

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ РОЛІ ТА ЗНАЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ¹

Панкратова В.О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фундаментальної юриспруденції
та конституційного права
Сумського державного університету

Панкратова В.О. Теоретико-правові підходи до визначення ролі та значення належного урядування.

Стаття присвячена теоретико-правовим підходам до визначення ролі та значення належного урядування. Визначено, що в міжнародній практиці термін «урядування» часто використовується як частина нормативної конструкції «належне урядування», яке може охоплювати такі аспекти: повага до прав людини, верховенство права, ефективна участь, багатостороннє партнерство, політичний плюралізм, прозорі та підзвітні процеси та інституції, ефективний та результативний державний сектор.

Проаналізовано різні підходи до визначення терміну «належне урядування». Резюмовано, що належне управління додає нормативний або оціночний атрибут до процесу управління та стосується процесу, за допомогою якого державні установи ведуть державні справи, управляють державними ресурсами та гарантують реалізацію прав людини.

Автор наголошує на важливості належного урядування, оскільки діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування спрямоване на забезпечення благополуччя громадян через надання належних та ефективних державних послуг.

Зазначено, що ООН визначила вісім принципів належного урядування: участь; верховенство права; прозорість, чутливість; орієнтація на досягнення згоди; рівність та інклюзивність; ефективність та результативність; підзвітність. Автор зазначає, що дані принципи є фундаментом функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки, якщо їх діяльність не відповідає зазначеним принципам, то інституції можуть виявитися неефективними.

Резюмовано, що належне урядування – це позитивний підхід до управління, який загалом дозволяє досягти найкращих можливих результатів. У науковій літературі та міжнародному розумінні відсутній єдиний підхід до визначення дефініції «належне урядування». Наголошується, що належне урядування має ґрунтуватись на основних ключових принципах, оскільки, якщо політичні системи не відповідають цим засадам, це може призвести до нездатності надання публічних послуг, а отже, й задоволення потреб суспільства.

Ключові слова: принципи права, державне регулювання, регулювання, правова природа, міжнародне регулювання, європейські стандарти, урядування, добре урядування, Цілі сталого розвитку, сталий розвиток, прозорість, верховенство права, підзвітність.

Pankratova V.O. Theoretical and legal approaches to defining the role and meaning of good governance.

The article is devoted to theoretical and legal approaches to defining the role and meaning of good governance. It is determined that in international practice, the term «governance» is often used as part of the normative construct «good governance,» which can encompass the following aspects: respect for human rights, the rule of law, effective participation, multilateral partnership, political pluralism, transparent and accountable processes and institutions, and an effective and efficient public sector.

Different approaches to defining the term «good governance» are analyzed. It is emphasized that good governance adds a normative or evaluative attribute to the management process and refers to the process by which state institutions conduct state affairs, manage state resources, and guarantee the realization of human rights.

The author emphasizes the importance of good governance since the activities of state authorities and local self-government bodies aim to ensure citizens' well-being through the provision of appropriate and effective public services.

¹ Статтю опубліковано в рамках виконання науково-дослідної теми «Інституційна консолідація через правову синергію: забезпечення національної безпеки в кризових умовах» (номер державної реєстрації 0125U001542)».

It is noted that the UN has identified eight principles of good governance: participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus-building, equality and inclusiveness, efficiency and effectiveness, and accountability. The author emphasizes that these principles are the foundation of the functioning of state authorities and local self-government bodies since if their activities do not comply with the above principles, the institutions may be ineffective.

Good governance is a positive approach to management, which generally allows for achieving the best possible results. There is no single approach to defining «good governance» internationally in the scientific literature. It is emphasized that good governance should be based on the primary key principles since if political systems do not comply with these principles, this may lead to the inability to provide public services and, therefore, to meet the needs of society.

Key words: principles of law, state regulation, regulation, legal nature, international regulation, European standards, governance, good governance, Sustainable Development Goals, sustainable development, transparency, rule of law, accountability.

Постановка проблеми. Концепцію урядування можна застосовувати в різних контекстах – глобальному, національному, інституційному. Не дивлячись на контекст, важливо, щоб процес урядування був ефективним, результативним, прозорим з широким залученням громадськості. У даному аспекті мова йде про «добре» або «належне» урядування (good governance), яке має створити ефективні та результативні умови для політичного, соціального, економічного тощо розвитку, а також передбачає відповідальне використання політичної влади та державних ресурсів. Тому важливо створювати умови для належного урядування, яке спрямоване на досягнення ефективних результатів та наданні якісних послуг.

Метою статті є розкриття підходів до визначення терміну «належне урядування», дослідження змісту та сутності принципів, які становлять його основу.

Стан опрацювання проблематики. Концепції належного урядування присвячені роботи зарубіжних та вітчизняних науковців: Ф. Бундшух-Різенедера, Дж. Грема, Б. Амоса, Т. Памптр, К. Сантісо, І. Дробуша, М. Лендьер, О. Ткалі та інших. У той же час, незважаючи на численні наукові праці, відсутній спільний підхід до визначення «належного урядування» та розуміння його елементів, тому тематика не втрачає актуальності та потребує постійних наукових розвідок.

Виклад основного матеріалу. Поняття «урядування» (governance) вперше з'явилося у 1937 р. у статті американського економіста Рональда Коуза та застосовується до процесів, за допомогою яких приймаються державні рішення. Як політичне поняття воно використовується й трактується політологами та науковцями у сфері державного управління (публічного урядування) з початку 70-х рр. XX ст. [3, с. 8].

Термін «управління» означає процес прийняття рішень та процес, за допомогою якого рішення впроваджуються (або не впроваджуються). Управління може використовуватися в кількох контекстах, таких як корпоративне, міжнародне, національне та місцеве [12].

Ленделл-Міллс П. та Серагельдін І. визначили «управління» як використання політичної влади та здійснення контролю над суспільством, а також управління ресурсами для соціального та економічного розвитку [6, р. 27]. Це визначення підкреслює політичну природу та управлінський аспект.

Нормативний вимір концепції управління з точки зору результатів процесу та характеру взаємовідносин між владою та суспільством простежується у визначенні Роберта Чарліка. Науковець визначає урядування як ефективне управління державними справами шляхом створення режиму, який встановлює правила, визнані легітимними з метою просування та зміцнення суспільних цінностей, яких прагнуть окремі особи та групи [5, р. 3].

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) у своєму політичному документі 1997 року визначила управління як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади для управління справами країни на всіх рівнях. Воно включає механізми, процеси та інституції, за допомогою яких громадяни та групи висловлюють свої інтереси, здійснюють свої законні права, виконують свої зобов'язання та регулюють свої розбіжності» [7].

Отже, термін «урядування» широко використовується, але щодо його визначення немає єдиної думки. Досить часто під «урядуванням» розуміють процес, а саме як здійснюється державна влада та приймаються рішення. Також поширеним є підхід відповідно до якого визначення розрізняє поняття «уряд» та «урядування», використовуючи останнє для позначення ідеї про те, що вирішення сучасних політичних проблем є ширшим, ніж просто управління, та визначає його як те, як уряд, приватний сектор та громадянське суспільство працюють разом для досягнення результатів.

У 1993 році Світовий банк визначив управління як метод, за допомогою якого влада здійснюється у управлінні політичними, економічними та соціальними ресурсами країни для розвитку. Хоча

Світовий банк протягом тривалого часу зосереджувався на стабілізації та державних реформах, які переважно були зосереджені на скороченні державної служби та приватизації, на початку 1990-х років фокус змінився. Банк усвідомив, що більшість криз у країнах, що розвиваються, мають характер управління. Тому сучасний аспект поняття управління включає в себе важливі елементи, такі як: прозорість, підзвітність та судова реформа [8].

У міжнародній практиці термін «урядування» часто використовується як частина нормативної конструкції «належне урядування», яке може охоплювати такі аспекти: повага до прав людини, верховенство права, ефективна участь, багатостороннє партнерство, політичний плюралізм, прозорі та підзвітні процеси та інституції, ефективний та результативний державний сектор, легітимність, доступ до знань, інформації та освіти, політичне розширення прав і можливостей людей, рівність, сталий розвиток, а також цінності, що сприяють відповідальності, солідарності та толерантності [4].

Світовий банк визначає належне урядування як сукупність традицій та інституцій, за допомогою яких здійснюється влада в країні. Це включає: процес, за допомогою якого уряди обираються, контролюються та замінюються; здатність уряду ефективно формулювати та впроваджувати обґрунтовану політику та повагу громадян та держави до інституцій, які регулюють економічну та соціальну взаємодію між ними [12].

Згідно з Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй належне урядування складається з механізмів, процесів та інституцій, за допомогою яких громадяни та групи висловлюють свої інтереси, здійснюють свої законні права, виконують свої зобов'язання та врегульовують свої розбіжності. Погляд ПРООН на належне урядування є ширшим ніж те, яке надав Світовий банк і пов'язує належне урядування зі сталим розвитком [10, р. 43]. 17 Цілей сталого розвитку, що пропонуються наразі, встановлюють амбітний порядок денний для людства з метою покращення всіх аспектів життя у всіх країнах, незалежно від їхнього стану. Хоча досягнення цих результатів здається складним, їх буде набагато легше досягти та здійснювати у більш швидкі терміни, якщо вони супроводжуватимуться ефективним та результативним урядуванням. Тому важливо створити сприятливі умови для належного урядування на основі тісної співпраці, взаємодії влади та громадськості. Адже сталий розвиток вимагає від осіб, що перебувають при владі, дотримання прав людини задля викорінення бідності, ліквідації голоду, забезпечення належної охорони здоров'я та якісної освіти для громадян, гарантування гендерної рівності, скорочення нерівності тощо [3, с. 12].

Аман Сінгх звертає увагу на те, що належне урядування є міждисциплінарною концепцією, в основі якої лежить взаємодія громадян з державою, підзвітність органів влади, незалежність судової системи, свобода

думки та слова, а також свобода вибору для громадян [10, р. 42].

Можемо резюмувати, що поняття «управління» означає: процес прийняття рішень та процес, за допомогою якого рішення впроваджуються та стосується всіх процесів управління, інституцій та практик, за допомогою яких вирішуються та регулюються питання, що становлять спільний інтерес. Належне ж управління додає нормативний або оціночний атрибут до процесу управління. З точки зору прав людини, воно стосується, перш за все, процесу, за допомогою якого державні установи ведуть державні справи, управляють державними ресурсами та гарантують реалізацію прав людини.

ООН визначила вісім принципів належного урядування: участь; верховенство права; прозорість, чутливість; орієнтація на досягнення згоди; рівність та інклюзивність; ефективність та результативність; підзвітність [12]. Дані принципи є фундаментом функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки, якщо їх діяльність не відповідає зазначеним принципам, то інституції можуть виявитися неефективними, а отже, нездатними до надання публічних послуг та задоволення потреб людей. Розглянемо детально дані принципи.

Участь означає можливість активного залучення всіх верств суспільства до процесу ухвалення рішень з будь-яких питань, що становлять інтерес. У контексті управлінської діяльності громадська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, корегувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень. Важливо наголосити, що участь громадян в управлінні публічними справами в демократичних державах не може обмежуватися їх участю у виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й передбачає використання інших інструментів участі (петиції, звернення, загальні збори, партисипативний бюджет тощо). Партиципаторна демократія – це процес, який підкреслює широку участь (прийняття рішень) виборців у керівництві та функціонуванні політичних систем. Хоча етимологічні корені означають, що будь-яка демократія спиратиметься на участь своїх громадян, традиційні представницькі де-

мократії схильні обмежувати участь громадян голосуванням, залишаючи фактичне управління політикам. Це означає, що партисипативна демократія прагне створити можливості для всіх членів політичної групи робити вагомий внесок у прийняття рішень, а також розширити коло людей, які мають доступ до таких можливостей [6, р. 28-29].

Існує багато переваг залучення та участі громадськості. Зокрема участь громадськості є основою для демократії, оскільки вона призводить до кращого та більш демократичного формування політики, забезпечуючи, у свою чергу, більш прозорий, легітимний та підзвітний процес. Участь громадян підвищує довіру громадськості до влади та демократичних інституцій, оскільки саме громадськість широко залучена до прийняття рішень на державному та місцевому рівнях. Також важливим аспектом є те, що участь може посилити легітимність складних рішень, оскільки залучення людей до процесу прийняття рішень підтримує розуміння громадською результату та посилює його сприйняття.

При наявності численних переваг варто пам'ятати про можливість виникнення певних бар'єрів, які можуть обмежувати здатність громадськості брати участь у прийнятті рішень. До таких перешкод можна віднести низьку обізнаність про можливості участі; відсутність часу та розчарування у випадку, якщо інструменти не працюють.

Не дивлячись на можливість перешкод, можна резюмувати, що участь є ключовим елементом належного урядування, що означає можливість активного залучення всіх верств суспільства до процесу ухвалення рішень з будь-яких питань, що становлять інтерес.

Верховенство права. У Звіті Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй за 2004 рік верховенство права визначається як принцип урядування, за яким всі особи, інституції та органи, як публічні, так і приватні, включно з самою державою, є відповідальними на основі законів, які публічно вводяться в дію, виконуються на засадах рівності, щодо яких виносяться незалежні судові рішення, і які відповідають міжнародним нормам і стандартам у сфері прав людини [11].

Верховенство права, як одна з характеристик належного урядування, відіграє ключову роль, оскільки забезпечує легітимність влади, вимагає взаємодії між державою і суспільством і є результатом складних і глибоко вкорінених соціальних процесів. Відповідно до Індексу верховенства права організації World Justice Project Україна у 2024 році посіла 88 місце. У лідерах рейтингу - Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція та Німеччина. Нижні позиції зайняли Венесуела, Камбоджа, Афганістан, Гаїті та М'янма [13].

Прозорість. Прозорість є важливим принципом належного урядування та передбачає доступність інформації для широкої громадськості та ясність щодо правил, положень та рішень влади. Прозорість у процесі прийняття рішень та реалізації державної політики зменшує правову невизначеність та може бути стримуючим фактором щодо запобігання корупції серед державних службовців.

Це означає, що зацікавлені сторони несуть відповідальність перед тими, кого вони представляють, за виконання своїх зобов'язань, а також зобов'язуються регулярно інформувати та консультоватися зі своїми виборцями. Це вимагатиме чітко визначених завдань та обов'язків, ефективних потоків інформації та механізмів, що забезпечують виконання рішень. Також принцип прозорості лежить в основі необхідності максимально чітких, зрозумілих та доступних нормативних актів під час їх розробки, оприлюднення, кодифікації та поширення [6, р. 29].

Чутливість. Чутливість означає, що інституції та процеси з готовністю, оперативно та в належний спосіб обслуговують всі зацікавлені сторони, а отже, інтереси всіх громадян захищені [3, с. 14]. Як зауважують Д. Дзвінчук та І. Дирів, чутливість описує ступінь, до якого державна установа демонструє сприйнятливості до думок, скарг та пропозицій користувачів послуг, шляхом унесення та впровадження змін у власну структуру, культуру та моделі надання послуг для того, щоб надати більш відповідний продукт [1, с. 129].

Чутливість також вимагає забезпечення якості, кількості та оперативності державних послуг, а також рівності та справедливості в їх наданні та ширшого доступу до них. Для впровадження узгодженої та інтегрованої державної політики необхідна компетентна, різноманітна та етична державна служба. Державні службовці повинні взаємодіяти з громадянами та прагнути допомогти громадам отримати можливість формулювати як свої проблеми, так і можливі рішення [14].

Орієнтація на досягнення згоди. Даний принцип пов'язаний з процесом прийняття рішень. Коли процес прийняття рішень не може врахувати побажання кожного, то, як мінімум, рішення має бути таким, яке може бути прийнятним для всіх і яке нікому не завдає шкоди.

Досягнення компромісу вимагає наявності потужної, неупередженої та гнучкої структури посередництва для реалізації найкращих інтересів усього суспільства. Публічні слухання, референдуми, дискусійні форуми, законне право громадян звертатися до влади із зверненнями, петиціями щодо механізмів політики та консультацій є прикладами інструментів напрацювання консенсусу або принаймні компромісу [3, с. 14].

Належне управління вимагає посередництва різних інтересів у суспільстві для досягнення широкого консенсусу в суспільстві щодо того, що найкраще відповідає інтересам усієї спільноти, і як цього можна досягти. Воно також вимагає широкого та довгострокового бачення того, що потрібно для сталого розвитку людини та як досягти цілей такого розвитку. Це може бути результатом лише розуміння історичного, культурного та соціального контексту певного суспільства чи спільноти [12].

Рівність та інклюзивність. Рівність означає забезпечення рівних можливостей для кожної людини. Інклюзія означає проактивність, щоб переконатися, що люди з різним походженням, досвідом та ідентичністю почуваються бажаними, шанованими та повноцінно здатними брати участь. Рівність та інклюзивність передбачає, що кожен має можливість покращувати або підтримувати свій добробут. Це означає, що в ході розроблення політики до уваги беруться всі члени суспільства й насамперед найвразливіші з них, і ніхто не відчуває себе відчуженим, безправним або кинутим напризволяще [3, с. 14].

Ефективність та результативність. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування має бути ефективною, забезпечуючи необхідні результати на основі чітких цілей, оцінки майбутнього впливу та – за наявності – минулого досвіду.

Орієнтація на результативність та прозорі процедури є ключовими факторами ефективного державного управління. Оскільки ефективне регулювання вимагає чітких, досяжних цілей та робить більший акцент на результативності та результатах. При здійсненні урядування важливо формулювати стратегічні плани, які підготовлені раціонально та вимірювано на основі реальних потреб держави, громади. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинна бути продуктивною, з орієнтиром на інтереси суспільства та обов'язком забезпечити надання якісних послуг [9, р. 452].

Крім того, пов'язаним елементом ефективності регулювання є необхідність мінімізації непередбачуваних наслідків. Це означає уникнення створення непотрібних бар'єрів, які можуть перешкоджати та гальмувати інновації, пригнічувати економічну активність. Ефективність та результативність вимагають підвищення якості та стандартизації надання публічних послуг, професійної бюрократії, зосередження зусиль влади на життєво важливих функціях та усунення дублювання та паралелізму функцій та операцій [3, с. 15].

Підзвітність. Даний принцип означає існування систем, за якими особи, які ухвалюють рішення в органах влади, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства, відповідають перед громадськістю [3, с. 15]. Підзвітність забезпечується процесом відбору владних повноважень та процедурами, за допомогою яких процеси прийняття державних рішень та їхні результати виносяться на розгляд громадськості та підлягають громадському контролю та зворотному зв'язку.

Підзвітність є фундаментальною через складність регуляторного процесу та коло залучених учасників. Концепція регуляторного ланцюга часто використовується для опису регуляторного процесу, і критично важливо, щоб ланки в цьому ланцюжку – від ініціатора до регульованої сторони – були чітко визначені. Регуляторна підзвітність означає чіткість та визначеність ролей: тих, хто розробляє регулювання; тих, хто повинен забезпечувати дотримання або іншим чином забезпечувати його; регульованих сторін; тих, кому надано право розглядати апеляції; та тих, хто переглядає та оцінює. Тому важливо інтегрувати рівні підзвітності під час розробки нормативних актів [6, р. 30].

Потрібно зауважити, що вищезазначені принципи, як правило, взаємодоповнюють та посилюють один одного. Наприклад, підзвітність часто пов'язана з участю та є, крім того, засобом гарантування передбачуваності та прозорості. Зокрема прозора система сприяє підзвітності, участі та передбачуваності результатів.

Висновки. Отже, належне урядування – це позитивний підхід до управління, який загалом дозволяє досягти найкращих можливих результатів. У науковій літературі та у міжнародному розумінні відсутній єдиний підхід до визначення дефініції «належне урядування». Зокрема Світовий банк визначає належне урядування з економічної точки зору та крізь призму управління державним сектором, підкреслюючи прозорість та підзвітність, регуляторну реформу, а також навички та лідерство державного сектору. Інші організації, побудовані на політичній співпраці, такі як Організація Об'єднаних Націй, Європейська Комісія зосереджуються на демократичному управлінні, верховенстві права та правах людини.

Не дивлячись на різні підходи до термінології, важливим аспектом є те, щоб належне урядування ґрунтувалось та реалізувалось на основі ключових принципів: участі, верховенства права, прозорості, чутливості, орієнтованості на досягнення згоди, рівноправності та інклюзивності, ефективності й результативності та підзвітності. Оскільки, якщо політичні системи не відповідають цим засадам, це може призвести до нездатності надання якісних публічних послуг, а отже, й задоволення потреб суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дзвінчук Д., Дирів І. Респонсивність як визначальний принцип публічного управління в сучасних умовах державотворення. *Координати публічного управління*. 2024. № 1 (2). С. 124–143.
2. Лендшел М.О. Теорія «доброго врядування» як інструмент оцінки рівня демократичності управління в регіонах України (на прикладі Закарпатської області). *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська Академія»*. 2006. Том 57. С. 53–60.
3. Навчальний дистанційний курс «Належне врядування». 2020. 139 с. URL: <https://surl.lu/piapvd>.
4. About good governance. OHCHR and good governance. URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>.
5. Charlick R. The Concept of Governance and its Implications for AID 's Development Assistance Program in Africa, Burlington, 1992. 18 p.
6. Friederike Bundschuh-Rieseneder Good Governance characteristics, methods and the Austrian examples. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2008. P. 26–52.
7. Good governance: definition and characteristics. 2021. URL: <https://uclg-aspac.org/good-governance-definition-and-characteristics>.
8. Governance. URL: <https://www.parlicentre.org/about-us/area-expertise/governance>.
9. Ramdhani U., Nurlinah S. Analysis of the Effectiveness and Efficiency of Good Governance in the Department of Community Empowerment and Village of Gowa Regency. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. 2023. P. 451–464.
10. Singh A. A Theoretical understanding of governance and good governance. *Journal of Gujarat University*. 2023. № 2. P. 39–47.
11. UN Secretary General, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General, UN Doc S/2004/616 (August 23 2004). 46 p.
12. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
13. World Justice Project. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>.
14. World Public Sector Report on Responsive and Accountable Public Governance. URL: <https://www.un.org/en/desa/2015-world-public-sector-report-responsive-and-accountable-public-governance>.