, підзвітністю, верховенством права, ефективністю та справедливістю [5]. Його основними характеристиками є: 1) участь; 2) верховенство права; 3) прозорість; 4) оперативність; 5) орієнтованість на консенсус; 6) справедливість; 7) ефективність і результативність; 8) підзвітність; 9) стратегічне бачення майбутнього [17].

Організація економічного співробітництва та розвитку визначила такий перелік принципів належного управління: повага до верховенства права; відкритість, прозорість та підзвітність демократичних інститутів; справедливість і рівність у відносинах із громадянами, зокрема механізми для проведення консультацій та участі; ефективні й продуктивні послуги; чіткі, прозорі й такі, що застосовуються, закони і правила; узгодженість і послідовність у формуванні політики; високі стандарти етичної поведінки [18].

На сайті *Економічної та соціальної комісії ООН для Азії та Океанії* зміст належного управління розкривається через вісім основних характеристик: участь; орієнтованість на консенсус; підзвітність; прозорість; оперативність; ефективність та дієвість; справедливість та включеність; додержання верховенства права. Цей принцип запевняє, що корупцію зведено до мінімуму, думки меншості враховуються і що голоси найбільш вразливих членів суспільства розглядаються під час прийняття рішень. Він також дає змогу реагувати на нинішні і майбутні потреби суспільства [19].

Важливе значення для утвердження принципу належного управління мала діяльність Ради Європи та Європейських співтовариств.

У Резолюції Парламентської Асамблеї *Ради Європи* 1060 (1995) від 27 квітня 1995 р. належне управління пояснювалося як таке, що містить демократію і права людини, відсутність корупції, соціальні реформи на користь знедолених, економічні реформи в напрямку ринкових принципів, належного захисту навколишнього середовища і більш вільної торгівлі, включаючи торгівлю з іншими країнами, що розвиваються [20]. На саміті у Варшаві в 2005 р. глави держав та урядів держав–членів Ради Європи заявили, що демократія і належне управління на всіх рівнях має найважливіше значення для запобігання кон-

фліктів, сприяння стабільності, економічному і соціальному прогресу і, отже, для створення життєздатних спільнот, де люди хочуть жити і працювати, зараз і в майбутньому [21]. Резолюція Парламентської Асамблеї 1547 (2007) від 18 квітня 2007 р. наголошувала на важливості принципів субсидіарності й пропорційності для досягнення належного управління, яке в свою чергу необхідне для зміцнення демократії, а також відзначала роль належного управління в запобіганні корупції [22].

Крім того, у цьому контексті можна згадати про Європейську Стратегію інновацій та належного управління на місцевому рівні, яка була схвалена на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.), та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р.[1]. Принципи, сформульовані у Стратегії, спираються на *Acquis Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та захисту прав людини* [4].

Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), яка є дорадчим органом Ради Європи з питань конституційного права, зазначає, що належне управління містить безліч елементів, серед яких часто називають: підзвітність; прозорість; реагування на потреби людей; продуктивність; ефективність; відкритість; участь; передбачуваність; верховенство права; узгодженість (послідовність); справедливість; етичну поведінку; боротьбу з корупцією; закінчення процедур у розумні строки; захист прав людини; спрощення процедур. При цьому підзвітність, прозорість та участь є найбільш часто згадуваними елементами, але вони, здається, мають різні значення залежно від контексту, в якому вони використовуються. На думку Комісії, суттєвою проблемою є відсутність консенсусу з питання про те, чи є належне управління засобом для досягнення певної мети (наприклад, захисту прав людини), чи воно є самоціллю. Ця проблема тісно пов'язана із питанням щодо того, чи містить належне

[1] Ця Стратегія покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок постійного удосконалення системи управління та надання послуг відповідно до дванадцяти принципів, а саме: 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 [23, с. 50–51; 24].

управління демократію, верховенство права і захист прав людини, чи воно має окреме існування. У будь-якому випадку, наголошує Комісія, існування цієї концепції є можливим лише за умови, якщо вона не використовується для того, щоб послабити ключові вимоги в плані демократії, верховенства права і прав людини. У цьому сенсі належне управління може існувати лише в тих суспільствах, де переважають демократичні інститути та процеси, включаючи прозорість та підзвітність, і де влада поважає всі основні права людини й дотримується їх [4].

Концепція належного управління отримала ґрунтовне втілення в межах *Європейського Союзу.* Інституції ЄС виходять з того, що довіра справляє значний позитивний вплив на побудову процвітаючої й компетентної держави, в якій громадяни відчувають свою здатність впливати на політичний процес і розвиток держави як такої. Тому закономірним результатом прагнень до кращого життя і майбутнього стала розробка принципів належного управління, які розглядаються як головні рушійні сили європейського демократичного процесу.

Визначення змісту концепції міститься, зокрема, в Угоді про партнерство між державами Африки, Карибського басейну і Тихоокеанського регіону та Європейського співтовариства *(Cotonou Agreement)*: в ній підкреслюється, що належне управління сприяє утвердженню прав людини, демократичних принципів і верховенства права; воно є прозорим і підзвітним управлінням людськими, природними, економічними та фінансовими ресурсами для цілей справедливого та сталого розвитку. Це тягне за собою ясні процедури прийняття рішень на рівні публічної влади, прозорі й підзвітні інституції, верховенство права в управлінні й розподілі ресурсів та створення потенціалу для розробки та реалізації заходів, спрямованих, зокрема, на запобігання корупції та боротьбу з нею [25].

Європейська Комісія у Білій книзі з питань європейського управління сформулювала *п'ять базових принципів належного управління,* кожен з яких важливий і для створення *більш демократичного управління:* відкритість, участь, підзвітність, ефективність та послідовність. Вони лежать в основі демократії та верховенства права в державах-членах, але вони поширюються на всі рівні влади — глобальний, європейський, національний, регіональний та місцевий [26].

Розглянувши вживання терміна «належне управління» у національних конституціях, законодавстві та судовій практиці, Венеціанська комісія встановила, що він рідко використовується в національних правових порядках. Так, жодна конституція в Європі не встановлює права на належне управління або не містить згадування про нього як про принцип. На основі опитування, проведеного Венеціанською комісією, було зроблено висновок, що дуже обмежене число європейських держав ввело поняття належного управління в закони. Відповідні приклади були знайдені в Нідерландах та Латвії [4]. Крім того, нам вдалося знайти посилання на цей принцип та його пояснення в законодавстві Молдови [27]. Так само існує дуже небагато випадків, коли національні суди у своїх рішеннях визнали належне управління як принцип або посилалися на нього. Такі приклади були знайдені в Албанії, Латвії й Нідерландах [4].

Шукаючи причини подібної ситуації, експерти Венеціанської комісії звертають увагу на походження концепції. На їхню думку, за всіх відмінностей між Світовим банком та ЄС у підходах до управління обидві установи використову-

вали концепцію *governance*, а не *government*, оскільки остання зачіпає питання про втручання з боку міжнародних організацій у національний суверенітет держав. Оскільки ця проблема відсутня на національному рівні, держави можуть не використовувати концепції *governance*, а значить, і *good governance*. Крім того, її стандарти були спочатку спрямовані на зовнішній моніторинг, який не передбачає безпосередньої участі зацікавлених осіб у державі. Рідкісне використання цієї концепції в національних правових порядках також може бути пояснене тим, що *governance* не є юридичним поняттям; в його основі лежить ідея, яка виникла під час вивчення інститутів з точки зору економіки [4]. Таким чином, можна стверджувати, що *good governance* має радше *не правову, а політичну природу.*

Зміст концепції *good administration*

Поява цієї концепції пов'язується із діяльністю Ради Європи та ЄС. Так, у Резолюції 77 (31), схваленій 28 вересня 1977 р. Комітетом Міністрів *Ради Європи,* зазначалося, що з розвитком сучасної держави державні адміністративні заходи набули все більш важливого значення, у зв'язку з чим індивіди стали більш залежними від адміністративних процедур. Йдеться, зокрема, про те, що органи державної влади, крім традиційних завдань забезпечення законності та правопорядку, все частіше виконують різноманітні функції, спрямовані на забезпечення добробуту громадян та покращення суспільних умов. У цій ситуації на підставі свого основного завдання — захисту основних прав і свобод особи — Рада Європи мала намір докласти зусиль для покращення процедурного становища людини у відносинах з адміністрацією шляхом сприяння прийняттю правил, які забезпечували б справедливість у відносинах між громадянином і адміністративними органами. З цією метою у Резолюцію в контексті вимог належного й ефективного адміністрування *(good and efficient administration)* були включені такі принципи, як: 1) право бути заслуханим; 2) доступ до інформації; 3) допомога та представництво; 4) мотивування; 5) вказівка на засоби захисту [28].

Для того щоб обмежити сферу застосування принципів, Рада заявила, що запропоновані принципи застосовуються для захисту як фізичних, так і юридичних осіб у ході адміністративних процедур щодо будь-якого окремого заходу або рішення, які приймаються під час здійснення публічної влади і які мають такий характер, що безпосередньо зачіпає права, свободи чи інтереси осіб (адміністративний акт) [28].

Важливим кроком у визначенні принципів, пов'язаних із належним управлінням, стало прийняття Комітетом Міністрів Ради Європи Рекомендації CM/Rec (2007) 7 від 20 червня 2007 р. державам-членам про належне управління. При цьому Комітет Міністрів прийняв до уваги рекомендації 1615 (2003) Парламентської Асамблеї, яка закликала його підготувати проект типового тексту для одного з основних прав особи на належне управління та єдину, всебічну, консолідовану модель кодексу належного управління, щоб визначити це основне право і таким чином сприяти його ефективній реалізації на практиці. Додатком до цієї Рекомендації є *Кодекс належного управління (Code of good*

administration), схвалений з метою сприяння загальному визнанню відповідних принципів у державах-членах. Цей Кодекс (див. ст. 2–10) встановлює *дев'ять принципів належного управління:* законність, рівність, безсторонність, пропорційність, правову визначеність, прийняття рішення в розумні строки, участь, повагу до прайвесі, прозорість. Кодекс також містить правила, що регулюють адміністративні рішення, а також розділ, присвячений оскарженню адміністративних рішень і компенсаціям. Ці принципи і правила повинні застосовуватися органами публічної влади у відносинах з приватними особами (фізичними та юридичними особами). При цьому органами публічної влади визнаються будь-які особи публічного права, зокрема державні, місцеві й автономні органи влади, що здійснюють публічну службу чи діють у суспільних інтересах, а також будь-яка особа приватного права, яка здійснює прерогативи органу публічної влади. Державам-членам пропонується прийняти стандарти, викладені в кодексі, та забезпечити їхню ефективну реалізацію [29].

На думку Венеціанської комісії, *good administration* охоплює, зокрема, такі вимоги, як неупередженість, справедливість, завершення процедур у розумні строки, правову визначеність, пропорційність, недискримінацію, право бути почутим, ефективність, продуктивність. Вона вважає, що *good administration є складовою good governance*. При цьому принцип *good administration* базується на основі чітко визначених процесуальних прав, порушення яких може бути розглянуте судом. Саме тому загальновизнано, що *good administration,* на відміну від *good governance*, є юридичною концепцією. Комісія зазначає, що ця різниця в природі має братися до уваги; отже, *good administration* не може бути прирівняна до *good governance* [4]. Такий підхід втілено й у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про належне управління, яка визнає *good administration* одним із аспектів *good governance* [29].

Досліджуючи право ЄС, можна дійти висновку, що витоки принципу належного управління є у судовій практиці *(case-law*) ЄС. Саме суди ЄС підкреслили важливість процесуальних гарантій *як противагу адміністративному розсуду.* Суди також визнали перелік загальних адміністративних принципів, наприклад: управління на основі права; недискримінація; пропорційність; правова визначеність; захист законних очікувань; право бути почутим до прийняття публічною владою несприятливого рішення.

Суди ЄС поступово розвинули ці положення, перетворивши належне управління в основоположне право особи, яке має існувати в державах, де діє верховенство права. Інакше кажучи, вони створили неписане адміністративне право через свою судову практику. Таке мислення судів може бути витлумачене як еволюція від централізованої традиції франкоорієнтованого управління до більш індивідуально орієнтованої точки зору адміністративних процедур ЄС [30].

Сьогодні концепція належного управління *(good administration)* втілена насамперед у двох документах ЄС: у Хартії основних прав Європейського Союзу та в Кодексі належної адміністративної поведінки.

Природно, що права та обов'язки, які містяться в усіх частинах ст. 41 і ст. 42 *Хартії основних прав Європейського Союзу,* повинні розглядатися як центральна частина концепції належного управління.

Інновація ст. 41 Хартії[1] полягає в тому, що вона перетворює деякі елементи об'єктивного принципу законності в ***суб'єктивне право на належне управління.*** Раніше поняття «належне управління» розглядалося в судовому порядку як принцип, а не як право. Отже, воно не могло бути самостійною правовою основою для позову, незважаючи на те що сторона могла покладатися на цю концепцію. Після набрання чинності Хартією право на належне управління надає особі право очікувати й вимагати певного стандарту поведінки від публічної влади — поведінки, заснованої на верховенстві права. Це право відрізняється від «класичних» основних прав, таких як право на людську гідність і свободу думки, совісті й релігії, у зв'язку з тим, що воно захищає інтереси не лише шляхом визнання його існування, але й шляхом установлення форм і процедур, яких повинні дотримуватися публічні установи [32].

Це право дає можливість підкреслити, що з точки зору належного управління процедурні механізми є такими ж важливими, як і його результати: вони самі є невід'ємною частиною права на належне управління. Те, як адміністрація діє, неможливо відокремити від змісту самої дії. Саме тому право на належне управління містить насамперед необхідні процесуальні гарантії. Воно також вимагає вжиття заходів для (ре)організації управління, заохочення певної поведінки та сприяння підготовці державних службовців [4].

У більшості досліджень, присвячених ст. 41 Хартії, підкреслюється, що ці положення ґрунтуються на існуванні Європейського Союзу, який підкорюється ***верховенству права,*** чиї характеристики були розроблені в судовій практиці, яке закріплює ***inter alia належне управління як загальний принцип права.***

Установлення права на належне управління свідчить про заснування нового фундаментального права. Це право ***спрямоване на захист осіб у відносинах з державною адміністрацією,*** який також є метою ст. 42 (право на доступ до документів) і ст. 43 (Європейський омбудсмен). Пункт 1 ст. 41 підтверджує це загальне право, яке ґрунтується на принципі верховенства права й ***зумовлене необхідністю рівного ставлення.*** Зобов'язання адміністрації щодо неупередженості, справедливості й розумні строки вирішення справи кожної людини є ***еквівалентом положення про право на доступ до правосуддя,*** закріпленого у ст. 47 Хартії (право на ефективний правовий захист і на справедливий судовий розгляд) [33].

---

[1] Відповідно до ст. 41 Хартії основних прав ЄС «Право на належне управління»

«1. Кожна особа має право на безсторонній, справедливий розгляд її справи у розумний термін установами та органами Європейського Союзу.

2. Це право містить:

— право кожної особи висловити свою думку, перш ніж до неї особисто будуть вжиті заходи, які можуть потягнути за собою несприятливі для неї наслідки;

— право кожної особи на доступ до матеріалів, що її стосуються, за дотримання законних інтересів конфіденційності та професійної й комерційної таємниці;

— обов'язок адміністративних органів мотивувати свої рішення.

3. Кожна особа має право на відшкодування Співтовариством шкоди, завданої її установами або її службовцями під час виконання ними своїх обов'язків, відповідно до загальних засад права держав-членів.

4. Кожна особа має право звертатися до установ Союзу однією з офіційних мов Договору і мусить отримати відповідь тією ж мовою» [31].

Водночас право на належне управління не слід розглядати як право саме по собі; воно має бути визначене через більш конкретний набір прав і обов'язків. Саме вони мають характер прав особи, які кожна фізична чи юридична особа може вимагати від адміністрації [4]. Основні елементи цього права отримали розвиток у п. 2 (право бути вислуханим і право кожної особи на доступ до її справи, а також право на мотивоване рішення).

Хартія встановлює право кожної особи на поважне ставлення у відносинах з установами та органами Співтовариства. Викладене в розділі про громадянство, це право *стосується всіх осіб, а не лише громадян ЄС*, оскільки воно пов'язане із зобов'язанням адміністрації діяти без дискримінації в усіх справах; суд визнав, що юридичні особи також користуються цим правом [33].

Слід звернути увагу на великий внесок Європейського омбудсмена у визнання права на належне управління. Як відомо, одним із фундаментальних прав громадян Союзу, включених до цієї Хартії, є право подавати до Європейського Омбудсмена скарги щодо неналежного управління з боку установ та органів Союзу (ст. 43). На основі пропозиції омбудсмена Європейський парламент прийняв 6 вересня 2001 р. резолюцію A5-0245/2001 та затвердив *Європейський кодекс належної адміністративної поведінки*. Метою цього Кодексу є надання більш докладних роз'яснень того, що саме має означати на практиці право на належне управління. Акт встановлює такі норми і принципи, як: законність, пропорційність, неприпустимість дискримінації, відсутність зловживання повноваженнями, безсторонність та незалежність, об'єктивність, законні очікування, послідовність та інформування, справедливість, ввічливість, відповідь на листи мовою громадян; право бути вислуханим і надати свої зауваження; рішення протягом розумного часу; обов'язок із розкриття причини прийняття рішення, підтвердження отримання та зазначення відповідальної посадової особи, зобов'язання передати в компетентні служби, вказівка на можливість оскарження, повідомлення про рішення, захист даних, а також відповіді на запити про надання інформації [34].

У контексті нашого дослідження можна згадати також про Кодекс належної адміністративної поведінки для співробітників Європейської Комісії у їхніх відносинах із громадськістю, прийнятий 13 вересня 2000 р. і який набув чинності 1 листопада 2000 р.[1]

Крім того, в останні роки принцип належного управління нерідко пов'язується із діями інститутів ЄС, спрямованими на ***боротьбу з корупцією,*** що розглядається як порушення рівного ставлення та бар'єр для вільної конкуренції [33]. Корупція в державі або в її агентів є прямим порушенням прав

[1] Він наводиться в додатку до Правил процедури Комісії та містить принципи й правила: про загальні принципи ефективного управління (законність, недискримінація та рівне ставлення, пропорційність, послідовність); про керівні принципи ефективної адміністративної поведінки (об'єктивність і неупередженість, інформування про адміністративні процедури); про інформацію про права зацікавлених сторін (заслуховування всіх сторін з прямим інтересом, обов'язок мотивувати прийняті рішення, обов'язок вказувати на можливість оскарження); про поводження із запитами (запити на отримання документів, листування, телефонний зв'язок, електронна пошта, запити від засобів масової інформації); про захист персональних даних та конфіденційної інформації [35].

людини, оскільки вона знижує наявні ресурси, які підлягають суспільному розподілу. Підзвітність і прозорість у фінансових питаннях є необхідними для здійснення контролю та вимагає відповідної організації правління [4].

На відміну від *good governance, good administration* є концепцією, яка набагато більше використовується на національному рівні. Правда, лише одна держава (Фінляндія) прямо закріпила належне управління в своїй конституції. Водночас слід розуміти, що вимоги права на належне управління випливають із таких принципів верховенства права, як законність, рівність, неупередженість, пропорційність, правова визначеність, прийняття заходів протягом розумного строку, участь, повага до приватного життя та прозорість. Ці принципи знайшли відображення в конституціях практично всіх європейських держав, що дозволяє підтвердити існування загальної вимоги (принципу) належного управління. Саме тому право на належне управління було визнане законодавством, судовою практикою та правовою доктриною багатьох держав. Так, національній судовій практиці доволі часто доводиться мати справу з порушеннями права на належне управління або принаймні з порушеннями різних процесуальних прав, які його складають (навіть у тих державах, які формально не визнають права на належне управління) [4].

Ураховуючи досвід Ради Європи та ЄС, а також практику європейських держав, можна стверджувати, що існують усі передумови для визнання в Україні конституційного права на належне управління. Крім принципів верховенства права, рівності, законності тощо (статті 8, 19, 21, 24 Конституції), які є ідейним підґрунтям цього права, його визнання у статусі конституційного права може спиратися на положення ч. 1 ст. 22 Конституції України, згідно з яким перелік прав і свобод, закріплених цією Конституцією, не є вичерпним.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Куюмджиєва А.* Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства : дослідження ; проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.osce.org/uk/ukraine/75885.

2. *Вишлова-Пилєва І. І.* Механізми впровадження концепції належного врядування на місцевому рівні : робота на здобуття кваліфікації магістра державного управління ; Національна академія державного управління при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://prozora.frdl.szczecin.pl/mod/resource/view.php?id=163.

3. *Abdellatif Adel M.* Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development Governance Programme [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf.

4. 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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29009-e.pdf.

5. Governance for Sustainable Human Development : A UNDP policy paper [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm.

6. Трудным путем демократии : Процесс государственного управления в США / Джанда К., Берри Д. М., Голдман Д., Хула К. В. ; пер. с англ. — М. : РОССПЭН, 2006. — 656 с.

7. Oxford Dictionaries [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://oxforddictionaries.com/definition/administration?q=administration.

8. Новый общественно-политический словарь / пер. с фр. — М. : Московская школа политических исследований, 2008. — 548 с.

9. *Santiso Carlos*. Good Governance and Aid Effectiveness : The World Bank and Conditionality [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.eldis.org/fulltext/conditionality.pdf

10. Короткий оксфордський політичний словник / за ред. І. Макліна і А. Макмілана ; пер. з англ. — К. : Основи, 2006. — 789 с.

11. *Аристотель*. Політика / Аристотель ; пер. з давньогр. — К. : Основи, 2003. — 239 с.

12. *Obaidullah A. T. M*. Democracy and Good Governance : The Role of Ombudsman [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.undp.org.bd/projects/prodocs/SPD/Obaidullah.pdf.

13. *Váczi P.* The Institution of Good Administration in the Council of Europe [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf.

14. *Ильин М. В*. Структурные параметры неблагополучия государств // Ассиметрия мировой системы суверенитета : зоны проблемной государственности / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. — М. : МГИМО-Университет, 2011. — С. 20–47.

15. The Gettysburg Address by Abraham Lincoln [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://showcase.netins.net/web/creative/lincoln/speeches/gettysburg.htm.

16. 2007 World Development Indicators [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/WDI07section5-intro.pdf.

17. Governance for Sustainable Human Development : A UNDP policy paper [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b.

18. OECD: Public Governance and Management [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html.

19. What is Good Governance? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp.

20. Parliamentary Assembly Resolution 1060(1995) on development co-operation policies [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/ERES1060.htm.

21. Warsaw Declaration adopted at the Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2005)79&Language=lanEnglish&Ver=final.

22. Parliamentary Assembly Resolution 1547(2007) : State of human rights and democracy in Europe [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/eres1547.htm.

23. 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.

24. The Council of Europe Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level, MCL-15(2007)8, adopted on 16 October 2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2.

25. Partnership Agreement between the States of the African, Caribbean and Pacific group of States on the one part, and the European Community and its member States on the another part [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/agr01_en.pdf.

26. European Governance : A White Paper [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

27. О государственном внутреннем финансовом контроле : Закон Республики Молдова от 23 сентября 2010 г. № 229 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=32886.

28. Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади : Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://apelyacia.org.ua/content/rezolyuciya-77-31-komitetu-ministriv-pro-zahist-osobi-stosovno-aktiv-administrativnih.

29. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration : Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM.

30. Principles of Good Administration In the Member States of the European Union [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf.

31. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

32. *Lanza E.* The Right to Good Administration in the European Union. Roots, Eationes and enforcement in Antitrust Case-law [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523.

33. Art 41. Right to Good Administration [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.eucharter.org/home.php?page_id=49.

34. Європейський кодекс належної управлінської поведінки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/civic/doccatalog/document?id=128635.

35. Code of Good Administrative Behavior for Staff of the European Commission in their Relations with the Public [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf.

Погребняк С. П. Концепції *good governance* та *good administration* (міжнародний, європейський та національний досвід)

Анотація. У статті на основі досвіду Світового банку, ПРООН, Ради Європи, Європейського Союзу та інших міжнародних організацій проаналізовано загальний зміст та розкрито зміст концепції *good governance*. Відзначено, що ця концепція має політичну природу і тісно пов'язана з ідеями державної спроможності і демократичної легітимності.

Концепція *good administration,* яка має юридичну природу і ґрунтується на принципах верховенства права, законності, рівності, отримала найбільший розвиток у діяльності Ради Європи та Європейського Союзу. Зокрема, це призвело до визнання загального принципу права (принципу належного управління) і основного права (права на належне управління).

Ключові слова: принцип належного управління, принцип належного адміністрування, демократія, верховенство права, рівне ставлення, процедурні гарантії, право на належне управління.

Погребняк С. П. Концепции *good governance* и *good administration* (международный, европейский и национальный опыт)

Аннотация. В статье на основе опыта Мирового банка, ПРООН, Совета Европы, Европейского Союза и других международных организаций проанализирован общий смысл и раскрыто содержание концепции *good governance.* Отмечено, что данная концепция имеет политическую природу и тесно связана с идеями государственной состоятельности и демократичной легитимности.

Концепция *good administration*, которая имеет юридическую природу и основывается на принципах верховенства права, законности, равенства, получила наибольшее развитие в деятельности Совета Европы и Европейского Союза. В частности, это привело к признанию общего принципа права (принципа надлежащего управления) и основного права (права на надлежащее управление).

Ключевые слова: принцип надлежащего управления, принцип надлежащего администрирования, демократия, верховенство права, равное обращение, процедурные гарантии, право на надлежащее управление.

Pogrebniak S. Conceptions Good Governance and Good Administration (international, European and national experience)

Summary. In the article the conception of good governance general meaning and content are analyzed and disclosed in the accordance with World Bank, UNDP, the Council of Europe, the European Union and other international organizations experience. It is noted that the concept of good governance that has a political nature is closely related to the ideas of stateness and democratic legitimacy.

The conception of good administration has a legal nature and is based on the rule of law, lawfulness, equality. The conception of good administration is mostly developed in the CE and the EU practice. In particular, the general principle of law (the principle of good governance) and the fundamental right (the right to good administration) were the result of such recognition.

Key words: the principle of good governance, the principle of good administration, democracy, the rule of law, the equal treatment, procedural guarantees, the right to good administration.