

Ключевые слова: терроризм, противодействие терроризму, антитеррористическая стратегия, государственная антитеррористическая политика, национальная программа противодействия терроризму.

Summary

Boshytska K. The fight against international terrorism: the current condition and the perspectives.

The article deals with the problem of international terrorism, its escalation factors are analyzed at present time, the current stage of fight against the terroristic threat is investigated and effective ways to combat terrorism at the global and regional levels are proposed.

Key words: terrorism, counteraction to terrorism, anti-terrorist strategy, the state anti-terrorist policy, the national program of counteraction to terrorism.

УДК: 342.92(477)

М. М. ВАСЮК

Микола Миколайович Васюк, студент IV курсу юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Дослідження європейських стандартів належного урядування та запровадження їх в діяльності органів публічної адміністрації має вагоме практичне та теоретичне значення для нашої держави, адже дозволяє встановити необхідні вимоги та стандарти, що сформувалися впродовж останніх десятиліть в європейській юридичній думці. В Україні стандарти належного урядування ще не отримали нормативного закріплення в статусних актах законодавства, проте у працях та дослідженнях учених ця необхідність неодноразово підкреслювалась.

У зв'язку з поступовим запровадженням інституту публічної адміністрації, важливо з'ясувати, які стандарти належної адміністрації закріплені в Україні, адже стандарти, рекомендовані в Білій книзі європейського урядування¹ мають узагальнюючий характер та можуть конкретизуватись з урахуванням політики національно-правових систем.

Наголосимо, що стандартами, які закріплені в Білій книзі є:

- 1) відкритість – органи публічної адміністрації мають працювати відкрито і також викладати мовою, яка є доступною для всіх громадян;
- 2) участь – у діяльності публічної адміністрації має брати участь широке коло осіб, адже від них залежить ефективність діяльності публічної адміністрації;
- 3) відповідальність – інституції Європейського союзу мають брати відповідальність за вчинення дій;
- 4) ефективність – політика має бути своєчасною, тобто здійснюватися відповідно затвердженого плану, який ґрунтується на відповідних завданнях;
- 5) відповідність (узгодженість) – політика та заходи – політика та усі заходи мають бути взаємоузгодженими та зрозумілими².

Метою представленого дослідження є з'ясування змісту, переліку та основних підходів до нормативного закріплення стандартів належного урядування в законодавстві європейських країн та формування пропозицій щодо їх закріплення в вітчизняній системі законодавства.

З огляду на це, основними завданнями статті є:

- 1) з'ясування змісту основних стандартів належного урядування, індексів урядування, за якими оцінюється його ефективність;
- 2) розкриття, запропонованих у вітчизняній літературі, вимог щодо закріплення європейських стандартів належного урядування;
- 3) формування пропозицій щодо нормативного закріплення стандартів належного урядування у системі законодавства України.

Дослідженням стандартів належної урядування займалися вітчизняні вчені, зокрема В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, С. Головатий, І. Грицяк, Н. Гудима, В. Деречь, І. Коліушко, Р. Куйбіда, А. Пухтецька, І. Родюк, С. Рябов, О. Фісун, В. Шаповал та ін. Важливими для дослідження є праці зарубіжних учених, зокрема М. Азнара, Г. Бребана, Ф. де Брюке, А. Вебера, П. Дельвова, К. Демке, Ж. Зіллера, Л. Ентіна, Г. Кітченберга, К. Нілла, С. Ніццо, П. Понзано, Г. Райта, В. Руша, А. Форстера, Ж. Фурньє та ін.

Поняття «належного урядування» тісно пов'язано з демократичними, правовими засадами організації державної влади на основі вимог дотримання прав і свобод людини, верховенства права, ефективного управління суспільними справами. Зарубіжні дослідники поняття «належне урядування» визначають як:

1) таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями³;

2) таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб; та якщо проінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом із урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку⁴.

Розуміння «урядування» сформоване не тільки на доктринальному рівні, а й в нормативно-правових актах міждержавного характеру.

У міжнародних актах поняття «урядування» розуміється як система цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких суспільство керує своїми соціальними, політичними та економічними справами через взаємодію з та всередині уряду, громадського суспільства та приватного сектора. Це спосіб, у який суспільство самоорганізовується для прийняття та реалізації рішень – досягнення взаєморозуміння, консенсусу та взаємодії. Воно включає в себе механізми та процеси визначення інтересів громадян та об'єднань, їх узгодження та забезпечення реалізації законних прав та обов'язків. Це також норми (правила), інституції (організації) та практика, що визначають межі та гарантії реалізації прав громадян, організацій та компаній. Урядування включає в себе соціальний, економічний та діяльнісний аспекти на рівні домогосподарства, села, міста, регіону або всесвітньому масштабі⁵.

Саме в даному аспекті «урядування» розуміється як явищем не тільки, яке залежить від самої держави, а й від громадян, які приймають активну участь в управлінні.

Наведені приклади щодо визначення поняття «належне урядування», на думку європейських дослідників та експертів міжнародних організацій, забезпечує ефективну реалізацію державної влади в суспільстві та може бути визначене в загальному для демократичних країн як процеси та моделі урядування, за допомогою яких забезпечується ефективна реалізація публічних функцій, регуляторних повноважень тощо. З огляду на це, на думку вітчизняних дослідників, пропонується у розуміння змісту поняття «належне урядування» покласти тлумачення обсягу та елементів його змісту, сформовані сучасною європейською правовою наукою та практикою⁶.

На нашу думку, поняття «належне урядування» необхідно розуміти, як визначені в законі, політики, способи реалізації означених політик, потенційні преференції уряду з урахуванням державних справ. Це визначення узагальнено на підставі аналізу праць Еріка Ноймаера⁷ і може розглядатись, як процес прийняття рішень та спосіб, у який такі рішення перевіряються, приймаються та переглядаються. Учений включає до поняття «належне урядування» також і механізм, процеси та інституції, через які громадяни та групи осіб визначають свої інтереси, здійснюють свої законні права тощо⁸.

Серед показників (індексів) урядування існує 4 групи. Перша група – це показники участі громадян у суспільно-політичних процесах. Вона включає політичну свободу – здатність громадян впливати на якість організації урядування, а також політичну стабільність – можливість громадян брати участь у прийнятті урядових (управлінських) рішень, або неперервність участі громадян в управлінні державою. Друга група передбачає показник спрямованості уряду. До неї входить ефективність судочинства, що визначає ступінь орієнтації публічного сектора на служіння громадянам, або самозбагачення; ефективність державної служби, тобто її якісний показник; зменшення рівня корупції, як один з основних чинників прогресу. Третя група – це показники суспільного розвитку, яка включає розвиток суспільства, що складається з показників передбачуваності суспільства; рівність розподілу доходів: збіднілі верстви населення повинні мати приблизно однаковий дохід із багатшими. Четверта група включає показники управління економікою, до якої входить зовнішня спрямованість, тобто її торгівельна політика, незалежність Центробанку (його здатність здійснювати ефективну монетарну політику), внутрішній борг та його співвідношення з ВВП, тобто якісна фіскальна політика.

Вчений І. Грицяк зазначає, що «європейське управління здійснюється на підставі численних стандартів, які закріплюються у *acquis communautaire*, що впливає з неписаних джерел Європейського союзу»⁹.

У вітчизняній літературі немає єдиного підходу до розуміння державного управління. Державне управління ґрунтується на дотриманні європейських стандартів, тобто на відповідних вимогах до організаційних структур, національної кадрової політики, законодавства про державну службу, які мають бути закріплені в чинному законодавстві України.

Саме закріплення та дотримання стандартів належного урядування є основним завданням України для вступу до Європейського Союзу. На думку А. Пухтецької, стандарти належного урядування мають бути першочергово закріплені в українському законодавстві¹⁰. Адже правильне застосування їх у діяльності публічної адміністрації і є тими цілями, якими має керуватись влада вцілому.

Запровадження громадського контролю за функціонуванням публічної адміністрації, на думку Н. Гнидюк, дасть змогу реалізувати стандарти демократичного управління, що буде відповідати інтересам громадян¹¹.

Складовою частиною «урядування» є його суб'єкти, учасники застосування та впровадження політики, що ґрунтуються на певних завданнях та цілях. Такими суб'єктами є політики, державні службовці та громадяни. Залучення до урядування інших суб'єктів має відповідати рівню соціально-політичного розвитку. У сільській місцевості до урядування можуть бути залучені й інші суб'єкти (землевласники, фермери, кооперативи тощо), що об'єднуються у «громадянське суспільство».

Відповідно до вищевикладеного, повинен бути прийнятий узагальнюючий акт про загальні засади державного регулювання, в якому б визначались вимоги щодо організації органів ОМС і виконавчої влади не

лише стандартів, а й зазначатися основні інституційні засади організації публічної адміністрації (централізації, деконцентрації, децентралізації). У свою чергу, мають дістати закріплення європейські стандарти належного урядування і в Конституції. Так, віце-прем'єр – міністр регіонального розвитку Г. Зубко зазначає, що для того, щоб застосувати принципи децентралізації влади потрібно реалізувати конституційну реформу та реформу публічної адміністрації¹².

Закріплення таких положень потребує відповідного досвіду врахування досвіду реалізації європейських стандартів належного урядування. Прикладом є Польща, Болгарія та країни Балтії. Передусім, у даних країнах були внесені відповідні положення в Конституції. Також зазнали зміни і нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів виконавчої влади. Ефективність закріплених стандартів підтверджується високими індексами належної адміністрації, які з кожним роком в країнах останнього приєднання тільки зростають.

Так у Польщі з 2000 р. було здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив доступнішою інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій у рамках програми «Приязна адміністрація»¹³.

У Болгарії було прийнято закон про доступ до публічної інформації, який передбачав підвищення рівня прозорості прийнятих рішень, надання можливості громадянам знайомитись з інформацією та контролювати хід реалізації державних програм.

У Естонії були закріплені відповідні доповнення до Конституції, згодом було прийнято закон про публічну адміністрацію, метою якого є створення відповідного механізму моніторингу діяльності державних органів влади. Так закон зобов'язує державні органи зайняти проактивну позицію в процесі надання інформації, і встановлює перелік інформації, яка підлягає обов'язковому розкриттю.

Для того, щоб запровадити та реалізувати стандарти належного урядування потрібно закріпити їх в Конституції України. Так, варто доповнити Розділ VI Конституції стандартами, на підставі яких і має функціонувати публічна адміністрація. Попропонуємо включити статтю 116-1 (132-1) відповідними європейськими стандартами діяльності органів виконавчої влади – органи виконавчої влади діють на підставі стандартів: 1) відкритості; 2) участі; 3) відповідальності; 4) ефективності; 5) відповідності. Такі ж доповнення пропонуємо і до інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації в Україні.

На нашу думку, до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» потрібно внести окремий розділ щодо стандартів, які закріплені в Білій книзі європейського урядування. Слід прийняти доповнення в окремому розділі закону щодо механізму реалізації стандартів та запровадити механізм відповідальності за порушення стандартів, за які буде передбачено дисциплінарна, політична, трудова, адміністративна та кримінальна відповідальність.

Закріплення європейських стандартів слід передбачити і в положеннях про міністерства. Зокрема, в Положенні Міністерства інформаційної політики України не закріплено стандартів діяльності належної адміністрації¹⁴.

Варто вказати, що «належне урядування» має створювати всі передумови для економічного та соціального розвитку, адже досвід застосування європейських стандартів належного урядування і є взірцем для продовження адміністративної реформи в Україні.

Стандарти належного урядування передбачають створення належної адміністрації. Існувало досить багато думок щодо їх закріплення, які часто висловлюються вітчизняними науковцями.

Адже, європейське управління, як один із процесів здійснення державної влади, на підставі застосування європейських стандартів належного урядування, включає в себе національний, регіональні та місцеві рівні управління.

Запропоновані зміни та доповнення до чинної Конституції України, низки законів та підзаконних актів, вироблені на основі європейського досвіду здійснення відповідних реформ, дадуть змогу покращити взаємодію органів виконавчої влади.

¹ European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. – Р. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf – Загол. з екрану.

² Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / А. А. Пухтецька; за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Аверянова. – [вид. друге, допрац. і доповн.]. – К. : Логос, 2014. – С. 207–208.

³ Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf> – Загол. з екрану.

⁴ Governance indicators. International Foundation for Election System. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov_indicators_aid.pdf – Загол. з екрану.

⁵ UNDP Note on Governance for Human development, 2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/KHDR2004.pdf> – Загол. з екрану.

⁶ Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / А. А. Пухтецька; за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Б. Аверянова. – [вид. друге, допрац. і доповн]. – К. : Логос, 2014. – С. 203–204.

⁷ Neumayer E. Is good governance rewarded? A Cross-national Analysis of Debt Forgiveness. World development / E. Neumayer // Records Management: the key to good governance and sustainable development. – Vol. 30, No 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20\(Good%20Governance\).pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20(Good%20Governance).pdf) – Загол. з екрану.

⁸ Neumayer E. Is good governance rewarded? A Cross-national Analysis of Debt Forgiveness. World development / E. Neumayer // Records Management: the key to good governance and sustainable development. – Vol. 30, No 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20\(Good%20Governance\).pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20(Good%20Governance).pdf) – Загол. з екрану.

⁹ Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис. ... д-ра н. з держ. упр. : 25.00.01 / Ігор Андрійович Грицяк; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 36 с.

¹⁰ Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наукові записки НаУКМА. – 2010. – Т. 103 : Юридичні науки. – С. 36–40.

¹¹ Механізми координації європейської політики: практика країн членів та країн кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.

¹² Починати децентралізацію можна за чинної Конституції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті : <http://ukurier.gov.ua/uk/news/pochinati-decentralizaciyu-mozhna-za-chinnoyi-kons/> – Загол. з екрану.

¹³ Григорян О. О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики(інформаційний аспект). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf> – Загол. з екрану.

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів від 14 січня 2015 р. № 2 «Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-p> – Загол. з екрану.

Резюме

Васюк М. М. Європейські стандарти належного урядування в діяльності органів публічної адміністрації.

У статті розкрито зміст, перелік та основні підходи до нормативного закріплення стандартів належного урядування в законодавстві європейських країн та сформульовано пропозиції щодо їх закріплення в вітчизняній системі законодавства. Зокрема пропонується: до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» внести окремий розділ щодо стандартів, які закріплені в Білій книзі європейського урядування та прийняти доповнення в окремому розділі закону щодо стандартів; запровадити механізм відповідальності за порушення стандартів; закріплення європейських стандартів слід передбачити і в положеннях про міністерства.

Ключові слова: європейські стандарти, належне урядування, органи публічної адміністрації.

Резюме

Васюк Н. Н. Европейские стандарты надлежащего управления в деятельности органов публичной администрации.

В статье раскрыто содержание, перечень и основные подходы к нормативному закреплению стандартов надлежащего управления в законодательстве европейских стран и сформулированы предложения по их закреплению в отечественной системе законодательства. В частности предлагается: в Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти» внести отдельный раздел по стандартам, которые закреплены в Белой книге европейского управления и принять дополнения в отдельном разделе закона о стандартах; ввести механизм ответственности за нарушение стандартов; закрепление европейских стандартов следует предусмотреть и в положениях о министерствах.

Ключевые слова: европейские стандарты, надлежащее управление, органы публичной администрации.

Summary

Vasiuk M. European standards of good governance in activities of public administration.

The article deals with the content, the list and the main approaches to regulatory consolidation standards of good governance in the legislation of the European countries and the proposals for implementation into national legislation system. In particular proposed: the Law of Ukraine “About the central bodies of executive power” making a separate section on standards, which are enshrined in the White Paper European governance and taking a supplement in a separate section of the law on the mechanism of implementation of standards; introducing a mechanism for liability for breach of standards; consolidation of European standards should be provided in the regulations of the ministry.

Key words: European standards, good governance, public administration.