



І. І. Нинюк,* М. А. Нинюк**

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

Розширення Європейського Союзу, яке є унікальним не лише через кількість країн, що стали членами ЄС, глибина інституційних перетворень, що є характерними для всієї Європи, Румунія та Болгарія, які інтенсивно готуються до цього важливого процесу, сприяють європейській інтеграції України, яка поступово та цілеспрямовано рухається до європейського співтовариства.

Зміни, які відбуваються в Європі, висувають на порядок денний як перед Україною, так і перед її європейськими партнерами завдання пошуку нової, більш ефективної форми відносин.

Враховуючи нинішній стан розвитку України, ситуацію у самому ЄС, оптимальним, реалістичним і таким, що відповідало б інтересам обох сторін могло б стати:

- підтвердження відкритості ЄС для України у разі досягнення нею відповідності політичним і економічним критеріям членства;
- укладення з Україною європейської угоди на кшталт угод, які були укладені з більшістю держав Центрально-східної Європи;
- запровадження для України нових форм допомоги, які б готували її до набуття статусу держави — кандидата.

Звичайно, в цьому контексті важливе значення матиме практична реалізація Європейським Союзом концепції “Ширша Європа — сусідство: нові рамки відносин з нашими східними та південними сусідами”, йдеться, зокрема, про схвалені у Салоніках (19-20 червня 2003 р.) висновки Європейської Ради.

Слід зазначити, що для України змістовне наповнення Планів дій ЄС щодо країн — сусідів матиме практичну цінність при умові, якщо його виконання забезпечить перехід від угоди про партнерство та співробітництво до угоди про асоціацію. На наш погляд, для реалізації цієї мети Україні необхідно реформувати свою систему державного управління у відповідності до критеріїв визначених у Копенгагені та Маастрихті, адаптувши при цьому законодавство відповідно до стандартів Європейського Союзу у внутрішні правові системи, і лише після цього запроваджувати та дотримуватися його.

Єдині принципи державного управління для держав-членів Європейського Союзу створили підвалини для “Європейського адміністративного простору” (ЄАП).

Варто зазначити, що в основі ЄАП є відповідні стандарти, які є фундаментом здійснення державного управління та визначаються законом і запроваджуються через систему заходів як процедур, так і механізмів звітності. Країнам, що хочуть стати членами ЄС, слід зважати на ці стандарти, постійно удосконалюючи свої системи державного управління.

Не можна не погодитись із висновками доктора юридичних наук, професора Н. Нижник, яка зазначає, що Україна проводить реформування своєї системи державного управління (адміністративної і політичної), і важливо, щоб ця реформа йшла в руслі системи державного управління країн-учасниць ЄС.

© Нинюк І. І., Нинюк М. А., 2006

* завідувач сектору підготовки аспірантів, докторантів, здобувачів управління підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління

** доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Волинського державного університету імені Лесі Українки, кандидат наук з державного управління



Узгодження та гармонізація стандартів державного управління не означає уніфікації систем і засад державного управління в країнах ЄС, оскільки національні системи державного управління, незалежно від свого устрою, повинні визнавати та дотримуватись цих стандартів, і в той же час мають право на розвиток своїх особливостей.

Проблеми інтеграції адміністративно-правової системи України до ЄС неодноразово обговорювались на національних і міжнародних конференціях. Дослідженням цих проблем присвячені наукові розробки В. Авер'янова, І. Коліушка, О. Андрійко, Н. Нижник, Ю. Битяка, Д. Диновського, І. Голосніченка та інших вчених. Науковці аналізують проблеми адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС, вносять пропозиції щодо продовження адміністративної реформи в Україні, проводять порівняльно-правове дослідження європейського адміністративного права та вітчизняного адміністративного права тощо. Але зовсім мало уваги приділяється дослідженню сутності адміністративно-правових принципів країн ЄС.

Європейські принципи адміністративного права, в яких фактично встановлені стандарти для державного управління мають на меті¹:

- по-перше, запропонувати стандарти, за якими можна буде оцінювати прогресивний розвиток управлінського процесу;
- по-друге, визначати та забезпечувати дотримання критеріїв, за якими держави-кандидати могли б здійснювати реформи в галузі державного управління;
- по-третє, допомогти державам-кандидатам у досягненні стандартів в галузі державного управління, які встановлені під час зустрічей у Копенгагені та Маастрихті, та які є обов'язковою вимогою вступу до ЄС.

На наш погляд, для того, щоб в Україні успішно формувались підвалини для вступу в ЄС, необхідно вникнути в сутність основних засад державного управління цих країн, і ці проблеми, перш за все, повинна усвідомити наша управлінської еліта.

Виходячи з вищевикладеного, ми повинні розглянути принципи адміністративного права, які утвердились в країнах Європейського Союзу, зазначивши при цьому, що під адміністративним правом ми розуміємо набір принципів і правил, які використовуються в процесі організації системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами.

Таким чином, нам необхідно зупинитись на аналізі адміністративних принципів, які є не просто ідеями, а відображають сутність організаційних структур, що є в основі адміністративних процедур на всіх рівнях управління.

На наш погляд, особливістю управлінської діяльності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників різних сфер власності повинно бути дотримання правових принципів, що забезпечується незалежними системами правосуддя, парламентського нагляду та через надання можливостей для проведення слухань та відшкодування як фізичним, так і юридичним особам.

Серед найважливіших принципів, ми виділяємо:

- принципи управління на основі права;
- принципи правової впевненості, захисту законних очікувань громадян, відсутність дискримінації;
- право на проведення слухань під час процесу прийняття адміністративних рішень та на одержання допомоги протягом перехідного періоду;

¹ Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 13.



- справедливі умови доступу до адміністративних судів, відповідальність органу управління за порушення трудового законодавства.

Отже, систематизація спільних для країн Західної Європи принципів адміністративного права дозволяє нам сформулювати найбільш характерні підходи в системі управління:

- демократизм та законність;
- гуманізм та соціальна справедливість;
- пріоритет прав людини та громадянина;
- дотримання прав та законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян;
- надійність та можливість прогнозування, або так звана (правова впевненість);
- відкритість і прозорість;
- контроль та звітність;
- ефективність і результативність².

Варто зазначити, що виділені принципи є складним суспільно-політичним і правовим феноменом, який містить певні суперечності. Наприклад, ефективність важко поєднати з чітким дотриманням процедур; оскільки урядова професійна лояльність не завжди уживається з професійною доброчесністю та політичною нейтральністю, а свобода дій у прийнятті рішень може суперечити верховенству права.

Розглянемо детальніше принципи і механізми адміністративного права, зокрема, принципи надійності і передбачуваності, суть яких полягає у тому, що вони мають на меті викорінення свавілля у вирішенні державних справ.

Багатостороннім механізмом забезпечення надійності та передбачуваності є верховенство права, яке базується на принципі "управління за законом".

Незаперечним є факт, що сутність верховенства права полягає в тому, що органи державного управління повинні виконувати свої функції та зобов'язання відповідно до законодавства, на основі чіткої ієрархії законів і правил, дотримання яких забезпечується незалежними судами.

Застосування принципу верховенства права пов'язане з поняттям правової компетенції, де державні органи можуть приймати рішення тільки з тих питань, що знаходяться у сфері їхньої юрисдикції.

Надійність і передбачуваність державного управління не заперечує можливість вияву адміністративної волі (свободи дій), адже свобода дій виявляється тоді, коли в рамках закону, особи, які приймають рішення, володіють можливістю вибору.

Адміністративні органи можуть одержати офіційний дозвіл на ухвалення рішень на свій розсуд, при умові, якщо рішення будуть корисними для суспільства та можуть подаватись як певні рекомендації, так і обмеження.

Ще одним принципом, який на наш погляд, сприяє надійності і передбачуваності, є правовий принцип пропорційності, суть якого полягає в тому, щоб відповідно до закону, адміністративні заходи були пропорційно вимогливими, тобто не вимагали від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети.

Нам варто зосередити свою увагу на принципі, що підтримує "управління за законом" — це принцип "процедурної справедливості", за яким процедури повинні гарантувати неупереджене застосування закону та приділяти відповідну увагу суспільним цінностям (повага до людини, її гідності).

Таким чином, при умові своєчасного виконання функцій державного управління, ми забезпечуємо дію принципів надійності та передбачуваності, адже затримка у своєчасності прийняття управлінських рішень, недотримання відповідних законів, може викликати зневіру

² Холл Р. Х. Организации: структура, процессы, результаты. — СПб: Питер, 2001. — С. 102.



народу до влади, невпевненість у завтрашньому дні, нанести матеріальну та моральну шкоду громадянам та органам державної влади.

Професіоналізм та професійна доброчинність державної служби суттєво сприяють надійності і передбачуваності державного управління. Професійна доброчесність державної служби — як вміння робити людям добро, базується на поняттях неупередженості і професійної незалежності. Відсутність професійної незалежності асоціюється з посадовою особою, яка немає незалежної думки та суджень, що гальмує незалежний розгляд справи, підриваючи при цьому підвалини довіри народу до влади.

На наш погляд, одна з основних причин професійної деформації управлінських кадрів — відсутність законодавчого закріплення і реалізації на практиці принципу діяльності посадової особи: чим “чим вища посада, тим вища відповідальність”.

Проте, ми бачимо, що коли на державну службу призначення на посаду та просування по службі здійснюється головним чином на основі телефонного права, політичного патронату, стихійно, з ігноруванням особистих якостей або за мотивами особистої симпатії, відданості, такі підходи сприяють виникненню професійних аномалій, стримують адаптацію принципів державного управління до стандартів Європейського Союзу.

Суттєвими, на наш погляд, є принципи відкритості та прозорості, що передбачають відкритість управління для зовнішньої перевірки, в той час, як прозорість припускає, що “зовнішній погляд” може просвітити його наскрізь. Отже, відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми прийняття управлінських рішень, з іншого боку полегшує органам нагляду проводити зовнішні перевірки. В той же час перераховані принципи є необхідними інструментами забезпечення чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом.

Проте слід наголосити, що відкритість і прозорість, пронизуючи всю систему державного управління закінчуються там, де починаються питання національної безпеки та особисті дані про працівників державної служби.

Відкритість і прозорість виконують дві важливі функції, з одного боку, вони захищають інтереси суспільства, шляхом підвищення ефективності управління та посилення боротьби з корупцією, з іншого — є важливим інструментом захисту сутності Конституції “людина — основна цінність суспільства”.

І тут особливої уваги заслуговує процес застосування принципу відкритості, який зобов’язує органи державного управління постійно обґрунтовувати свої рішення, що допоможе зрозуміти внутрішню закономірність, якої дотримувався державний орган під час прийняття рішень.

Ще однією особливістю адміністративного права, є те, що кожен управлінський орган чи особа несуть відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами, постійно звітуючись про свою діяльність.

Особливою рисою звітності в адміністративному праві є те, що вона здійснюється шляхом складних формалізованих процедур, де для того, щоб правильно виконувати свої повноваження, відповідно до закону та існуючих процедур, органу державного управління необхідний постійний моніторинг, перевірка та нагляд за діями посадових осіб.

На даному етапі розвитку суспільства, будь-яка сучасна соціальна система, інституція не має стільки різноманітних форм нагляду та контролю як державне управління. Все це свідчить про його важливість, особливу та делікатну роль, яку відіграє державна служба, а також про високу ціну помилок для суспільства, при умові, коли безвідповідальність стає антитезою відповідальності.

Н. Нижник, В. Олуйко зазначають, що ефективність та результативності управлінської



діяльності, як поняття, виникли тоді, коли держава стала виробником і постачальником державних послуг. Сутність ефективності, як управлінського вміння, полягає у підтриманні співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами, а результативність покликана забезпечити успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей, які було поставлено законодавством та урядом перед системою державного управління.

На наш погляд, однією з проблем, що успадкували управлінські структури Центральної та Східної Європи є відсутність координації та єдиних підходів в управлінні кадрами системи державного управління. Необхідно подолати фрагментарність, волюнтаризм, уніфікувати управління кадрами і в такий спосіб створити систему кадрового забезпечення державної служби у відповідності до євростандартів.

Отже, ширше ознайомлення науковців, державних службовців та широкої громадськості з нормами Європейського права, досвідом роботи країн-учасниць ЄС дозволить швидше адаптуватись до євростандартів, суттєво підвищити ефективність державного управління.

