

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

ГРИШИНА НАТАЛІЯ ВІКТОРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету ХНУ імені В. Н. Каразіна
тел. моб. 097-789-29-37
grishinanavi@ukr.net

УДК 342.92

DOI: 10.37772/2518-1718-2020-1(29)-12

ПРИНЦИПИ ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті представлено сучасні європейські та вітчизняні підходи до розуміння змісту основоположних принципів доброчесності та європейської концепції належного урядування публічного адміністрування.

Ключові слова: правова держава, принципи, доброчесність, належне урядування, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Як і для будь-якої діяльності, принципи у публічному управлінні займають першочергове значення. Це впливає з характеристики правової держави. Проблема поняття, ознак, принципів правової держави займалися не тільки зарубіжні, а й вітчизняні вчені.

Як стверджує Колодій Анатолій Миколайович, правова держава – це суверенна, політико-територіальна організація влади, яка існує і функціонує в громадянському демократичному суспільстві на підставі соціально справедливого права і за якої на основі останнього реально забезпечується здійснення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, окремих груп людей і громадянського суспільства у цілому, держава і людина несуть взаємну відповідальність згідно з правовим законодавством [1, С.123].

Формування правової держави потребує достатньо високий рівень розвитку відносини у суспільстві, адже правова держава характеризується загальнолюдськими цінностями і втілює ідею панування справедливого права у суспільстві.

Мета статті – проаналізувати розуміння принципів доброчесності та належного урядування у публічному управлінні та нагальну потребу їх застосування в Україні.

Аналіз останніх досліджень. В даний час вітчизняними вченими зроблені перші кроки аналізу окремих аспектів принципів доброчесності та належного управління, серед яких Аверьянов В.Б., Грицяк І.А., Колодій А.М., Пухтецкая А.А. та інші.

Виклад основного матеріалу. Концепцію правової держави слід розглядати через її принципи. Принципи правової держави – це найзагальніші закономірності даної концепції, при чому вони не отожднюються з ознаками чи рисами, механізмом правової держави.

При характеристиці принципу, як правило, звертається увага на те, що він являє собою ідею, положення, вимогу, а також є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, відправним, провідним, чільним [2, С. 24]. І з цим твердженням не можна не погодитися. Визначень принципів права велика кількість. Але основна особливість закріплюється в тому, що вони є основоположними.

Принципи права пов'язані з категорією справедливості, що є основною категорією для державно-правової сфери.

Багатоаспектний аналіз питань доброчесності державної влади, проведений на міждисциплінар-

ному просторі загальних та галузевих філософських, політичних, управлінських та юридичних дисциплін, свідчить про широкі можливості сучасної науки в її прагненні відповідати потребам практики, зокрема сприяти відновленню та підвищенню рівня довіри суспільства до влади та забезпеченню в процесі її реалізації дії високих моральних принципів. Разом із цим, незважаючи на вагомий науковий внесок у розробку морально-етичного аспекту здійснення державної влади, корупція та інші прояви недоброчесності її представників продовжують поширюватися в Україні, набуваючи ознак системності.

Саме по собі поняття «доброчесність» було сформоване за рамками юриспруденції, і, щоб дати визначення, потрібно звернутися до філософських вимірів та уявлень. Доброчесність як одна з основних категорій моральної теорії була в центрі філософських роздумів уже від самого виникнення філософії як науки.

За визначенням, який дає сучасний словник з етики, доброчесність – це позитивна моральна якість, зумовлена свідомістю і волею людини, яка є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків; якість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо і неухильно орієнтуватись у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості [3, с. 387].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття доброчесності розглядається як властивість за значенням «доброчесний», висока моральна чистота, чесність. Доброчесний – який живе чесно, дотримується всіх правил моралі. Який є проявом чесності, моралі [4, с. 308].

Категорія «доброчесність» належить до основоположних категорій етики, відображає певну мораль, яка є суб'єктивною за своєю суттю та означає результат виділення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей. Доброчесність державної влади може в найбільш загальному вигляді означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямовується на досягнення добра як для кожної окремої людини, так і для суспільства в цілому [5].

Дещо інше визначення доброчесності запропоновано у Посібнику для членів Комісії з відбору суддів США: доброчесність означає чесність, моральну силу та професійну справедливість. Вона також вимагає відчуття гідності, надійності та абсолютної широти. Доброчесний суддя є непохитно етичним [6]. У посібнику для визначення поняття «доброчесність» застосовані також оціночні поняття, такі як мораль, чесність, надійність, але наданий той мінімум, який дає предметно оцінити напрям думки законодавця щодо оцінки даного поняття.

Прояви корупції та інших службових зловживань є аморальними за своєю суттю, адже суперечать нормам суспільної моралі, загальноприйнятим уявленням людей про добро, честь, гідність, рівність прав і свобод, справедливість та інші вселюдські моральні цінності. Корупція та інші службові зловживання в органах державної влади України вказують на недостатній рівень доброчесності, а нерідко недоброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, адже в такій поведінці проявляються негативні моральні та морально-психологічні якості цих осіб.

Гостро засуджуючи корупцію та інші негативні прояви державної влади, суспільство в усі часи потребує відповідальної, справедливої, гуманної, здатної і готової чесно, гідно, сумлінно, законно виконувати свої завдання і функції, тобто доброчесної державної влади.

Доброчесність державної влади виступає найважливішою суспільною моральною вимогою і потребою, а тому відіграє велике соціальне значення. Сьогодні в Україні вона виступає однією з найактуальніших тем, яка хвилює наше суспільство, обговорюється європейською та міжнародною спільнотою.

Даний принцип визначений на законодавчому рівні як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [7]. А це наголошує на обов'язковій відповідності даній вимозі при здійсненні публічного адміністрування.

В свою чергу, принципи належного врядування мають важливе значення для функціонування публічної адміністрації, оскільки вони стосуються правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні адміністративних процедур і спрямовується на прийняття адміністративних актів та їх застосування. Можна говорити про, що принципи належного врядування створюють процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права.

Разом з тим за допомогою або через принципи належного врядування досягаються і інші цілі: мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного адміністрування [8, С.81].

Концепція належного врядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права. Подальший розвиток політико-правових учень західними дослідниками сприяв значній структуризації та розвитку концепції належного урядування. Для

розуміння змісту цієї правової категорії та її співвідношення з принципом та відповідною концепцією належного управління доцільно розглянути основні стандарти згаданих понять.

У зарубіжних джерелах поняття належного врядування розуміють як:

1) «таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями»[9];

2) «таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб, та якщо поінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку» [10].

До стандартів належного врядування у працях європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд. Треба зазначити, що їх перелік не є закритим, він може доповнюватися новими принципами належного врядування, який неодмінно виникнуть з огляду на надзвичайно стрімкий розвиток та ускладнення суспільних відносин, що спостерігається нині у світі.

До основних принципів належного врядування відносяться:

1) відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами–членами Європейського Союзу щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною для вирішення проблем повернення довіри до складних інституцій;

2) участь – якість, релевантність та ефективність політики Європейського Союзу залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституцій, що її імплементують. Реалізація принципу участі істотно залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом під час розробки та впровадження політики Європейського Союзу;

3) відповідальність – кожна з інституцій Європейського Союзу повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав–членів Європейського Союзу та всіх інших агентів, що задіяні у розробці й впровадженні політики Європейського Союзу на будь-якому рівні;

4) ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує усе потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від впровадження політики Європейського Союзу на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні;

5) відповідність (узгодженість) – політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає дедалі актуальнішою, кількість завдань Союзу зростає; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, неможливо вирішити в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудований Європейський Союз [11, С. 11–12].

Складність запровадження в Україні принципів належного врядування зумовлюється, окрім термінологічно-пізнавальних аспектів, низкою об'єктивних факторів, що перешкоджають цьому процесу: високий рівень корупції, спротив проведенню демократичних реформ, застарілість поглядів та підходів до управління як серед державних службовців, так і серед учених, дослідників; упереджене ставлення до пропонованих моделей реформ. Подолання цих деструктивних факторів сприятиме прискоренню демократизації вітчизняної правової системи в цілому.

Помилки під час запровадження європейських принципів належного врядування на практиці можуть призвести до нестабільних процесів:

1) поширення корупції, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки;

2) скорочення соціальних програм, ухилення від сплати податків і зборів, зростання ціни та термінів надання адміністративних послуг;

3) поширення політики «подвійних стандартів», застосування поняття «доцільності» у сфері застосування законів та забезпечення законності, що значить відсутність принципу верховенства права;

4) згорання демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності у громадян, появі у громадян, політиків, підприємців інших пріоритетів [12].

Висновки. Розглянуті у даній статті основоположні принципи доброчесності та окремих європейських стандартів належного врядування, слід відмітити, свідчать про необхідність відповідного поглиблення адміністративної реформи з метою прискорення процесу адаптації вітчизняної системи законодавства до європейських принципів та стандартів, що, в свою чергу, стало б вагомим підтвердженням євроінтеграційної спрямованості державної політики України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер.1998. 207 с.
2. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
3. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики: Словник. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.
4. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD). Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1383 с.
5. Резолюція 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року. Бангалорські принципи діяльності судді: прийнята 19.05.2006. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_j67.
6. Грінштейн М. Критерії оцінки в процесі відбору суддів: Витяг з Посібника для членів Комісії з відбору суддів (США).
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20200320>.
8. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
9. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo. URL: <http://www.Ahm.uea.mz/esarbic/docs/marion.pdf>.
10. Governance indicators. International Foundation for Election System. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov_indicators_aid.pdf.
11. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf.
12. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник*. 2012. Вип. 9.

REFERENCES

1. Kolodii A.M. (1998). *Pryntsypy prava Ukrainy: monohrafiia*. Kyiv. Yurinkom Inter [in Ukrainian]
2. Pohrebniak S.P. (2008). *Osnovopolozhni pryntsypy prava (zmistovna kharakterystyka): monohrafiia*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian]
3. Toftul M. H. (2014). *Suchasnyi slovnyk z etyky: Slovnyk*. Zhytomyr: Vyd-vo ZhDU im. I. Franka [in Ukrainian]
4. Busel V. T. (2009). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod., dopov. ta CD)*. Kyiv, Irpin: VTF «Perun» [in Ukrainian]
5. Rezoliutsiia 2006/23 Ekonomichnoi ta Sotsialnoi Rady OON vid 27 lypnia 2006 roku. *Banhalorski pryntsypy diialnosti suddi: pryiniata 19.05.2006*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_j67 [in Ukrainian]
6. Hrinshtein M. *Kryterii otsinky v protsesi vidboru suddiv: Vytiah z Posibnyka dlia chleniv Komisii z vidboru suddiv (USA)* [in Ukrainian]
7. *Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 r. # 889-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20200320> [in Ukrainian]
8. Melnyk R.S., Bevzenko V.M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo: Navchalnyi posibnyk*. Kyiv: Vaite [in Ukrainian]
9. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo. URL: <http://www.Ahm.uea.mz/esarbic/docs/marion.pdf> [in English]
10. Governance indicators. International Foundation for Election System. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov_indicators_aid.pdf [in English]
11. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf [in English]
12. Shevchuk B. (2012). *Yevropeiski pryntsypy nalezhnoho vriaduvannia ta reforma systemy orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini. Naukovyi visnyk - Scientific bulletin, Vol. 9* [in Ukrainian].

ГРИШИНА НАТАЛІЯ

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

ПРИНЦИПЫ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ И НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ В ПУБЛИЧНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ

В статье представлено современные европейские и отечественные подходы к пониманию содержания основополагающих принципов добропорядочности и европейской концепции надлежащего управления публичного администрирования.

Ключевые слова: правовое государство, принципы, добропорядочность, надлежащие управление, публичная администрация, публичное администрирование.

HRYSHYNA NATALIYA

PhD, Associate Professor, Associate Professor of Department of State Law Disciplines
of V.N. Karazin Kharkiv National University

PRINCIPLES OF INTEGRITY AND GOOD MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Problem setting. At the present stage of building a democratic, law-governed state in Ukraine, the importance of taking into account the principles of integrity and the European concept of good governance in management practice and lawmaking, which were formed in Western legal opinion on the basis of the fundamental idea of the rule of law, is gaining importance.

Analysis of recent researches and publications. Currently, national scientists have taken the first steps in analyzing certain aspects of the principles of integrity and good governance, among which are Averyanov V.B., Grytsyak I.A., Pukhtetskaya A.A. and others.

Target of research is to analyze the understanding of the principles of integrity and good governance in public administration and the urgent need for their application in Ukraine.

Article's main body. The principles of law can be treated in different ways: as ideas, the basics, the provisions or the requirements, but the main thing in any definition is that they are fundamental. The integrity of state power is the most important socio-moral requirement and need, and therefore plays a great social significance.

The concept of good governance was formed in the European legal doctrine based on and subject to the fundamental principles of the structure of the legal system - democracy and the rule of law. These principles include: openness, participation, responsibility, effectiveness, compliance.

The principles of integrity and good governance, considered in the article, are fundamental principles of public administration, failure to fulfill (as requirements) or non-compliance of which can lead to negative processes in public administration.

Conclusions and prospects for the development. The fundamental principles of integrity and individual European standards of good governance discussed in this article indicate the need to deepen administrative reform in order to accelerate the process of adaptation of the domestic system of legislation to European principles and standards, which, in turn, would be a significant policy confirmation.

Keywords: constitutional state, principles, integrity, good governance, public administration.