



## ОЦІНКА ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

За матеріалами оцінювання SIGMA<sup>1</sup>  
Доповнення. Лютий 2007 р.

### Вступ

На прохання Уряду України та за фінансової підтримки DFID (Міністерства міжнародного розвитку Сполученого Королівства Великої Британії) і SIDA (Шведського агентства з міжнародного розвитку), а також за згоди Європейської Комісії, на початку 2006 р. SIGMA провела оцінку державного управління (governance) в Україні. Оцінка була здійснена відповідно до повноважень, методології та основних показників SIGMA, що зазвичай використовуються для оцінки державного управління у країнах-кандидатах до вступу до ЄС. Остаточний звіт був підготовлений у березні 2006 р., а його основні висновки представлені на семінарі, що відбувся у Києві у липні 2006 р.

Головним управлінням державної служби України (надалі – Головдержслужба) для виконання рекомендацій SIGMA було створено три робочі групи з підгрупами, які проаналізували рекомендації SIGMA та запропонували декілька практичних пропозицій у різних сферах. Ці пропозиції на сьогодні знаходяться на доопрацюванні. На цей час не спостерігається очевидних результатів діяльності робочих груп.

Планується, що рекомендації SIGMA щодо реформи державної служби будуть включені до Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр., зміни до якої мають бути подані на розгляд Кабінету Міністрів України у першій половині 2007 р. Що стосується системи управління державними витратами, державного внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, то згідно з дорученням Міністра Кабінету Міністрів від 09.12.2006 № 56656/30/1-05 відповідні рекомендації мають бути врахованими Міністерством економіки, Міністерством фінансів, Головною контрольно-ревізійною службою України та Міністерством закордонних справ України згідно з їхньою компетенцією. По рекомендаціях стосовно державних закупівель робоча група підготувала коментарі щодо політики у даній сфері та план імплементації.

Цей документ присвячено розгляду основних змін, що відбулися з моменту проведення оцінки. Слід зауважити, що цей період є замалим для здійснення будь-яких значних трансформацій. Крім того, політична ситуація та серйозні проблеми, пов'язані зі зміною уряду, жодним чином не сприяли створенню бажаного імпульсу та досягненню політико-соціального консенсусу стосовно реформ.

Цей документ був розроблений за фінансової підтримки Європейського Союзу. Думки, які в ньому висловлюються, не можуть вважатися такими, що відображають офіційну думку Європейського Союзу, і не обов'язково відображають думки ОЕСР та її країн-членів або країн-бенефіціарів, які беруть участь у Програмі SIGMA.

<sup>1</sup> SIGMA — Спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу, що, в основному, фінансується ЄС, — „Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту”.



## ОСНОВНІ ЗМІНИ

### а. Система розробки державної політики

Вибори 2006 року стали першим випробуванням для змін, внесених до Конституції України згідно із Законом України від 08.12.2004 № 2222-IV, у результаті яких суттєво змінилися характер форми державного управління, роль основних політичних інститутів: Президента, Верховної Ради та Уряду. Відповідно до цих змін (конституційність яких ще обговорюється у політичній та юридичній площині) президентсько-парламентська політична система України стала парламентсько-президентською.

Навіть при тому, що вибори загалом оцінені як демократичні та справедливі, проблеми у формуванні політичної більшості в Парламенті, яка б могла підтримати новий Уряд, по суті, показали слабкі місця у Конституції. Фактично проблеми посилюються. Це, зокрема, видно з останніх подій навколо прийняття Закону України „Про Кабінет Міністрів України”, конституційність якого є предметом активних політичних дебатів. Цей закон, серед іншого, зменшує повноваження Президента. Під питанням, яке домінує у політичному порядку денному, є його відповідність Конституції.

Закон „Про Кабінет Міністрів України” перетворює Україну на парламентську республіку, змінюючи конституційний характер форми державного управління в країні у разі набрання ним чинності. Тому Президент відмовився підписати цей закон і оспорив його чинність у Конституційному Суді.

Отже, за умови неоднозначності певних норм Конституції та відсутності її підтримки широким загалом, система державного управління слабшає, можливості відвертого інституційного співробітництва та інтегрованого законодавчого процесу зменшуються. Навіть беручи до уваги те, що під час перехідних періодів подібні проблеми характерні для багатьох країн, необхідною, як ніколи, є сильна політична воля до створення головних передумов, які б дозволили політичній владі покласти проблеми розвитку в основу політичних дій.

Через тривалу конфронтацію та брак прозорості була підірвана довіра між основними політичними інституціями та діями, політиками та громадянами. За таких умов, коли конституційні конфлікти перетворюються на політико-правовий лабіринт, а Конституція, замість того, щоб бути чітким орієнтиром для політичних інституцій та громадян, стає полем

змагань, можна зробити висновок, що в Україні буде дуже важко посилити верховенство права. Як було зазначено Парламентською Асамблеєю Ради Європи, „зрозуміло, що Україна не може просуватися вперед з будь-якими серйозними проектами реформ доти, доки вона не врегулює свою конституційну кризу”.

*Отже, на сьогодні можна зробити висновок, що система розробки та координації політики не була вдосконалена з часу оцінки 2006 р., і що труднощі, які теоретично передбачалися у цій сфері, перетворилися на практичну проблему. Нині нові кола процесу прийняття рішень в Україні є нечіткими, незрозуміло — хто повинен приймати те чи інше рішення, як і чому. Конфлікти між колами повноважень посилюються кожного дня, послаблюючи авторитет держави і принцип верховенства права, у той час як система розробки політики залишається здебільшого заблокованою.*

### б. Адміністративно-правова основа

*Адміністративне право є частиною національного публічного права (у країнах ЄС воно зараз є також частиною наднаціонального правового поля ЄС), яке регламентує повноваження, компетенцію (обов'язки), організацію та функціонування органів державної влади та державного управління в цілому. Воно включає відносини, встановлені всередині самих адміністративних органів, відносини з іншими адміністративними органами тощо.*

*На конституційному рівні базовою передумовою сучасного демократичного державного управління є всезагальна та чітка законодавча база. Це означає: (1) чітке визначення й розподіл конституційних повноважень, наявність дієвої системи стримувань та противаг (2) узгодження функцій різних рівнів уряду; (3) чітке розмежування політичних та адміністративних функцій; (4) чітке визначення загальної відповідальності державного управління (ролей Парламенту, Президента й Уряду); (5) основні принципи, що визначають побудову державного управління; (6) чітке визначення принципу функціонування державного управління, прав громадян і гарантій щодо дій органів влади.*

**3 оцінювання системи врядування в Україні, SIGMA, 2006 р.**

Конституційні та політичні труднощі серйозно впливають чинять на можливість досягнення бажаних результатів у процесі розвитку адміністративно-правової системи (*administrative legal system*). Крім того, велику стурбованість викликає стан верховенства права в Україні. Фактично, неоднозначність певних норм Конституції та відсутність легітимних інституцій, які б працювали у стабільних правових рамках та відповідно до встановлених повноважень, підривають основи конституційного, правового та політичного управління. Це може швидко зменшити довіру громадян до всієї політико-правової системи та похитнути повагу до верховенства права.

Проте необхідно згадати і про деякі позитивні зрушення, які мали місце протягом 2006 р., як-то:

- Конституційний Суд України зараз є повністю дієздатним (навіть за умови зменшення його повноважень стосовно можливості оцінювати зміни до Конституції, що різні аналітики вважають неконституційним);
- у Міністерстві юстиції України розробляється новий проект Адміністративно-процесуального кодексу;
- розвивається, хоча й повільно, система адміністративного правосуддя: кількість суддів Вищого Адміністративного суду збільшилася з 39 до 51 (передбачено штатом – 65), 33 судді були призначені до апеляційних судів (з передбачених 66). Для місцевих судів були призначені лише 11 з 215 суддів;
- підготовлено проект закону України, яким вносяться зміни до положень Конституції України стосовно прокуратури (цей законопроект позитивно оцінено Венеціанською комісією на її 68-й пленарній сесії 3–14 жовтня 2006 р.).

Проте, стосовно системи доброчесності (*integrity system*) – ситуація не покращилася і є наразі далекою від задовільної. Відповідно до нещодавно підготовленого Моніторингового звіту ACN (Антикорупційної мережі в Східній Європі та Центральній Азії) за результатами оцінки дій національних урядів щодо імплементації рекомендацій, визначених під час перегляду правової та інституційної основ для боротьби з корупцією, жодна з рекомендацій не була визнана повністю виконаною. Натомість з 24-х рекомендацій 3 визнані як „в основному виконані”, 9 – „частково виконані”, 12 – „не виконані”.

Слід зауважити, що на сьогодні розроблено проект Кодексу доброчесної поведінки, ухвалення якого очікується у 2007 році, розробляється також програма підготовки державних службовців з питань етики та запобігання корупції.

*Отже, існують суперечливі тенденції розвитку адміністративно-правової сфери. З одного боку, політичний конфлікт навколо конституційної системи послаблює політичні інститути, систему державного управління та верховенство права. З іншого боку, були зроблені певні позитивні кроки по окремих напрямках. Оскільки деякі з цих кроків пов'язані з проектами законів, то питання змісту, прийняття та імплементації законопроектів потребують подальшого аналізу.*

#### **Рекомендації щодо підвищення якості адміністративно-правової системи:**

- зосередитися на законодавстві, спрямованому на максимально можливе визначення та уточнення повноважень різних політичних гравців, їхньої відповідальності у межах адміністративної системи;
- уточнити систему ієрархії правових актів;
- розробити та прийняти загальний закон про адміністративне провадження;
- повністю забезпечити діяльність системи адміністративних судів;
- переглянути роль прокуратури;
- зміцнити систему забезпечення доброчесності судової влади;
- поліпшити підготовку суддів;
- розробити та прийняти новий закон про державну службу;
- переглянути повноваження Голодержслужби відповідно до ролі, яку вона має відігравати у реформі державної служби.

З оцінювання системи врядування в Україні, SIGMA, 2006 р.

#### **с. Державна служба**

##### **Основні рекомендації SIGMA щодо сфери державної служби:**

- уточнити інституційний розподіл повноважень і спроможність нести загальну відповідальність за реформу та організацію державного управління, державної служби;

- *переглянути роль та повноваження Голодержслужби України з огляду на необхідність посилення координації реформ, а не вирішення окремих питань;*
  - *прийняти новий Закон „Про державну службу”, який відповідав би Конституції та європейським принципам, був здатний забезпечити високі стандарти професіоналізму в державній службі;*
  - *реформувати систему посадових окладів для підвищення прозорості, зовнішньої стосовно інших секторів конкурентоспроможності та внутрішньої справедливості заробітної плати;*
  - *розробити нову державну політику підготовки кадрів на основі чітких ролей, реальних потреб і пріоритетів.*
- З оцінювання системи врядування в Україні, SIGMA, 2006 р.**

У сфері державної служби не було помічено значних зрушень, а саме, не був прийнятий новий Закон „Про державну службу” та не відбулося реформування системи оплати праці.

Зазначимо, що однією з рекомендацій за результатами оцінки було забезпечення підпорядкування Голодержслужби органу, що несе загальну відповідальність за державне управління та державну службу. На сьогодні, відповідно до постанови Кабінету Міністрів, Голодержслужба України підпорядковується Міністру Кабінету Міністрів України (це може вважатися позитивним кроком). Проте, чинним залишається попередній Указ Президента України, згідно з яким Голодержслужба підпорядковується Президенту України. Необхідними є подальші кроки для узгодження цього питання та перегляду ролі Голодержслужби.

Стурбованість викликає ризик подальшої політизації державного управління в Україні. Відповідно до угоди політичних сил у Парламенті, яка, зокрема, призвела до прийняття Закону України „Про Кабінет Міністрів України”, передбачається, що правляча більшість та опозиція розподілять права щодо призначення осіб на певні посади в декількох установах на політичній основі<sup>2</sup>. Це, наприклад, стосується Рахункової палати України. Зазначене є кроком у зворотному напрямку, який вплине на довіру до таких установ і відповідних функцій, що мають виконуватися в інтересах громадян.

*Отже, головні недоліки системи державної служби не були усунуті і новий уряд повинен включити ці питання до своїх основних пріоритетів. Без сучасної та ефективної системи державної служби уряд не зможе ефективно розробляти, розвивати й контролювати реалізацію державної політики.*

#### **d. Державний внутрішній фінансовий контроль та зовнішній аудит**

Державний внутрішній фінансовий контроль продовжував удосконалюватися відповідно до Плану дій (листопад 2005 р.) та імплементації „Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю” (травень 2005 р.). Рекомендація SIGMA щодо перегляду Концепції та Плану дій не були реалізовані. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України „Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів” від 29 листопада 2006 р. – 1673, одним із завдань визначено розробку плану дій для реформування державного внутрішнього фінансового контролю відповідно до міжнародних стандартів. Відповідно до Постанови, напевно, потрібним є перегляд Концепції і Плану. Проте, наразі немає спільного розуміння щодо того, які рішення є необхідними для забезпечення відповідності європейським стандартам. Повноваження Міністерства фінансів України та Головного контрольно-ревізійного управління України (КРУ) у створенні та впровадженні узгодженої та ефективної системи внутрішнього контролю не чітко визначені. У будь-якому разі, якщо зосередити функції контролю та аудиту, в тому числі і перевірки, у Головному контрольно-ревізійному управлінні, то це може зашкодити виконанню обох функцій та загальній надійності системи контролю.

Більш того, постійні та зростаючі сумніви стосовно чинного законодавства з державних закупівель та пов'язаних з цим інституційних домовленостей, разом із недоліками системи державного внутрішнього фінансового контролю, призводять до критики майбутньої спроможності контролювати витрати у проектах, фінансованих ЄС.

Відповідно до оцінки SIGMA стосовно зовнішнього аудиту розробляється план дій, а Ра-

<sup>2</sup> Мова про законопроект „Про парламентську опозицію” 1011-д від 04.12.2006, ухвалений Верховною Радою України у першому читанні 12.01.07. Згідно із законопроектом передбачається, що представник опозиції має право обіймати посаду голови Рахункової палати. – Прим. ред.

хункова палата України бере участь у діяльності Робочої групи, створеної Головдержслужбою, для координації питань, пов'язаних з державним бюджетом загалом.

Також, занепокоєння викликає питання незалежності Рахункової палати України. Розподіл посад між правлячою більшістю та опозицією, у тому числі посади Голови Рахункової палати, може призвести до звільнення великої кількості осіб з посад ще до закінчення терміну їхніх повноважень. Таким чином, відсутність гарантій перебування на посаді (*job insecurity*) та зростаюча політизація призначень матимуть негативний вплив на незалежність та репутацію Рахункової палати.

*Отже, зростає поінформованість щодо наявних проблем у сфері державного внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього аудиту. Втім, певні перестороги щодо кращих рішень, які слід прийняти для наближення українського законодавства і організацій до європейських стандартів, можуть завадити руху у бажаному напрямку. Посилення політизації Рахункової палати України також буде кроком у зворотному напрямку.*

## е. Система державних закупівель

Оцінка SIGMA системи державних закупівель у 2006 р. показала, що останні зміни призвели до низки серйозних проблем. Зазначалося, що внаслідок цього система: (а) не сприятиме ефективним, прозорим та рентабельним (*cost-effective*) державним закупівлям; (б) може спричинити ризик підривання довіри до всієї системи державних закупівель та її цілісності; й (в) може завадити планам України щодо тіснішої інтеграції з Європейським Союзом, майбутнього членства у СОТ та можливого приєднання до Угоди про державні закупівлі (*Government Procurement Agreement*).

Оцінюючи події 2006 р. після оприлюднення Звіту SIGMA, необхідно зазначити, що 1 грудня 2006 р. парламентом були прийняті зміни до Закону „Про державні закупівлі”. Втім, ці зміни знов були зроблені не на основі внесеного Урядом проекту закону, розробленого Міністерством економіки України. Серія попередніх змін до цього закону, які суттєво

трансформували систему державних закупівель, також були ухвалені Парламентом всупереч позиції як Уряду, так і Президента.

Міністерству економіки було доручено Урядом (серпень 2006 р.) підготувати новий Закон „Про державні закупівлі” відповідно до європейських стандартів, який і був внесений до парламенту 5 жовтня 2006 р. Однак парламент створив робочу групу, щоб уніфікувати усі пропозиції депутатів, члени якої були прихильниками збереження існуючої ситуації. Робоча група підготувала новий проект, що значно суперечив проекту Уряду, і який був прийнятий без будь-якого публічного обговорення – переважною більшістю в Парламенті 1 грудня 2006 р. На відміну від попередньої ситуації, коли у січні 2006 р. Президент України наклав вето на Закон „Про державні закупівлі”, цього разу він його підписав. Таким чином, Закон України „Про державні закупівлі” вступає в силу 12 березня 2007 р. за винятком певних положень, які набувають чинності з 1 вересня 2007 р.

Тож, SIGMA фіксує, що парламент та уряд – незалежно один від одного – у відповідь на жорстку критику на адресу нового Закону України „Про державні закупівлі”, зовнішню (наприклад, Світового банку) та внутрішню (з боку уряду та приватного сектора), створили дві робочі групи, завданням яких було підготувати новий Закон „Про державні закупівлі”. Це було зроблене менш ніж через два місяці після прийняття нового Закону України „Про державні закупівлі”, що справді відображає незадовільний стан, у якому, як виявилось, перебуває система державних закупівель. Таким чином, ситуація досі є хаотичною. Крім того, SIGMA була поінформована про те, що народний депутат і голова робочої групи, призначений Парламентом, є одночасно Головою Наглядової ради Тендерної палати.

У новому проекті Закону України „Про державні закупівлі” також виявлені такі основні проблеми, а саме: (а) підвищення складності процедури закупівель через скорочення переліку обмежень для застосування закону та умов для використання спрощених процедур; (б) незрозумілість статусу та підзвітності Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель (яка замінить Спеціальну контрольну комісію з державних закупівель при Рахунковій палаті); (в) розширення повноважень і функцій Тендерної палати.

*Отже, хоча існують певні позитивні елементи у зміненому новому Законі „Про державні закупівлі”, загальне враження місії є вкрай негативним. Проект закону посилює роль і повноваження Тендерної палати та її бізнес-партнерів, але не вдосконалює інституційну структуру і не усуває значні недоліки в процедурах. Крім того, додаткові повноваження, надані Тендерній палаті, створюють умови та можливості для зловживання і сильного тиску як на замовників, так і учасників торгів, у тому числі на Міжвідомчу комісію з питань державних закупівель, оскільки не існує механізмів публічного контролю за діяльністю Тендерної палати. Фактично Тендерна палата має право оскаржувати в суді рішення, прийняті Комісією чи Антимонопольним комітетом.*

*Міжвідомча комісія складається з представників Антимонопольного комітету, Міністерства економіки, Головного контрольно-ревізійного управління, Рахункової палати, Міністерства фінансів, двох представників Парламенту і трьох представників Тендерної палати. Участь Головного контрольно-ревізійного управління та Рахункової палати у Міжвідомчій комісії є дуже спірною у зв'язку з їхнім особливим мандатом та функціями. Таким чином, участь цих інституцій може стати проблемою, що виходить за межі лише конфлікту інтересів, і загрожує їхній репутації. Ґрунтуючись на певних оцінках КРУ вартості участі у тендері (публікація повідомлень, вартість типових документів та консультацій тощо), прибутковість яких під великим сумнівом, система закупівель загалом окрім бюрократизації процесу може потенційно створити додаткові річні операційні витрати понад 200 мільйонів євро.*

## 2. Висновки

Один рік є замалим періодом для досягнення фундаментальних змін у системі управління, для створення належної правової основи та для імплементації відповідних інституційних домовленостей. Слід визнати, що для покращення ситуації, описаної в оціночному звіті SIGMA за 2006 р., потрібен час, важка робота й належні політичні

умови. Той факт, що протягом цього часу в Україні відбулися парламентські вибори і дуже складний процес формування нової більшості та нового уряду, лише підкреслює труднощі цього перехідного періоду. Тому очікування на глибокі зміни протягом такого строку не були високими.

Проте слід наголосити, що політичні зміни зазвичай надають потужний імпульс для реалізації фундаментальних політичних, економічних та соціальних реформ. Переважно через відсутність ясності в Конституції України та постійні конфлікти навколо політичних ролей інститутів державного управління, Україна здебільшого інвестує цей імпульс у внутрішню боротьбу за розподіл влади замість рішучих реформ, спрямованих на розвиток змістовної політики та вдосконалення системи управління. Хоча за цей період у політичній системі України відбулися суттєві зміни, вони не вплинули відчутно та позитивно на сфери, в яких SIGMA проводила оцінку. Натомість очевидно, що сьогодні послаблюються довіра до політичних інститутів та верховенства права.

Навіть враховуючи початкові позитивні кроки у певних сферах оцінки, сталість впливу яких потрібно й надалі відслідковувати – загальне враження таке, що політична ситуація підриває спроможність вирішувати реальні проблеми громадян й бізнесу та сприяти розвитку країни. Постійні інституційні суперечки можуть знизити довіру до політичних інститутів та до судової системи, що негативно вплине на верховенство права. Держава стає слабшою і внаслідок цього буде важче мобілізувати людей та забезпечити підтримку необхідних реформ.

Таким чином, без подолання нинішніх політичних проблем, головним чином пов'язаних із конституційною реформою та політичною культурою, у сферах оцінки SIGMA 2006 року можливі лише незначні зміни. Враховуючи політичні зобов'язання щодо досягнення європейських цінностей, принципів і стандартів урядування, здається, що на сьогодні недоліки є більш суттєвими, ніж досягнення. Таким чином, головний висновок полягає у тому, що незважаючи на певні початкові очікування стосовно готовності виконувати рекомендації за результатами оцінки, система врядування в Україні рухається на сьогодні в інший від проголошених цінностей, принципів та стандартів бік. ■

## НОВІ УПРАВЛІНСЬКІ ЦІННОСТІ

(за матеріалами 7-го Глобального форуму з питань переосмислення управління.

Розбудова довіри до Уряду.  
26-29 червня 2007, Відень, Австрія)<sup>1</sup>

За останні 50 років концепція державного управління суттєво змінилася. Її розвиток відбиває **4 різні етапи**.

Спочатку, історично, **державне управління** (*public administration*) сприймалося крізь призму державних структур, інституцій та процесів. Воно характеризувалося, серед іншого, ієрархією, послідовністю, незаангажованістю, стандартизацією, домінантою правової раціональності та професіоналізмом. Базові функції та очікування зводилися до гарантування безпеки людини та захисту власності, встановлення та посилення соціальних стандартів та дотримання верховенства права. У 70-ті роки ХХ ст. традиційне державне управління було піддано жорсткій критиці за бюрократичну тяганину, повільність, патерналізм у відносинах із громадськістю, зайве витрачання ресурсів та більшу увагу до процесів та процедур, аніж до результатів.

На другому етапі була артикульована концепція **публічного менеджменту** (*public management*), яка передбачала застосування принципів менеджменту, принципів приватного сектора у діяльності організацій публічного сектора, органів влади. Так, зокрема, наголошувалося на ефективності використання ресурсів, результативності/ дієвості діяльності, покладанні на ринкові механізми, орієнтації на споживача/ клієнта та більшій чутливості до потреб громадян. Характерним стає заклик до розширення ролі приватного сектора та, відповідно,

мінімізації розмірів державного сектора та царини традиційного державного управління.

З часом стали акцентувати концепцію **нового публічного менеджменту** (*new public management*), зорієнтовану радше на „спрямовування, аніж безпосереднє керування”; партнерство між державним та приватним секторами, надання послуг громадськості. Серед основних принципів: підвищення спроможності забезпечення більш ефективної управлінської діяльності, гнучкість для того, аби дозволити управлінням враховувати постійні зміни у національних та глобальних умовах; фокусування більшою мірою на результатах та наслідках діяльності, аніж на процесах; нові механізми відповідальності, що виходить за межі простої відповідності для пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управління державними справами, включаючи аутсорсинг (*outsourcing*) та зовнішні контракти (*contracting out*); розвиток професійної етики у державній сфері; програмно-цільове управління та розробка бюджету – орієнтація на визначені завдання діяльності та показники досягнень (*performance oriented management and budgeting*).

Сучасна концепція **врядування** наголошує на системі цінностей, політик та інституцій, завдяки яким суспільство управляє своєю економікою, соціальними та політичними справами завдяки взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу (приватного сектора). Врядування має три дійові сили: державу, яка створює сприятливі політико-правові умови, приватний сектор, який генерує робочі місця й доходи, та громадянське суспільство, яке посилює політичну та соціальну взаємодію. Сутність врядування – сприяти розвитку взаємодії між цими трьома секторами для підтримки орієнтованого на людей розвитку. Врядування спирається на правила, інституції та практики, які визнають різноманітність, визначають

<sup>1</sup> На основі матеріалів: Public Administration and Democratic Governance. – 7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government (26–29 June 2007, Vienna, Austria)

Randinelli Dennis A. Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance – с. 5–8

Shabbir Cheema G. Linking Governments and Citizens through Democratic Governance – с. 30–32

Див. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025063.pdf>

межі та стимулюють осіб, підприємства та організації, ґрунтується на механізмах та процесах, через які громадяни, групи та об'єднання громадян можуть артикулювати свої інтереси та реалізовувати свої законні інтереси, права та обов'язки.

Врядування, для полегшення аналізу, можна представити у трьох взаємопов'язаних вимірах:

- **політичне врядування** – різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу та реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини,;
- **економічне врядування** – архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництва благ і надання послуг, формування та захист природних, фінансових і людських ресурсів;
- **соціальне врядування** – набір норм, цінностей та поглядів і переконань, які скеровують рішення та поведінку.

Концепція **належного врядування** (*good governance*) пов'язана з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того, аби гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість (*equity*) для всіх громадян. Належне врядування є цінністю само по собі, й водночас є ключовим засобом досягнення Цілей тисячоліття (*Millennium Development Goals*)<sup>2</sup>.

Серед **базових характеристик**:

- дієвість системи стримувань та противаг (між законодавчою та виконавчою гілками);

<sup>2</sup> Див.: Цілі тисячоліття. – <http://www.undp.org.ua/>. ООН стверджує, що прогрес на шляху досягнення цілей у сфері розвитку є неоднозначним. – 02.07.07 - <http://www.un.org.ua/ua/news/2007-07-02/>

<sup>3</sup> What is good governance? – <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

- децентралізація; підзвітність та прозорість;
- гарантування справедливих та легітимних виборів;
- адекватна управлінська спроможність для посилення доступу до правосуддя;
- забезпечення публічних благ;
- подолання „соціального виключення” та захисті прав меншин і маргінальних груп;
- використання потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій для сприяння доступу громадян та участі;
- розвиток умов для активного залучення та діяльності громадянського суспільства й приватного сектора (бізнесу) тощо.

**Зasadничі принципи** належного врядування: верховенство права, плюралізм, субсидіарність, справедливість, партнерство, участь, прозорість, підзвітність, доступ, ефективність та результативність, чутливість до потреб/ викликів, оперативні послуги (*responsiveness*), стратегічне бачення, орієнтація на досягнення консенсусу<sup>3</sup>. Ці принципи та характеристики визначають основи для визначення місії органів влади, розбудови та структури державних інституцій, управлінських процесів та механізмів тощо.

Зміна концепцій державного управління не заперечує необхідності виконання державною своїх ключових функцій, зокрема підтримки законності та правопорядку, визначення суспільних стандартів та цілей, захисту вразливих груп населення та охорони навколишнього середовища. Водночас, державне управління має відповідати новим умовам. Зміни у контексті зумовлюють зміни у внутрішній структурі та функціях. Ключовим сьогодні є розвиток та посилення партнерства різного типу для досягнення цілей та завдань демократичного розвитку. ■