

ПРИНЦИП НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА СТАНДАРТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

PRINCIPLE OF GOOD GOVERNANCE AND ITS IMPACT ON STANDARDS FOR IMPLEMENTATION OF CITIZENS' RIGHTS IN UKRAINE

Бережна К.В., д.ю.н., доцент,
завідувач кафедри європейського та міжнародного права
юридичного факультету

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

У статті досліджено принцип належного урядування Європейського Союзу як важливу передумову підвищення стандартів реалізації прав громадян в їхніх взаємовідносинах з інститутами управління. Визначені складники належного урядування. Проаналізовано зміст актів вторинного права ЄС щодо належного урядування. Розглянуто процес становлення нормативних засад співробітництва України та ЄС з питань належного урядування. Встановлено, що наша держава досягла прогресу у сфері імплементації принципу належного урядування у вітчизняне законодавство.

Розглянуто процес формування правових засад співробітництва між Україною та ЄС з питань належного урядування.

Визначено, що концепція європейського управління охоплює п'ять принципів належного урядування – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та послідовність, котрі призначені сформувати основу для узгодженої політики об'єднання організацій громадянського суспільства та європейських інститутів.

Встановлено, що нормативно-правова база належного урядування мала великий вплив не лише на реформування системи внутрішнього управління ЄС, взаємовідносини інститутів Союзу та його громадян, а й на створення більш відкритих та ефективних систем управління в межах країн-партнерів Європейського Союзу, включаючи Україну.

Підкреслюється, що співробітництво між Україною та ЄС з питань належного урядування та забезпечення європейських стандартів реалізації прав громадян в Україні посилилася з підписанням Угоди про асоціацію між Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з однієї сторони, та України, з іншої. Документ визначає належне урядування як один з основних принципів зміцнення відносин між сторонами. Зроблено висновок, що наша країна успішно продовжує процес реформування державного управління в напрямі імплементації законодавства ЄС та підвищення стандартів реалізації прав громадян в Україні.

Ключові слова: належне урядування, відкритість, прозорість, європейські стандарти реалізації прав громадян.

The principle of good governance of the European Union is examined as an important prerequisite for raising the standards of citizens' rights in their relations with the institutions of governance. The components of good governance have been identified. The content of EU secondary legislation on good governance is analysed.

The process of formation of normative foundations of cooperation between Ukraine and the EU on issues of good governance is considered.

The analysis shows that the concept of European governance encompasses the five principles of good governance – openness, participation, accountability, effectiveness and consistency – in a comprehensive framework for a coherent policy of the association of civil society organizations and European institutions.

It was found that the regulatory framework for good governance had a great impact not only on reforming the EU's internal governance system, the relationship between the Union's institutions and its citizens, but also on the creation of more open and effective governance systems within the European Union's partner countries, including Ukraine.

It is emphasized that the cooperation between Ukraine and the EU on the issues of good governance and ensuring the European standards of realization of citizens' rights in Ukraine has been intensified with the signing of the Association Agreement between the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. The document identifies good governance as one of the main principles for strengthening relations between the parties. It is concluded that our country is successfully continuing the process of reforming the public administration in the direction of the implementation of EU law and raising the standards of realization of citizens' rights in Ukraine.

Key words: good governance, openness, transparency, European standards for the realization of citizens' rights.

У 2000 році Європейська Комісія закріпила однією з основних цілей євроінтеграції реформування європейського урядування. Вказаний напрям розвитку мав забезпечити більшу демократичність та прозорість у взаємовідносинах інститутів Європейського Союзу з громадянами об'єднання, сприяти вдосконаленню механізму забезпечення практичної реалізації прав останніх. Співробітництво нашої держави з провідним європейським інтеграційним об'єднанням сучасності, прагнення набути членства в ЄС зумовлюють необхідність імплементації європейських стандартів реалізації прав громадян у вітчизняне законодавство. Вказані чинники підкреслюють актуальність дослідження принципу належного урядування та його нормативного закріплення в правових актах ЄС і України.

Підкреслимо, що принципи організації та діяльності інститутів ЄС, у тому числі й належне урядування, виступали предметом наукового аналізу вітчизняних фахівців, таких як В.Б. Авер'янов, М.Р. Аракелян, О.М. Бандурка, І.А. Грицяк, М.Ю. Кавешніков, Т.О. Карабін, В.В. Колесніченко, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.А. Пухтецька та ін.

Водночас на встановленні особливостей змісту та застосування принципу належного урядування в аспекті реалізації прав громадян акцентувалося опосередковано.

Метою даної статті є дослідження змісту принципу належного урядування в розумінні права ЄС на основі аналізу нормативно-правових актів Союзу і визначення ступеню його впливу на формування стандартів реалізації прав громадян в Україні.

25 липня 2001 року Комісія опублікувала акт вторинного права Союзу – Білу книгу європейського урядування [1].

Біла книга насамперед зосереджується на посиленні демократичної легітимності, підкреслюючи аспект участі регіональних та місцевих суб'єктів, з одного боку, та організацій громадянського суспільства – з іншого, визнаючи важливу роль, котру громадянське суспільство відіграє «в озвученні проблем громадян та надання послуг, що відповідають потребам людей» [1].

Зміст документу дозволяє стверджувати, що концепція європейського управління охоплює п'ять принципів належного урядування (англ. – «good governance») – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та

узгодженість – у всеосяжній структурі для послідовної політики асоціації організацій громадянського суспільства та європейських інституцій.

Принцип відкритості (англ. – openness) передбачає, що інститути ЄС повинні надавати більшого значення прозорості та комунікації в процесі прийняття рішень. Принцип участі (англ. – participation) у свою чергу акцентується на більш систематичній участі громадян Союзу в розробленні та здійсненні політики ЄС.

Під підзвітністю (англ. – accountability) розуміється необхідність детальнішого визначення повноважень кожного з інститутів Союзу в процесі прийняття ними рішень.

Принцип ефективності (англ. – effectiveness) передбачає, що рішення мають бути прийняті на відповідному рівні і в належний час, чітко визначати зміст заходів та мету їх запровадження. Водночас принцип узгодженості (англ. – coherence) запроваджує скоординованість різноманітних політик, котрі проводяться інститутами ЄС.

Докорінні зміни системи управління, запропоновані Європейською Комісією, були орієнтовані на забезпечення більш повного та всеосяжного взаємозв'язку громадян з ЄС з метою підвищення стандартів реалізації прав людини і громадянина на рівні Союзу. Так, громадяни держав-учасниць інтеграційного об'єднання мали бути повніше залучені до процесу функціонування Союзу та його інститутів. З цією метою запропоновано надати більшій відкритості діяльності інститутів ЄС, застосування ними механізмів регіональної та місцевої демократії щодо врахування потреб населення під час прийняття рішень. Комісія підкреслила важливу роль громадянського суспільства в розвитку політики ЄС та запропонувала заохочувати діяльність неурядових організацій, соціальних партнерів і громадянського суспільства в цілому з метою реалізації концепції належного урядування.

Крім того, задля підвищення рівня підтримки громадянським суспільством роботи інститутів Союзу було передбачено краще регулювання. Під останнім слід розуміти прийняття інститутами ЄС більш ефективних рішень. У кінцевому підсумку це мало сприяти спрощенню законодавства інтеграційного об'єднання.

Наостанок, інститути повинні були зробити внесок у глобальне управління. Йдеться про підвищення авторитету ЄС і його інститутів на міжнародній політичній арені та впливу Союзу на формування системи міжнародного публічного права, стандартів забезпечення міжнародними організаціями реалізації прав громадян країн-членів.

Четверта новела передбачала переосмислення політичної стратегії інститутів. Було запроваджено переорієнтацію політики: Союз зобов'язаний більш чітко сформулювати власні довгострокові цілі. Ключова роль у вказаному процесі була відведена Європейській Раді та Європейській Комісії, що діють з метою реалізації принципів пропорційності та субсидіарності. Крім того, наголошено, що кожному інституту Союзу слід переорієнтуватися на власні ключові функції: Комісія ініціює і здійснює політику; Рада Європейського Союзу і Європейський Парламент приймають законодавство і бюджет; Європейська Рада здійснює політичне керівництво.

Крім вказаного, Комісія наголосила на необхідності покращення якості європейського законодавства з метою зробити його більш чітким, простим та ефективним.

Слід відзначити, що нормативне закріплення засад належного урядування мало великий вплив не лише на реформування внутрішньої системи управління в ЄС, взаємовідносин інститутів Союзу та його громадян, але й на створення більш відкритих та ефективних систем управління всередині європейських країн – партнерів Європейського Союзу, в тому числі й України.

Співробітництво нашої держави і ЄС з досліджуваних питань розпочалося у 1991 році, коли Європейський Союз розпочав спеціальну програму – Технічну допомогу для

співдружності незалежних держав (далі – TACIS). TACIS надавав двосторонні гранти для фінансування технічної допомоги, а також регіональних та транскордонних заходів у сфері охорони навколишнього середовища, боротьби з організованою злочинністю та інфраструктури.

Починаючи з 1994 року ЄС прагнув інституціоналізувати відносини з більшістю країн TACIS шляхом підписання угод про партнерство та співробітництво. 14 червня 1994 року було підписано Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (далі – УПС). Угода була ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 року [2, ст. 415]. УПС стала основою правового регулювання відносин між нашою державою, Європейським Союзом та країнами-членами інтеграційного об'єднання.

УПС була головним чином націлена на процес переходу нашої держави до ринкової економіки та передбачала всебічну підтримку з боку ЄС, в тому числі з питань лібералізації у сфері економічного співробітництва й торгівлі, розвитку приватного сектору та ділового клімату, співпраці в секторах транспорту, енергетики та довкілля, а також з фінансових, економічних і культурних питань.

У 1999 році Радою ЄС було прийнято Регламент щодо надання допомоги державам-партнерам у Східній Європі та Центральній Азії в межах програми TACIS [3]. У документі зазначено, що програма допомоги розроблена з метою «сприяння переходу до ринкової економіки та зміцнення демократії й верховенства права у державах-партнерах» (ст. 1). Регламент закріпив шість напрямів співпраці, серед яких першим є інституційні, правові та адміністративні реформи (ст. 2).

Ані УПС, ані програма TACIS безпосередньо не посилюються на належне урядування. Втім, у межах співпраці, спрямованої на інституційні, правові та адміністративні реформи, програма TACIS формулює цілу низку цілей реформ, пов'язаних зі сферами належного урядування, такими як розвиток верховенства права, реформа державного управління та підтримка органів виконавчої й законодавчої влади на національному, регіональному і місцевому рівнях та підтримка громадянського суспільства (Додаток II 7 Регламенту).

Таким чином, принциповий зв'язок підтримки ЄС громадянського суспільства з перевагою інституційних, правових та адміністративних реформ чітко показує, що участь цього суспільства передбачається головним чином для того, щоб зробити державну політику більш ефективною.

Зазначений напрям співпраці – інституційні, правові й адміністративні реформи – очевидно, передбачає міжурядовий підхід, орієнтований на розвиток потенціалу державних установ. Посилення спроможності формулювати та здійснювати ефективну політику в межах надійної правової та регуляторної бази відіграє ключову роль у зусиллях ЄС щодо сприяння належному урядуванню у своєму східному сусідстві.

Повага до верховенства права, зокрема через інституційне зміцнення судової системи, розглядається як важлива передумова гарантії надійності очікувань та правової визначеності стосовно дій державних органів. Допомога ЄС нашої державі зумовлюється дотриманням демократії, принципів міжнародного права та прав людини, передбачених Регламентом та УПС (ст. 16).

Підсумовуючи, підкреслимо, що підхід ЄС до належного урядування, викладений в УПС та регламенті TACIS, чітко демонструє необхідність розбудови державних установ та зміцнення їхнього потенціалу, в тому числі за рахунок створення відкритих та прозорих процедур діалогу громадян з органами державної влади.

У березні 2003 року Європейська Комісія опублікувала звернення на тему «Ширша Європа», котра мала розпочати офіційну Європейську політику сусідства (далі – ЄПС) [4]. Ідея полягала в тому, щоб створити комплексну

основу для привілейованих відносин з усіма країнами, що межують з ЄС, включаючи нашу державу, перетворити ближнє зарубіжжя на простір безпеки, стабільності та процвітання.

«Ширша Європа» зосереджена на просуванні питань належного урядування, забезпечення реального функціонування принципу верховенства права. Країни-партнери просять продемонструвати свою готовність до реформ, виявивши «сильну прихильність» для розбудови потенціалу своїх політичних інститутів, адміністрацій та судових органів (п. 16).

У зверненні Комісії наголошується, що привілейовані відносини з сусідами будуватимуться на взаємній прихильності до загальних цінностей, головним чином у сферах верховенства права, належного урядування, поваги до прав людини.

У грудні 2006 року Європейська Комісія випустила документ Про зміцнення ЄПС [5], який безпосередньо пов'язує належне урядування та боротьбу з корупцією. На думку Комісії, бідність, безробіття, змішані економічні показники, корупція та слабе управління є головними причинами значних обмежень розвитку в країнах-партнерах ЄПС. У повідомленні зазначається, що «ЄС має життєво важливий інтерес до досягнення більшого економічного розвитку і стабільності та кращого управління у своєму сусідстві» (п. 7).

Загалом, політичні межі ЄПС продовжують поєднувати допомогу, позитивну зумовленість та політичний діалог з метою сприяння досягненню цілей належного урядування в ЄС. У відповідь на досягнення взаємопогоджених цілей політичної, економічної та інституційної реформ ЄС обіцяє тісніші політичні та економічні відносини (п. 11).

У 2006 році ЄС запровадив Європейський інструмент сусідства та партнерства (далі – ЄІСП). ЄІСП став частиною різноманітних нових інструментів зовнішньої діяльності ЄС, орієнтованих на політику. Згідно з досвідом, що був отриманий в межах TACIS, цикл програмування ЄІСП включав у себе стратегічні документи, що охоплюють період у сім років, багаторічні програми та річні програми дій. На відміну від попередніх програм допомоги, зростало значення концепції належного урядування. ЄІСП було унормовано Регламентом № 1638/2006 від 24 жовтня 2006 р. [6].

У ньому зазначено: «Привілейовані відносини між Європейським Союзом та його сусідами повинні будуватись на зобов'язаннях щодо загальних цінностей, включаючи демократію, верховенство права, належне урядування та повагу прав людини» (Вступ § 4 Регламенту).

Прихильність до належного урядування підкреслюється й у статті щодо узгодженості, сумисності та координації:

«Програми та проекти, що фінансуються відповідно до цього Регламенту <...>, повинні відповідати угодам, що були укладені Союзом та його державами-членами з країнами-партнерами, і поважати зобов'язання за багатосторонніми угодами та міжнародними конвенціями, <...> включаючи зобов'язання щодо прав людини, демократії і належного урядування» (ст. 5).

У Регламенті підкреслено сильну зацікавленість партнерства у заохоченні зусиль, що спрямовані на сприяння належному урядуванню та справедливому соціальному розвитку (ст. 2). ЄІСП чітко визначає належне урядування одним із пріоритетних напрямів реформи співпраці, що пов'язує його з концепцією верховенства права. Аналіз цілей реформи та відповідного розділу щодо належного урядування свідчить про взаємозв'язок концепції належного урядування в ЄС з ефективністю державних установ та органів, зокрема державної адміністрації та судової влади (ст. 2, § 2d).

Підсумовуючи, підкреслимо, що проведений аналіз засвідчує прогрес ЄС у справі просування належного урядування в його близькому зарубіжжі. Спочатку Союз прагнув підтримати країни-учасниці програми ЄПС лише в перетворенні їхніх централізованих планових економік на функціонуючі вільні ринкові економіки. Втім, із подальшим розвитком ЄПС ЄС почав проводити стратегію інституціональної перебудови, котра орієнтована на створення державних інституцій, що засновані на принципі верховенства права, встановлення ефективної правової та адміністративної бази, що має забезпечувати передбачуваність та підзвітність політичних суб'єктів.

Слід відзначити, що співробітництво України та ЄС з питань належного урядування і забезпечення європейських стандартів реалізації прав громадян в Україні активізувалося з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [7]. Так, у документі зазначено: «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» (стаття 3 Угоди про асоціацію). Таким чином, наша держава успішно продовжує процес реформування системи державного управління в напрямі імплементації права ЄС й підвищення стандартів реалізації прав громадян України.

ЛІТЕРАТУРА

1. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final (Brussels, 25.07.2001). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A110109>
2. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та їх державами-членами : Закон України від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 415.
3. Council Regulation (EC, Euratom) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32000R0099>
4. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 11 March 2003 Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf
5. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 4 December 2006 on strengthening the European neighbourhood policy. URL: https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_komsuluk_politikalari/Strengthening_The_European_Neighbourhood_Policy_4_12_2006.pdf
6. Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32006R1638&from=EN>
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011