

Браташова Яна Володимирівна,
аспірантка кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ
ORCID 0000-0003-0732-5345

УДК 351

doi: 10.34213/tp.19.04.26

ЦІННОСТІ ЄС У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено аналіз проведення реформи в системі державного управління, що ґрунтується на спільних цінностях Європейського Союзу відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а саме: дотримання демократичних принципів; верховенство права, належне врядування.

Доведено, що реформування системи державного управління та перехід у сучасних умовах розвитку до публічного управління змінює систему цінностей, які є спільними для демократичних держав світу і створюють умови верховенства права та управління державою на засадах належного управління.

Ключові слова: цінності ЄС, реформування, державне управління, реформування державного управління, демократичні принципи; верховенство права, належне врядування.

Постановка проблеми. Стратегічними напрямками реформування державного управління є [1]: формування й координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Водночас відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), реформування системи державного управління відбувається на засадах спільних цінностей, які визначають умови подальшого державотворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проаналізовано документи: міжнародні, стратегічні, нормативно-правові та ін., що визначають цінності Європейського Союзу (далі – ЄС) у реформуванні системи державного управління [1–8].

Мета статті. Метою цієї публікації є аналіз проведення реформи в системі державного управління, що ґрунтується на спільних цінностях ЄС відповідно до Угоди про асоціацію.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи державного управління в Україні відбувається відповідно до Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки (розпорядження Кабінету

Міністрів України (КМУ) № 474 від 24.06.2016 р.), яку оновлено за результатами комплексного оцінювання стану справ у системі державного управління та розроблених рекомендацій (що здійснювали експерти європейської програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – спільний проект ОЕСР і ЄС) і змінене розпорядженням КМУ № 1102-р від 18.12.2018 р. на Стратегію реформування державного управління на період до 2021 р. (далі – Стратегія). Це також передбачає внесення відповідних змін до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (розпорядження КМУ № 1013 від 27.12.2017 р.), що затверджене розпорядженням КМУ № 1102-р від 18.12.2018 р. Метою цієї Стратегії є визначення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом реалізації Стратегії повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, що працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги. Індикатором ефективності систем державного управління є позиція держави у відповідних міжнародних рейтингах [1].

Стратегію розроблено згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління відповідно до Угоди про асоціацію. Також Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, зокрема таких [1]:

- дотримання демократичних принципів;
- верховенство права;
- належне врядування.

Дотримання демократичних принципів, в основі яких народовладдя (demos (грец.) – народ; kratos (грец.) – влада), відображено в Загальній декларації прав людини із подальшим розвитком у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, де закріплено зведення політичних прав і громадянських свобод, що є основою справжньої демократії. Відповідно до цього демократичні принципи можна звести до такого:

- 1) визнання народу джерелом влади і носієм суверенітету;
- 2) рівноправність громадян (правда, тільки формально-юридична), рівна можливість участі в політичному житті;
- 3) наявність фундаментальних прав і свобод людини, визнання їх, гарантованість і захист із боку держави;
- 4) принцип більшості – саме більшість, а не меншість висловлює через інститути демократії свою волю;
- 5) право меншини на опозицію (за підпорядкування рішенням більшості);
- 6) політичний плюралізм, тобто наявність різних автономних соціально-політичних партій, рухів, груп, що знаходяться в стані вільної конкуренції;
- 7) правова держава – вид демократичної держави, де політичний режим спирається на суворе дотримання законності, правових норм, які закріплюють природні, невід’ємні, загальні права та свободи людини і народів;
- 8) система поділу влади, за якої різні гілки державної влади досить незалежні і врівноважують одна одну, перешкоджаючи встановленню диктатури;
- 9) гласність у діях державних органів і посадових осіб, можливість безперешкодного контролю їх із боку суспільства;
- 10) виборність основних органів влади на основі загального, прямого, рівного виборчого права при таємному голосуванні;
- 11) розвинена система органів місцевого самоврядування.

Підтримка демократії та демократичного управління здійснюється, зокрема, через Програму розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), Фонд демократії Організації Об'єднаних Націй (ФДООН), Департамент операцій з підтримання миру (ДОПМ), Департамент із політичних питань (ДПВ), Управління Верховного комісара з прав людини (УВКПЛ) і Структуру Організації Об'єднаних Націй з питань гендерної рівності – “ООН-жінки” і включає в себе такі напрями [2]:

- сприяння парламентам в удосконаленні системи контролю і поділу влади, що необхідно для зміцнення демократії;

- надання допомоги в цілях забезпечення неупередженості та ефективності національних механізмів у галузі прав людини, а також систем правосуддя і безпеки;

- сприяння в розробленні законодавства і розвитку потенціалу засобів інформації з метою забезпечення свободи слова та доступу до інформації;

- сприяння в розробленні політики і законодавства, що гарантують право на свободу асоціацій і мирних зборів;

- сприяння у проведенні виборів і надання довгострокової допомоги органам щодо проведення виборів;

- сприяння розширенню політичних прав і можливостей жінок.

Водночас для забезпечення стабільності та міцності базових демократичних принципів необхідним є:

- високий рівень соціально-економічного розвитку, здатний забезпечити необхідне добробут всім громадянам, без чого неможливо досягти суспільної злагоди;

- різноманіття форм власності, обов'язкове визнання й гарантованість права приватної власності, адже лише в цьому разі можливе реальне забезпечення всіх прав і свобод людини, її (навіть і відносна) незалежність від держави;

- високий ступінь розвитку загальної та політичної культури суспільства, значна соціальна і політична активність індивідів і їхніх добровільних об'єднань, готових стати на захист інститутів демократії.

Верховенство права включає такий принцип управління, згідно з яким всі особи, установи і структури, державні та приватні, у т. ч. сама держава, функціонують під дією законів, які було публічно прийнято, рівною мірою виконуються і незалежно реалізуються судовими органами і є сумісними з міжнародними нормами і стандартами в галузі прав людини [3].

В юридичному словнику термін “верховенство права” або “панування права” (англ. the rule of law) уперше вжив у XIX ст. британський юрист А. Дайсі. Він вважав, зокрема, що істотною, але не єдиною частиною права є численні судейські рішення, які “визначають права приватних осіб в окремих випадках”. Деякі елементи концепції верховенства права містяться ще в творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Аристотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя (Ф. Аквінський та ін.). Ця концепція інтерпретувалася в найширшому її розумінні, тобто як визнання необхідності підпорядкування “позитивного” (встановленого чи санкціонованого державою) права “непозитивному” (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, мораль тощо). У новій історії вагомий внесок в обґрунтування концепції “верховенство права” зробили прихильники доктрини природного права людини – Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Л. Мон-теск'є, Т. Джефферсон, І. Кант, Б. Констан. У XIX–XX ст. ідеї верховенства права привертали увагу як українських до-

слідників (М. Драгоманов, Б. Кістяківський), так і філософів та правознавців інших країн (В. Соловійов, М. Бердяєв, Ф. Гаєк, Дж. Роулс, Дж. Фінніс, Р. Дворкін, В. Нерсесянц та ін.) [4].

Водночас принцип “верховенство права” не є тотожним принципу “верховенство закону”. Відмінність між ними пов’язано з розбіжністю в розумінні права і закону. Важливе значення має і співвідношення цих понять: принцип “верховенство закону” є більш конкретним. Панування закону означає насамперед верховенство правового закону, не кожний закон є саме таким. Відповідність змісту закону до права є ще однією ознакою принципу “верховенство права”, важливим показником правової держави [4].

В Україні принцип “верховенство права” закріплений ст. 8 Конституції України: “В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується” [5].

Звіт щодо верховенства права, що був прийнятий Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р. на основі зауважень її членів П’єтера Ван Дзіка (Нідерланди), Грет Халлер (Швейцарія), Джефрі Джоуела (Сполучене Королівство), Каарло Туорі (Фінляндія). Звіт побудовано на аналізі підходів до розуміння верховенства права в міжнародно-правових документах, конституціях та законодавстві низки країн, а також у науковій літературі. Метою цієї доповіді є виявлення консенсусного визначення поняття верховенства права, а також виклад його основних елементів. Це має сприяти практичному застосуванню цього важливого принципу.

Зокрема у п. 41 документа зазначено, що наразі можливий консенсус щодо обов’язкових елементів (як формальних, так і матеріальних або субстантивних) поняття “верховенство права”, що передбачає [6]:

1. Законність, у т. ч. прозорий, підзвітний і демократичний порядок введення законів у дію.
2. Правову певність.
3. Заборону свавілля.
4. Доступ до правосуддя у незалежних і неупереджених судах, у т. ч. судовий контроль адміністративних актів.
5. Дотримання прав людини.
6. Недискримінацію та рівність перед законом.

Тому відповідно до підходів Венеційської комісії виділяють такі складники верховенства права:

1. Доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними).
2. Вирішення питань про юридичні права, як правило, на підставі закону, а не за розсудом.
3. Рівність перед законом.
4. Реалізація влади відповідно до закону, справедливо та розумно.
5. Захищеність прав людини.
6. Наявність засобів для врегулювання спорів без невинуватих витрат та відстрочок.
7. Наявність справедливого суду.
8. Дотримання державою своїх зобов’язань у рамках як міжнародного, так і національного права.

Поняття “верховенство права” (“Rule of Law”) сукупно з поняттями “демократія” та “права людини” – це три підвалини, на яких було засновано Раду Європи. У подальшому це поняття знайшло своє схвалення у преамбулі Європейської Конвенції з прав людини. Його також закріплено в низці міжнародних документів щодо прав людини та в інших документах, що містять визначені стандарти [7].

Належне врядування у 80-х рр. XX ст. було рекомендоване Світовим банком, Міжнародним валютним фондом, ПРООН та Організацією економічного співробітництва та розвитку (OSCE) в якості забезпечення досягнення країнами цілей розвитку в контексті глобалізаційних цілей, враховуючи швидкі зміни, кризові явища природного, техногенного, політичного, економічного характеру і як логічну заміну “нового публічного менеджменту”. Зокрема, це принципи, що враховують досвід, результати та правову базу Ради Європи (05.02.2014 р. Комітет Міністрів Ради Європи на 1190-му засіданні прийняв рішення про необхідність на європейському, національному та місцевому рівнях накреслити шляхи та вжити заходів до впровадження принципів належного врядування) у сферах демократії, прав людини, верховенства права, а саме:

- чесне проведення виборів, представництво та участь;
- зворотний зв'язок;
- ефективність та результативність;
- відкритість і прозорість;
- верховенство права;
- етична поведінка;
- компетентність і спроможність;
- інноваційність та відкритість до змін;
- сталий розвиток та стратегічна орієнтація;
- раціональне управління фінансами;
- права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість.

На думку OSCE, добре управління на всіх рівнях є основоположним для економічного зростання, політичної стабільності та безпеки, що виключає багато аспектів слабкого управління, зокрема корупцію та відмивання грошей, а також сприяє повному дотриманню верховенства закону, підвищенню прозорості та розробленню ефективного законодавства як фундаменту чинної держави.

Сприяння належному управлінню та боротьбі з корупцією, відмиванням грошей та фінансуванню тероризму є одним із ключових заходів Офісу Координатора економічної та екологічної діяльності OSCE (ОСЄЕА). Ці дії базуються на низці рішень міністрів та постійних рад OSCE, включаючи рішення Базельської ради міністрів 2014 р. щодо запобігання корупції та декларацію Дублінської ради міністрів 2012 р. про посилення належного управління та боротьбу з корупцією, відмиванням грошей і фінансуванню тероризму. ОСЄЕА активно підтримує національні реформи та ініціативи щодо прозорості, а також розроблення та реалізацію більш ефективної антикорупційної політики та механізмів для допомоги державам-учасникам у досягненні хорошого економічного управління, створенні надійних режимів протидії відмиванню грошей, міцної інфраструктури етики та надійного управління фінансами та ресурсами [8].

Для сприяння більш повній реалізації принципів доброго врядування та

забезпечення можливості моніторингу стану запровадження їх Радою Європи були розроблені та запропоновані: складники принципу (опис діяльності, що забезпечує можливість більш повно реалізувати положення кожного принципу), індикатори (для оцінювання ступеня запровадження складників принципу порівняно з наявними найкращими практиками), опитувальники (для вимірювання значення індикаторів).

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, реформування системи державного управління та перехід у сучасних умовах розвитку до публічного управління змінює систему цінностей, які є спільними для демократичних держав світу і створюють умови верховенства права та управління державою на засадах належного управління.

Список використаних джерел

1. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р . *База даних “Законодавство України”* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page>.
2. UN. Global Issues. Democracy. URL: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/democracy/index.html>.
3. Аннан Кофи. Создание общего понятийного аппарата в области правосудия для Организации Объединенных Наций. Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах : доклад Генсекретаря ООН (23 August 2004). URL: <https://undocs.org/ru/S/2011/634>.
4. Юридична енциклопедія / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/990/58/1/12/>.
5. Конституція України. *База даних “Законодавство України”* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Верховенство права : доповідь / схв. Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 р.). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.
7. Верховенство права : доп. № 512/2009 / Європейська Комісія “За демократію через право” (Венеційська Комісія) ; схв. на 86-му пленарному засіданні, Венеція, 25–26 берез. 2011 р. Страсбург, 04.04.2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
8. OSCE. Goodgovernance. URL: <https://www.osce.org/good-governance>.

References

1. Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny. rozporiadzhennya KMU vid 24.06.2016 r. № 474-p. [Some issues of reforming the state administration of Ukraine CMU Ordinance from 24.06.2016 r. № 474-p.] *Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada data base*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page>.
2. UN. Global Issues. Democracy. URL: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/democracy/index.html>.
3. Annan, Kofi. (2004). The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General (23 August 2004). URL: <https://undocs.org/ru/S/2011/634> [in Russian].
4. Legal Encyclopedia. (1998). Yu.S. Shemshuchenko and ot. (Eds.). Kyiv: Ukr. encycle. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/990/58/1/12/> [in Russian].
5. Constitution of Ukraine. *Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Verkhovenstvo prava: dopovid / skhvalena Venetsiyskoyu Komisiyeyu na 86 plenarnomu zasidanni (Venetsiya, 25–26 bereznya 2011 r.). [Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011)]. (2011). *Право України*, 10, 168–184.
7. Verkhovenstvo prava: dop. № 512/2009 / Yevropeiska Komisiia “Za demokratiyu cherez pravo” (Venetsiiska Komisiia) ; skhv. na 86 plenarnomu zasidanni, Venetsiia, 25–26 bereznya 2011

r. Strasburh, 04.04.2011 r. [Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011)]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

8. OSCE. Goodgovernance. URL: <https://www.osce.org/good-governance>.

Bratashova Y. V., Postgraduate Student of Public Administration Department,
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
ORCID 0000-0003-0732-5345

EU VALUES IN REFORMING PUBLIC ADMINISTRATION

The article analyzes the reform of public administration systems based on the common values of the European Union in accordance with the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, namely:

– adherence to democratic principles: recognition the people as a source of power and a carrier of sovereignty; equality of citizens (true, only formal and legal), equal opportunity to participate in political life; the existence of fundamental human rights and freedoms, their recognition, guarantee and protection by the state; the principle of majority is precisely the majority, not the minority, expressing their will through the institutions of democracy; the right of the minority to the opposition (subject to majority decisions; political pluralism, ie the presence of various autonomous socio-political parties, movements, groups in a state of free competition; the rule of law - a kind of democratic state where the political regime relies on strict compliance with the rule of law rules that enshrine the natural, inalienable, universal rights and freedoms of man and peoples; a system of separation of powers in which the various branches of state power are sufficiently independent and counterbalance one another, hampering institutions ennyu dictatorship; transparency in the actions of state bodies and officials, the possibility of unrestricted control over them by society, the main election authorities by universal and direct suffrage by secret ballot, a developed system of local government;

– the rule of law provides for lawfulness, including transparent, accountable and democratic enforcement; legal certainty; prohibition of arbitrariness; access to justice in independent and impartial courts, including judicial review of administrative acts; respect for human rights; non-discrimination and equality before the law. The rule of law in accordance with the Constitution of Ukraine is recognized and enforced in Ukraine;

– Good governance: fair elections, representation and participation; feedback; efficiency and effectiveness; openness and transparency; Rule of Law; ethical behavior; competence and ability; innovation and openness to change; sustainable development and strategic orientation; sound financial management; human rights, cultural diversity and social cohesion.

It has been proved that reforming the system of public administration and the transition in modern conditions of development to public administration changes the system of values that are common to the democratic states of the world and create the conditions of the rule of law and government based on good governance.

Key words: EU values, reform, public administration, public administration reform, democratic principles; Rule of law, good governance.

Надійшла до редколегії 20.11.2019 р.