

## СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### THE CURRENT STATE OF IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE IN UKRAINE

Дюжник Д.О., студент I курсу магістратури факультету адвокатури  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Попова А.В., студентка I курсу магістратури факультету адвокатури  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Голубов А.А., студент I курсу магістратури факультету адвокатури  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглядається термін «публічне управління», його роль у функціонуванні держави та задоволенні потреб суспільства. Публічне управління сприяє досягненню пріоритетних цілей державної політики та обслуговуванню населення в сфері надання адміністративних послуг.

Особлива увага приділяється концепції «good governance», переклад якої у різних джерелах відрізняється, зокрема використовуються терміни, такі як «належне урядування», «добре урядування», «якісне урядування», «ефективне урядування» та інші. Оскільки належне урядування має багату на події історію, авторами досліджено його розвиток від 1989 року, коли термін «урядування» вперше було введено і до теперішнього часу, коли словосполучення «належне урядування» стало стрижневим елементом реформи публічного адміністрування.

Автори, розглядаючи практику Європейського суду з прав людини, аналізують його роль у розкритті сутності належного урядування: важливості вчасних та належних дій органів влади, необхідності компенсації, додержання балансу публічних та приватних інтересів. Крім того, авторами сформульовано основні вимоги, які ставляться до суб'єктів владних повноважень, задля утвердження принципів належного урядування.

У статті також розглядаються формування та рівень дотримання принципів належного урядування в Україні, оскільки впровадження цих принципів у національне законодавство є однією з вимог, які наша держава повинна виконати для набуття членства у Європейському Союзі. Особливу увагу приділено Закону України «Про адміністративну процедуру» та ролі національної судової практики у частині належного урядування. З огляду на аналіз міжнародної та національної судової практики авторами зроблено висновок про те, що належне урядування є складним і багатоаспектним поняттям. У зв'язку з цим, автори наголошують на особливому значенні кожного його елемента в умовах сьогодення.

**Ключові слова:** публічне управління, урядування, належне урядування, принципи належного урядування, публічне адміністрування.

The article examines the term "public administration", its role in the functioning of the state and meeting the needs of society. Public administration contributes to the achievement of the priority goals of the state policy and to the provision of administrative services to the population.

Particular attention is paid to the concept of "good governance", the translation of which differs in different sources, in particular, terms such as "good governance", "good management", "quality management", "effective management" and others are used. Since good governance has an eventful history, the authors have studied its development from 1989, when the term "governance" was first introduced, to the present, when the phrase "good governance" has become a core element of public administration reform.

Considering the case law of the European Court of Human Rights, the authors analyze its role in revealing the essence of good governance: the importance of timely and appropriate actions of the authorities, the need for compensation, and the balance of public and private interests. In addition, the authors formulate the main requirements for public authorities to establish the principles of good governance.

The article also discusses the formation and level of compliance with the principles of good governance in Ukraine, since the implementation of these principles in national legislation is one of the requirements that our country must fulfill in order to become a member of the European Union. Particular attention is paid to the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and the role of national judicial practice in terms of good governance. Based on the analysis of international and national case law, the authors conclude that good governance is a complex and multidimensional concept. In this regard, the authors emphasize the special significance of each of its elements in today's context.

**Key words:** public administration, governance, good governance, principles of good governance, public administration.

“Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики” – так у 1972 році англійський державний службовець Десмонд Кілінг визначив поняття публічного управління – наскрізного поняття для нашого дослідження [1].

Ідея публічного управління з тих часів зазнала суттєвого розвитку, і от вже Організація Об'єднаних Націй визначає поняття “публічне управління” як здійснення політичних, економічних і адміністративних повноважень з управління справами країни. Публічне управління являє собою цілий комплекс механізмів, процесів, взаємовідносин та інститутів, за допомогою яких громадяни держави здійснюють свої права й обов'язки, а діяльність держави орієнтована на обслуговування населення, дії державних органів націлені на задоволення потреб суспільства [2, с. 11].

Публічне управління є системою, яка забезпечує функціонування держави та задоволення потреб суспільства. З II половини XX ст. у доктрині публічного управ-

ління виокремилась ідея належного урядування (good governance) – ефективне і зважене управління та прийняття рішень органами влади [3, с. 103]. Належне урядування – це запорука сталого розвитку країни.

Значний вклад у розвиток теорії публічного управління, а також дослідження сутності та особливостей його моделей зроблено такими видатними науковцями як В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, О. З. Босак, Р. М. Вульфівич, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко, Т. О. Коломоєць, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, О. В. Ткаля, Ю. П. Шаров та багатьма іншими.

Метою цієї роботи є дослідження та аналіз концепції належного урядування та її складових через практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також їх реалізація у національному правопорядку через законодавчі норми та практику Верховного Суду (далі – ВС).

Актуальність дослідження концепції належного урядування зумовлена необхідністю існування системи державної влади, що покликана забезпечити додержання прав людини, що є природними та походять від самої сутності

людини, шляхом встановлення чітких правил регламентації процесів та створення інституційних механізмів, що стали б гарантією дотримання цих правил.

У 1989 році Світовий банк став першою міжнародною інституцією, яка вжила термін “урядування” (governance). У дослідженні щодо країн Південної Африки “Від кризи до сталого розвитку” він описувався як “спрямоване на розвиток використання політичної влади для управління національними справами”.

“Добрий порядок”, як визначав належне урядування Ібрагім Ф.І. Шигат, не є збереженням статус-кво силою держави, а є саме здатністю уряду спрямовувати максимально ефективно наявні соціально-економічні ресурси на досягнення поступу в розвитку країни, зважаючи на здійснюючі свої дискреційні повноваження. Стрижневими елементами належного урядування є: (1) законність, (2) підзвітність, (3) прозорість, (4) співучасть [4, с. 13-14]. За відсутності цих елементів належне урядування як спосіб здійснення влади в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни з метою їх розвитку не дозволяє у повній мірі захистити права приватних осіб [5, с. 136], отже, правове регулювання суспільних відносин у публічній сфері має забезпечувати врахування всіх чотирьох елементів.

Законодавче закріплення принципів належного урядування бере свій початок із актів м'якого права Європейського Союзу (далі – ЄС). У Білій книзі Європейського урядування (25 липня 2001 р.) було закріплено принципи належного урядування, до яких віднесено: (1) відкритість, (2) участь, (3) підзвітність, (4) ефективність, (5) злагодженість.

У 2008 році Комітет Міністрів Ради Європи оприлюднив дванадцять принципів належного демократичного урядування: (1) чесне проведення виборів; (2) представництво та участь; (3) очікуваність; (4) ефективність та результативність; (5) відкритість та прозорість; (6) верховенство права; (7) етична поведінка; (8) компетентність; (9) інновації та відкритість до змін; (10) стійкість та довгострокова орієнтація; (11) правильний фінансовий менеджмент; (12) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість, підзвітність [6].

Таким чином, кожен із вищенаведених принципів є важливим сам по собі, проте за відсутності хоча б одного – про належне урядування годі й говорити.

У цьому контексті необхідно також згадати про належне адміністрування (good administration). Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 щодо доброї адміністрації (належного адміністрування) від 20.06.2007, встановила, що право на належне адміністрування є основоположним правом. Зокрема, це право вимагає, щоб адміністрація приділяла належну увагу правам громадян, надавала ефективні державні послуги та сприяла плюралістичному й інтерактивному підходу до прийняття рішень [7].

Принципи належного адміністрування, доволі часто ставали предметом аналізу ЄСПЛ, який серед таких принципів виділяє: об'єктивність і неупередженість (ст. 4: справа “Ahmed and Others v. The United Kingdom”); пропорційність (ст. 5: справа “Hutten-Czapska v. Poland”); право бути почутим (ст. 14: справа “Buscemi v. Italy”); право на доступ (ст. 13: справа “Markov and Markova v. Ukraine”); право на участь (ст. 15: справа “Taskin and Others v. Turkey”); відповідальність і виконання (ст. 23: справа “De Souza Ribeiro v. France”) [8, с. 56-57].

Повертаючись до належного урядування, слід зазначити, що воно являє собою сукупністю вимог, які висуваються до держави у сфері організації належної управлінської діяльності та відносин за формулою “державна < – > індивід”. Українська правова система сприйняла цю ідею, а тому елементи належного урядування впроваджуються до дедалі більшого кола суспільних відносин, ба більше – впровадження його принципів у національне законодавство є однією з вимог, які висуваються для набуття Укра-

їною членства в ЄС. “Верховенство права, належне урядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами” – зазначено у статті третій Угоди про асоціацію Україна-ЄС [9].

Подальшого розвитку ця концепція набула у практиці ЄСПЛ. Розширене тлумачення норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція з прав людини) через практику ЄСПЛ дозволяє виробити універсальний підхід до оцінки ефективності державного управління та виокремити стандарти належного урядування [10, с. 190].

ВС у своїй практиці підтвердив визнання принципу належного урядування та надав йому важливе значення для розбудови правової держави: “Кожна посадова особа суб'єкта владних повноважень під час ухвалення рішення та вчинення певної дії має дотримуватися зазначеного принципу, оскільки дотримання всіх його складових дозволяє забезпечити високий рівень правовладдя в Україні” [11]. Неухильне дотримання основних складових принципу належного урядування забезпечує прийняття суб'єктами легітимних, справедливих та досконалих рішень. Крім того, цей принцип підкреслює, що між особою та державою повинні бути вибудовані саме публічно-сервісні відносини, у яких інституції та процеси служать всім членам суспільства [12].

ВС послідовно впроваджує у своїй практиці Європейські стандарти принципу належного урядування, буквально повторюючи позицію ЄСПЛ, яка була сформульована у справі “Рисовський проти України”.

У судовій практиці сформувалася низка вимог до поведінки органів публічної влади. Такі органи мають діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб [13]. Категорія “вчасності” у цьому контексті розкривається через поняття принципу розумності строків. Складовими наведеного принципу є не лише обґрунтованість тривалості проваджень відповідно до статті 6 § 1, що має бути оцінена окремо для кожної справи відповідно до обставин (Frydlander v. France [GC], § 43), з урахуванням складності справи, поведінки заявника і відповідних органів влади, а також предмету спору (Comingersoll S.A. v. Portugal [GC], а і рішення органу має бути прийняте до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність, а термін вирішення повинен бути виправданим [14]. ЗУ “Про адміністративну процедуру” встановлює, що адміністративний орган повинен розглядати справу та вживати процедурні дії у найкоротший строк, достатній для проведення адміністративного провадження. Елементи принципу “своєчасність і розумний строк” взаємодоповнюють один одного. Також на орган покладено обов'язок діяти у сприятливий момент, враховуючи обґрунтовані клопотання осіб щодо оперативного розгляду справи, навіть якщо вони порушують встановлені законом строки [15].

Стаття 38 Конституції України наділяє громадян правом участі в управлінні державою шляхом зайняття посад у органах влади [16]. Конституційний Суд визначив, що громадянам дозволено бути обраними до будь-яких рівнів влади, але вони можуть виконувати представницький мандат тільки в одному органі чи посаді [17]. Хоча законодавство донедавна визнавало право громадян на участь в ухваленні рішень шляхом зайняття владних посад, однак майже не передбачало захисту інтересів приватних осіб у відносинах із органами влади. Натомість, ЗУ “Про адміністративну процедуру” здійснив революцію у цьому аспекті. Наразі вся діяльність органів влади має здійснюватися з дотриманням принципів (1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; (2) рівності перед законом; (3) обґрунтованості; (4) безсторонності (неупе-

редженості) адміністративного органу; (5) добросовісності і розсудливості; (6) пропорційності; (7) відкритості; (8) своєчасності і розумності строків; (9) ефективності; (10) презумпції правомірності дій та вимог особи; (11) офіційності; (12) гарантуванні права особи на участь в адміністративному провадженні; (13) гарантуванні ефективних засобів правового захисту. Власне, перелічені принципи і складають основний зміст принципу належного урядування, що свідчить про рух національного правопорядку у правильному напрямку – до імплементації принципу належного управління до національного правопорядку.

Належне урядування покладає на державні органи обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності [13], водночас, очевидно, що уникнення помилок на 100% не є можливим, у всякому разі до тих пір, поки управлінські рішення приймаються людьми. У контексті належного урядування, юридична визначеність не повинна ставати перешкодою для виправлення навіть грубих помилок, допущених державними органами. Хоча ризик помилки має лежати на державі, і виправлення не може покладатися на осіб, яких це стосується, це не вирішує проблему збалансування публічних та приватних інтересів. Згідно з рішеннями ЄСПЛ, виправлення помилок публічних органів вимагає збалансованого підходу, який враховував би легітимні очікування особи та потребу відновлення публічного інтересу без непропорційного втручання у права особи, яка діяла добросовісно.

Будь-яка інша позиція могла б призвести до неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що суперечило б загальним інтересам. З іншого боку, потреба у виправленні минулих помилок не повинна призводити до непропорційного порушення прав, набутих особою, яка мала підстави вважати дії державного органу законними. Іншими словами, державні органи, які не дотримуються власних процедур, не мають права на отримання будь-якої вигоди від своїх незаконних дій чи уникнення своїх обов'язків. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен бути залучений до відповідальності держави, а виправлення помилок не може бути здійснене за рахунок осіб, яких це стосується.

У контексті скасування помилково виданого права на майно принцип належного урядування вимагає не лише негайних дій з боку державних органів у виправленні помилок, але також може передбачати виплату відповідної компенсації або іншої форми належної компенсації колишньому добросовісному власникові [13].

Принцип належного урядування проявляється у будь-яких адміністративних відносинах. Іноді предметом таких відносин можуть бути відносини власності, у розумінні статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини, зокрема справи з повернення у власність держави земельних ділянок водного фонду, які розглядав ВС. У цих справах оцінювалася законність втручання у права власності приватних осіб згідно зі статтею 1 Першого протоколу, однак Суд не оцінив діяльність адміністративного органу у контексті принципу належного урядування [18].

У цьому контексті слід зазначити, що за відсутності ознак неправомірності дій приватних осіб, явної злочинної змови, а також втручання представника органу публічної влади, баланс між приватними та публічними інтересами не підтримує публічний інтерес у позбавленні приватної особи її прав без відшкодування належної компенсації. Український суд обмежився лише застереженням щодо можливості відшкодування збитків згідно з нормами матеріального права та відповідними юридичними процедурами [18].

Отже, принцип належного урядування передбачає аналіз обставин справи у контексті балансу приватних та публічних інтересів, оцінку можливого зловживання приватних осіб чи їх змови з органом влади. Якщо такий баланс порушено, вимагається обов'язкова компенсація, оскільки публічний інтерес не повинен покладати надмірний тягар на приватну особу. Важливим є те, що державний орган зберігає можливість виправлення своїх помилок з урахуванням балансу інтересів, включаючи виплату компенсації приватній особі.

При оцінці адекватності дій публічного органу суд має надавати обом сторонам право на подання пояснень, однак суб'єкт владних повноважень не може обґрунтувати правомірність оскаржуваного рішення іншими обставинами, крім тих, які вказані безпосередньо в документі, що підлягає оскарженню. Інакше кажучи, суб'єкт владних повноважень не може самостійно та довільно змінювати або доповнювати обґрунтування своїх дій або рішення після їх прийняття, оскільки це буде суперечити принципам правової визначеності та належного урядування. Тому потрібно оцінювати законність рішень саме на основі тих обставин, які були підставою для їх прийняття та викладені безпосередньо у відповідному документі, а не на підставі подальших аргументів, які може навести суб'єкт владних повноважень для виправдання своїх дій [19].

**Висновок.** Таким чином, принцип належного управління хоча і сприйнятий національним правопорядком, проте наразі перебуває у процесі розвитку. Проаналізувавши позицію ЄСПЛ, ми робимо висновок про те, що термін “належне урядування” являє собою здійснення діяльності органами публічної влади з управління державними справами, яка базується на дотриманні стрижневих принципів: законності, підзвітності, прозорості та співучасті. Правове регулювання суспільних відносин у публічній сфері має забезпечувати врахування всіх чотирьох елементів. Кожен із вищенаведених принципів є важливим сам по собі, проте лише у комплексі вони сприяють утвердженню демократії та верховенства права.

У контексті принципу належного урядування важливим є додержання балансу між приватними та публічними інтересами. Якщо цей баланс порушено, то обов'язковою є компенсація, основною метою якої є уникнення покладення надмірного тягара на приватну особу. Оцінка ж законності рішень публічних органів повинна базуватися на обставинах, які вказані у відповідному документі. Під час оскарження таких управлінських рішень суд враховує лише обґрунтування, наведене у документі, включаючи можливі додаткові аргументи з боку органів влади. Тобто, суб'єкт владних повноважень не може “виправдовувати” своє рішення мотивами, що первинно не лежали в основі ухваленого рішення – на нашу думку, наведене видається виправданим задля досягнення балансу між публічними та приватними інтересами.

Наостанок важливо відзначити, що належне урядування відіграє велику роль у правопорядку кожної держави, оскільки забезпечує прийняття суб'єктами владних повноважень легітимних, справедливих та досконалих рішень. Ухвалення Закону України “Про адміністративну процедуру” заклало підґрунтя для впровадження належного урядування в Україні, проте, як було вказано, процес його розвитку триває. Законодавчі норми мають запровадити побудову публічно-сервісних відносин між особою та державою із забезпеченням балансу публічних та приватних інтересів. До того ж ступінь дотримання принципів належного урядування є одним із основних індикаторів стану розвитку публічного управління у державі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Міненко М. А. Трансформація систем державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення: 02.03.2024).

2. Марухленко О. В. Дискусії щодо поняття «публічне управління». *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського: науковий журнал. Сер. Державне управління*. 2019. Вип. 4. С. 9–14.
3. Галіцина Н. В. Принципи «good governance» і «good administration» в адміністративному праві. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 13. С. 101–110.
4. Збірка навчальних матеріалів курсу для учасників тренінгу «Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя в адміністративному судочинстві». К.: ВАІТЕ, 2016. 68 с.
5. Бедний О. І. Зміст та значення принципів належного врядування в адміністративному праві України. *Нове українське право*. 2021. Вип. 3. С. 134–139.
6. Муза О. Особливості реалізації принципу належного урядування у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2020. Вип. 6. С. 83–89.
7. Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20 червня 2007 р. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> (дата звернення: 07.03.2024).
8. Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. *Юридична Україна*. 2019. Вип. 12. С. 56–58.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 04.03.2024).
10. Берназюк Я. О. Принцип належного урядування (good governance): національна та європейська судова практика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Право*. 2021. Вип. 64. С. 189–197.
11. Постанова Верховного Суду від 12 грудня 2023 р. у справі № 160/7116/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115629917> (дата звернення: 04.03.2024).
12. Постанова Верховного Суду від 18 травня 2023 р. у справі № 910/19008/21. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111077874> (дата звернення: 05.03.2024).
13. Справа Рисовський проти України: Рішення Європейського Суду з прав людини, заява № 29979/04 від 20 жовтня 2011 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_854](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854) (дата звернення: 01.03.2024).
14. Постанова Верховного Суду від 28 вересня 2022 р. у справі № 483/448/20. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109646083> (дата звернення: 03.03.2024).
15. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 01.03.2024).
16. Конституція України : станом на 15 лютого 2023 р. / *Верховна Рада України*. Київ : Алерта, 2023. 64 с.
17. Рішення Конституційного Суду від 06 липня 1999 р. № 7-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text> (дата звернення: 04.03.2024).
18. Постанова Верховного Суду від 12 червня 2019 р. у справі № 487/10128/14-ц. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85541621> (дата звернення: 06.03.2024).
19. Постанова Верховного Суду від 29 листопада 2023 р. у справі № 360/5184/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115280983> (дата звернення: 06.03.2024).