

**Теличкан Юрій Васильович,**  
аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом,  
м. Київ  
ORCID 0000-0002-4110-3378

УДК 351

doi: 10.34213/tp.20.01.30

## **МЕХАНІЗМИ УПРОВАДЖЕННЯ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Проаналізовано механізми упровадження доброго врядування в країнах – членах Європейського Союзу, встановлено, що воно визначається Стратегією інновацій та належного врядування, прийнятою Комітетом Міністрів Ради Європи 26.03.2008 р., що спрямована на покращання місцевого управління на основі спільного зобов'язання урядів, асоціацій місцевих органів влади та окремих місцевих органів влади.

**Ключові слова:** державне управління, публічне управління та адміністрування, добре врядування, механізми упровадження доброго врядування.

**Постановка проблеми.** У 2005 р. глави держав та урядів держав – членів Ради Європи, що взяли участь у зустрічі у Варшаві на третьому саміті, заявили, що “ефективна демократія та належне управління на всіх рівнях мають важливе значення для запобігання конфліктам, сприяння стабільності, сприяння економічному та соціальному прогресу, а отже, і для створення стійких спільнот, де люди хочуть жити і працювати, зараз і в майбутньому” [1]. Для досягнення цієї мети необхідні дії як на європейському, так і на національному рівнях.

Наступна стратегія, що спирається на практику та досвід країн-членів та їхню співпрацю через Раду Європи, спрямована на активізацію дій усіх відповідних зацікавлених сторін на європейському, національному та місцевому рівні, була прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 26.03.2008 р. – це Стратегія інновацій та належного врядування [2].

Водночас імплементація доброго врядування в країнах – членах Європейського Союзу (ЄС), яку представлено в зазначеній вище Стратегії, потребують аналізу механізмів упровадження Принципів доброго врядування (далі – 12 Принципів).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нами були проаналізовано опубліковані дослідження щодо визначення й формування та упровадження системи принципів державного (публічного) управління, авторами яких є, зокрема: Д. Галліган, Ф. Кардона, Дж. Фурньє, Х. Кітхенберг, Г. Хаммершмід, Е. Паларик, Н. Тійс, Дж. Зілдер та ін. [4–6], а також документи ЄС щодо упровадження 12 Принципів на європейському, національному та місцевому рівнях [1–3; 7; 9].

**Метою цієї статті** є аналіз механізмів упровадження доброго врядування в країнах – членах ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** У доповіді Генерального секретаря на 15-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування (Валенсія, 15–16.10.2007 р.) було зазначено, що міністри затвердили Стратегію Ради Європи щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та що Конгрес, Парламентська асамблея та Конференція МНПО Ради Європи висловили свою підтримку стратегії. Також у документі було запропоновано всім країнам-членам прагнути

досягти належних результатів стратегії управління або шляхом прийняття інструментів, доступних через неї, або вжиттям інших відповідних заходів, які можуть включати залучення чи здійснення ініціатив, що існують, чи дій для постійного вдосконалення управління на місцевому рівні [2].

Сама Стратегія інновацій та доброго врядування [3] (далі – Стратегія) була прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 26.03.2008 р.

Стратегію спрямовано на покращання місцевого управління на основі спільного зобов'язання урядів, асоціацій місцевих органів влади та окремих місцевих органів влади. З цією метою Стратегія дає всебічне визначення доброго демократичного врядування на місцевому рівні за 12 Принципами та встановлює механізм імплементації на основі чотирьох елементів:

- зобов'язання окремих місцевих органів влади постійно покращувати свою діяльність стосовно 12 Принципів (прийняття та регулярний моніторинг);
- національні програми дій, погоджені між урядом та асоціацією (організаціями) місцевих органів влади;
- Значок доброго демократичного врядування;
- орган Ради Європи, що складається з усіх зацікавлених сторін (Платформа зацікавлених сторін).

Реалізація Стратегії залежить від зусиль національних (та/або регіональних) органів влади, асоціацій місцевих органів влади та, зрештою, окремих місцевих органів влади. Само собою зрозуміло, що ці зусилля повинно бути добре підготовлено, сплановано, скоординовано та прийнято всіма. Необхідно зазначити, що добре врядування – це вимога на всіх рівнях державного управління. На місцевому рівні це має принципове значення, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян та надають їм основні послуги, і саме на цьому рівні вони можуть найлегше відчувати право власності на громадські дії.

Методика підготовки та прийняття Програми дій щодо упровадження Стратегії включає:

1) початок роботи – призначення керівника проекту (це може бути одна або більше осіб, відповідальних за питання місцевого самоврядування в національній або регіональній адміністрації та/або особи в межах національної/ регіональної асоціації місцевих органів влади, що укладає угоду, яка повинна містити призначення керівника проекту, опис його завдань і обов'язків та домовленості щодо його винагороди; керівник проекту є відповідальним за різні необхідні заходи та дії;

2) оцінювання ситуації в країні – перший змістовний етап підготовки до Програми дій – це оцінювання ситуації в країні. На цьому етапі робиться аналіз, в основі якого 12 Принципів, який включає:

- аналіз чинної правової бази на предмет упровадження 12 Принципів;
- оцінювання необхідності вдосконалення чинної правової бази щодо упровадження 12 Принципів;
- оцінювання виконання 12 Принципів органами влади (національними, регіональними, місцевими);
- визначення програм надання допомоги місцевим органам влади;
- оцінювання подальших дій відповідно до визначених потреб;

3) обговорення результатів технічного аналізу в країнах-учасницях – це технічна експертиза, яку повинно бути обговорено національними зацікавленими сторонами з метою укладання відповідної угоди, що є основою для майбутньої програми дій.

Програми дій повинна стати привілейованим моментом діалогу між національною адміністрацією, відповідальною за місцеве самоврядування, та органами місцевого самоврядування. Заходи, включені до Програми, можуть стосуватися правових та інституційних реформ, відповідно до 12 Принципів, інституційного діалогу, навчання та розбудови потенціалу тощо. Також Рада Європи може надати підтримку та керівництво протягом усього процесу, за умови наявності ресурсів;

4) обмін досвідом та ноу-хау передбачає проведення зустріч керівників проєктів із країн, які одночасно беруть участь у реалізації Стратегії (та інших осіб, які відповідають за Стратегію у країнах-учасницях), щоб обговорити проведений технічний аналіз та досягти свого роду “спільного” підходу до ідентифікації питань.

Обмін досвідом необхідний для створення спільної “матриці”, яка дозволяє всім країнам оцінювати ситуацію та передбачати дії на порівняльній основі;

5) прийняття програм дій – це прийняття урядом та органами місцевого самоврядування Програми дій як сильне вираження спільної прихильності партнерів працювати над покращанням місцевого управління. Це є результатом представленого вище процесу.

Після прийняття національної Програми дій окремим місцевим органам влади пропонується підписати та дотримуватися упровадження 12 Принципів на місцевому рівні. Як правило, це передбачає офіційне та громадське зобов’язання щодо 12 Принципів, проведення самооцінювання та складання місцевих планів дій.

Реалізація Стратегії на національному рівні може здійснюватися різними способами, наприклад через відкриття участі в Стратегії всіх місцевих органів влади від самого початку або шляхом створення своєрідної пілотної групи місцевих органів влади, з якою Стратегію буде перевірено і розвинуто щодо відкриття для більш загальної участі. В останньому випадку місцеві органи влади також можуть попросити внести технічний аналіз, обговорений вище. Розгляньмо докладніше зміст програм дій, що передбачені Стратегією [2].

Національна програма дій повинна бути політичним документом, пристосованим до національних потреб, і виражає спільну волю національних та місцевих органів влади для роботи задля вдосконалення місцевого управління та підписання 12 Принципів на місцевому рівні. Вона також повинна визначати заходи уряду та органів місцевого самоврядування, які необхідно упровадити для допомоги окремим місцевим органам влади, щоб покращити їхнє управління, зокрема стосовно тих із 12 Принципів, які технічний аналіз визначив як найбільш проблемні.

Залежно від національних обставин, до національної програми дій можуть бути включені декілька таких наборів заходів із метою вдосконалення практики щодо різних принципів доброго врядування[2]:

– заходи щодо вдосконалення правового та інституційного контексту, що стосуються 12 Принципів;

– заходи щодо зміцнення потенціалу основних партнерів – центрального або регіонального уряду та органів місцевого самоврядування;

– заходи щодо зміцнення партнерства між центральним та місцевим рівнями;

– заходи щодо вдосконалення навчання, що надається місцевим органам влади;

– заходи щодо нарощування потенціалу на користь місцевих органів влади;

- заходи щодо заохочення використання схем управління ефективною;
- заходи щодо заохочення ідентифікації та обміну знаннями.

Важливим елементом Стратегії є Європейський Знак інновацій та доброго врядування. Його мета – заохотити муніципалітети до участі у Стратегії для офіційного визнання якості управління, яке вони забезпечують на місцевому рівні.

У Раді Європи створено Платформу зацікавлених сторін із завданням подальшого розроблення Стратегії та контролю її виконання. Платформа включає представників статутних установ Ради Європи: Комітету Міністрів, Парламентської асамблеї, Конгресу місцевих та регіональних влад та Конференції міжнародних неурядових організацій, а також керівного комітету Ради Європи, який працює в цій галузі: Європейського комітету з місцевої та регіональної демократії (CDLR).

Треба також зазначити, що необхідність удосконалення місцевого управління визнається всіма європейськими державами, очевидно, що способи та засоби для цього можуть різнитися в різних регіонах. У деяких країнах є гостра потреба в подальшій децентралізації, а в інших децентралізація може досягти оптимального рівня. У деяких країнах центральна влада може відігравати ключову роль у реалізації Стратегії, в інших це може майже повністю належати до сфери діяльності асоціацій (органів місцевого самоврядування). У деяких країнах інструменти для вдосконалення місцевого управління, такі як нарощування потенціалу, управління ефективною та методи навчання в інших, можуть бути вже дуже розвиненими та широко розповсюдженими, в інших країнах вони можуть бути на дуже ранніх стадіях.

З метою мобілізації дій усіх зацікавлених сторін на користь доброго демократичного врядування Стратегія повинна бути спільною власністю урядів та місцевих органів влади, а отже [10]:

– місцеві органи влади добровільно беруть на себе зобов'язання своїх громадян виконувати свої повноваження та обов'язки відповідно до 12 Принципів. Вони оприлюднюють свої зобов'язання та стають відповідальними за це;

– уряди країн-учасниць та місцеві органи влади (асоціації), повністю враховуючи їхню відповідну роль та юридичну компетенцію та, де це доречно, спираючися на ініціативи та дії, що існують, погоджують шляхи та способи досягнення цілей Стратегії;

– держави-члени та Конгрес РЄ підтримують та розвивають загальноєвропейське співробітництво, необхідне для дотримання та надання керівних принципів щодо реалізації Стратегії, у т. ч. шляхом сприяння досягненню взаємного обміну інформацією та обміну досвідом.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таким чином, механізми упровадження доброго врядування в країнах – членах ЄС визначаються Стратегією, яка була прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 26.03.2008 р., спрямованою на покращання місцевого управління на основі спільного зобов'язання урядів, асоціацій місцевих органів влади та окремих місцевих органів влади. Стратегія передбачає всебічне визначення доброго демократичного врядування за 12 Принципами та встановлює механізм імплементації на засадах:

зобов'язань окремих місцевих органів влади постійно покращувати свою діяльність стосовно 12 Принципів (прийняття та регулярний моніторинг); національних програм дій, погоджених між урядом та асоціацією (органами) місцевих органів влади; Значка доброго демократичного врядування; органу Ради Європи, що складається з усіх зацікавлених сторін (Платформа зацікавлених сторін). Реалізація Стратегії залежить від зусиль національних (та/або регіональних) органів влади, асоціацій місцевих органів влади та, зрештою, окремих місцевих органів влади.

#### Список використаних джерел

1. Warsaw Declaration. Warsaw Summit. Council of Europe. URL: [https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_decl\\_varsovie\\_EN.asp](https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_EN.asp).
2. Report by the Secretary General – 15 th session of the Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15-16 October 2007). URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8).
3. Strategy for Innovation and Good Governance at local level/ towards the Implementation. Secretariat Memorandum. Prepared by the Directorate of Democratic Institutions. Directorate General of Democracy and Political Affairs. 2008.
4. European Principles for Public Administration, SIGMA Papers: №27, OECD Publishing, Paris.
5. Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E. A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU 28, European Commission, Brussels, 2017.
6. Ziller J. Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire". *Actualité juridique, droit administratif, numéro spécial, juin*, 1996, pp. 185–188.
7. Public service principles for the EU civil service. (2012., European Ombudsman. European Union.
8. Червякова О. В. Євроінтеграційна модель побудови державного устрою України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 156–162. URL: <https://www.osce.org/good-governance>.
9. Good governance. OSCE. URL: <https://www.osce.org/good-governance>.
10. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007). URL: <https://rm.coe.int/1680701699>

#### References

1. Warsaw Declaration. Warsaw Summit. Council of Europe. URL: [https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_decl\\_varsovie\\_EN.asp](https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_EN.asp)
2. Report by the Secretary General – 15th session of the Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15–16 October 2007). URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3dc8)
3. Strategy for Innovation and Good Governance at local level. (2008) Towards the Implementation. Secretariat Memorandum. Prepared by the Directorate of Democratic Institutions. Directorate General of Democracy and Political Affairs.
4. European Principles for Public Administration, SIGMA Papers: № 27, OECD Publishing, Paris.
5. Thijs, N. Hammerschmid, G. and Palaric, E. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU 28, European Commission, Brussels [in Belgium].
6. Ziller, J. (1996). Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire. *Actualité juridique, droit administratif, numéro spécial, juin*, 185–188.
7. Public service principles for the EU civil service. (2012). European Ombudsman. European Union.
8. Chervyakova, O.V. (2018). *Yevrointehratsiyna model' pobudovy derzhavnoho ustroyu Ukrainy*. [Eurointegration model of state structure in Ukraine]. *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 156–162. Kyiv: MP Lesya [in Ukrainian].
9. Good governance. OSCE. URL: <https://www.osce.org/good-governance>.

10. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007). URL: <https://rm.coe.int/1680701699>.

**Telychkan Yu. V.,**

*Postgraduate Student of Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv  
ORCID 0000-0002-4110-3378*

## **MECHANISMS FOR IMPLEMENTING GOOD GOVERNANCE IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION**

The mechanisms of good governance in the EU Member States are analyzed in the article. It is found that the implementation of Good Governance in the EU Member States is determined by the Strategy for Innovation and Good Governance. The Strategy was adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on March 26, 2008 and aims to improve local governance based on a joint commitment of governments, associations of local authorities and individual local authorities. The Strategy provides for a comprehensive definition of good democratic governance under the 12 Principles and establishes a mechanism for implementation on the basis of: the commitments of individual local authorities to continuously improve their activities with respect to the 12 Principles (adoption and regular monitoring); national action programs agreed between the government and the associations of local authorities; Good Democratic Governance Badge; a Council of Europe body composed of all stakeholders (Stakeholder Platform). The implementation of the Strategy depends on the efforts of national (and / or regional) authorities, associations of local authorities and, ultimately, individual local authorities.

It should also be noted that the need to improve local governance is recognized by all European countries, and it is clear that ways and means of doing so may vary from region to region. In some countries there is an urgent need for further decentralization, while in others decentralization may reach an optimum level. In some countries, central government may play a key role in the implementation of the Strategy, in others it may be almost entirely within the scope of the associations (local governments). In some countries, tools for improving local governance, such as capacity building, performance management and teaching methods in others, may already be very sophisticated and widespread, while in other countries they may be at very early stages.

**Keywords:** public administration, good governance, mechanisms for implementing Good Governance.

*Надійшла до редколегії 14.02.2020 р.*