

**ПЕНІТЕНЦІАРНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

**ПЕНІТЕНЦІАРНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

*Кваліфікована наукова праця  
на правах рукопису*

**КОВАЛЕНКО ВАДИМ ВАЛЕНТИНОВИЧ**

УДК – 342.9(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ (GOOD GOVERNANCE), ЯК  
ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ  
ВЛАДИ**

Спеціальність 081 Право

Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело \_\_\_\_\_ **В. В. Коваленко**

Науковий керівник: Зливко Станіслав Володимирович, доктор юридичних  
наук, доцент

Чернігів – 2024

## АНОТАЦІЯ

*Коваленко В. В.* Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів доброго врядування (good governance), як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». Пенітенціарна академія України, Міністерство юстиції України. – Чернігів, 2024.

У дисертаційному дослідженні здійснено комплексне теоретичне узагальнення і запропоновані нові підходи стосовно вирішення наукового завдання щодо визначення змісту адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування, як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади. У дисертації обґрунтовано низку нових концептуальних положень, висновків і рекомендацій, що мають важливе теоретичне та практичне значення, зокрема вперше: узагальнено результати впровадження концепції «good governance» у вітчизняному законодавстві та визначено окремі її напрями, які посилено завдяки реалізації процедурного змісту принципів доброго урядування. Аргументовано запровадження моніторингу відповідності принципів розробкам антикорупційної програми, що ухвалюється відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», а також ініціативних програм, що втілюються в життя за рішенням органів місцевого самоврядування, державних та недержавних організацій. Запропоновано поняття «корупціогенні фактори» в діяльності органів публічної адміністрації розглядати як положення актів чи норми, зокрема розпорядчих документів чи відповідних рішень, які створюють правові підстави для вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією; запропоновано ч. 1 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» доповнити абзацом другим і третім та викласти їх у такій редакції:

«До основних корупціогенних факторів належать: дискреція; правова невизначеність; несправедливе надання привілеїв чи встановлення обмежень; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди.

Зазначені корупціогенні фактори не є виключними та можуть бути деталізовані та доповнені у відповідних порядках і методологіях антикорупційних органів».

Акцентовано, що роль принципів доброго врядування для зменшення корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації безумовно є значною. Винятково комплексне дотримання усіх принципів доброго врядування у практичній діяльності органів публічної адміністрації сприятиме зменшенню виникнення корупціогенних факторів та загалом запобіганню корупції.

Також удосконалено аналіз системного бачення концепції «Good Governance», до якого віднесено: по-перше, що добре урядування має безпосередній зв'язок з такими категоріями, як здійснення прав людини та основних свобод, стійке економічне зростання, сталий розвиток та викорінення бідності та голоду, боротьба з корупцією, сприяння доступу до інформації, встановлення активної, вільної та значущої участі та посилення здійснення правосуддя, прозорості, підзвітності; по-друге, у співвідношенні з вищенаведеними поняттями, кожне з яких складає власний комплекс завдань і принципів та є суспільно важливими цінностями, добре урядування розглядається як одне із переліку, а не об'єднувальне поняття; по-третє, низка інших категорій згадуються Генеральною Асамблеєю ООН як складові доброго урядування: підзвітна та прозора державна служба, яка підтримує найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, є одним із важливих компонентів доброго урядування.

Сформульовано поняття змісту антикорупційної діяльності, який полягає у поєднанні низки складових: проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон, обов'язків

та розширення відповідних знань – визначає адміністративно-правовий профіль діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції; боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів формує профіль діяльності спеціалізованих антикорупційних органів: органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, а також частку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, що є правоохоронними за змістом; функціональні повноваження спеціалізованих антикорупційних органів охоплюють лише частину антикорупційної діяльності, яку можна назвати загальнонаціональною. Проте робота із запобігання корупції в Україні здійснюється і на локальному рівні, у кожній установі чи організації, у державних органах, а до певної міри і в організаціях приватного сектору.

Основними владними управлінськими функціями суб'єктів публічної влади, завдяки яким сьогодні відбувається процес дотримання і впровадження принципів доброго урядування, визначено нормотворчу, контрольну функції та функцію надання адміністративних послуг.

Окрім того, дістали подальшого розвитку обґрунтування виокремлення етапів формування принципів доброго урядування та передумов їх виникнення в Україні. Також зроблено висновок, що нормативно-правове регулювання принципів доброго урядування здійснюється завдяки низці нормативно-правових актів, які базуються на міжнародних стандартах урядування, але жоден з них не містить повного переліку названих принципів та процедур реалізації їх змісту, переважно відсилаючи до положень інших правових актів відповідного напрямку. Аргументовано необхідність доповнення новими абзацами 1 та 2 до ч. 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» запропонованими визначеннями: «антикорупційна діяльність спеціалізованих органів України» – проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон та обов'язків та розширення відповідних знань серед суспільства Національним агентством з питань запобігання корупції, боротьба з корупцією за допомогою

правоохоронних заходів у діяльності прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та «локальна антикорупційна діяльність у державному органі, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності» – діяльність уповноваженого підрозділу (особи) щодо формування та забезпечення діяльності із запобігання та протидії корупції, що включає завдання розробки стандартів і процедур, призначених для забезпечення добросовісності, управління корупційними ризиками, запобігання виникненню конфлікту інтересів та інших антикорупційних обмежень, реагування на прояви корупції та взаємодії з відповідальними державними органами.

Зроблено уточнення таких понять, як: дискреція – це можливість приймати рішення в діяльності органів публічної адміністрації з певною мірою свободи розсуду; правова невизначеність – це відсутність чіткості у правових конструкціях, що створює ризики неоднозначного їх застосування на практиці; конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу, що виявляється у ймовірності впливу на об’єктивність під час прийняття рішення або у безпосередньому впливі на прийняття рішення; неправомірна вигода – це отримання будь-яких вигод, що не передбачені чинним законодавством.

**Ключові слова:** боротьба з корупцією, запобігання корупції, протидія корупції, принципи, державне управління, процедури, публічне управління, добре урядування, публічне адміністрування, концепція, корупціогенні фактори, суд, елементи, управління, зміст.

## SUMMARY

*Kovalenko V. V. Administrative and Legal Support for the Implementation of Good Governance Principles as a Means of Preventing Corruption in Public Authorities Activities.* – Qualifying scientific paper on manuscript rights.

Thesis for obtaining Doctor of Philosophy degree in the field of knowledge 08 «Law» in the specialty 081 «Law». Penitentiary Academy of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine. – Chernihiv, 2024.

In the thesis a comprehensive theoretical generalization was carried out and new approaches were proposed for solving scientific task of determining the essence of administrative and legal support in order to implement the principles of good governance as a means of preventing corruption in the activities of public authorities. The thesis substantiates a number of new conceptual provisions, conclusions and recommendations that have important theoretical and practical significance, in particular, for the first time: the results of the implementation of the concept of «good governance» in domestic legislation were summarized and its individual directions were identified, which were strengthened due to the implementation of the procedural content of the principles of good governance. The introduction of monitoring compliance with the principles of the development of the anti-corruption program adopted in accordance with Article 62 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», as well as initiative programs implemented by the decision of local self-government bodies, state and non-state organizations were substantiated. It was proposed to consider the concept of «corruption-inducing factors» in the activities of public administration bodies to be provisions of acts or norms, in particular administrative documents or relevant decisions, which create legal grounds for committing corruption offenses or offenses related to corruption. It was proposed part 1 of Article 55 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» to be supplemented with the second and third paragraphs and set out as following:

«The main corruption-inducing factors include: discretion; legal uncertainty; unfairly granting privileges or imposing restrictions; conflict of interests; the possibility of receiving an offer, promise or obtaining an undue advantage.

The mentioned corruption-inducing factors are not exclusive and can be detailed and supplemented in the relevant procedures and methodologies of anti-corruption bodies».

It was emphasized that the role of the principles of good governance in reducing corruption-inducing factors in the activities of public administration bodies was definitely significant. Exceptionally complex observance of all the principles of good governance in the practical activities of public administration bodies will contribute to the reduction of the occurrence of corruption-inducing factors and preventing corruption in general.

The analysis of the systemic vision of the concept of «Good Governance» was also improved. This includes: firstly, that good governance has a direct connection with such categories as the realization of human rights and fundamental freedoms, sustainable economic growth, sustainable development and eradication of poverty and hunger, fighting corruption, promoting access to information, establishing active, free and meaningful participation and strengthening the administration of justice, transparency, accountability; secondly, in relation to the above mentioned concepts, each of which constitutes its own set of tasks and principles and are socially important values, good governance is considered to be one of the list, and not a unifying concept; thirdly, a number of other categories are mentioned by the UN General Assembly as components of good governance: an accountable and transparent civil service that maintains the highest standards of efficiency, competence and integrity is one of the important components of good governance.

The concept of the essence of anti-corruption activity was formulated. It consists of a combination of a number of such components as: implementation of a specialized policy for prevention of corruption, implementation of anti-corruption prohibitions, duties and expansion of relevant knowledge. It determines the administrative and legal profile of the National Agency on Corruption Prevention;

the fight against corruption with the help of law enforcement measures forms the profile of the activities of specialized anti-corruption bodies: the Prosecutor's Office, the National Police, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, as well as part of the powers of the National Agency on Corruption Prevention, which are law enforcement in their nature; the functional powers of specialized anti-corruption bodies cover only a part of anti-corruption activities that can be called nationwide. However, work to prevent corruption in Ukraine is also carried out at the local level, in each institution or organization, in state bodies, and to a certain extent in private sector organizations.

The main authoritative management functions of public authorities, thanks to which the process of observing and implementing the principles of good governance takes place today, were defined as rule-making and control functions as well as the function of providing administrative services.

In addition, the rationale for identifying the stages of formation of the principles of good governance and the prerequisites for their emergence in Ukraine were further developed. It was also concluded that the normative-legal regulation of the principles of good governance was carried out thanks to a number of normative-legal acts that were based on international standards of governance, but none of them contained a complete list of the named principles and procedures for implementing their essence, mostly referring to the provisions of other legal acts of the corresponding topic. There was substantiated the need to add new paragraphs 1 and 2 to Part 1 of Article 1 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» with the proposed definitions: «anti-corruption activity of specialized bodies of Ukraine» as the implementation of a specialized policy on prevention of corruption, implementation of anti-corruption prohibitions and duties and expansion relevant knowledge among society by the National Agency on Corruption Prevention, the fight against corruption with the help of law enforcement measures in the activities of the Prosecutor's Office, the National Police, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency on Corruption Prevention and «local anti-corruption activity in a state body, enterprise, institution, organization, regardless of

the form of ownership» as the activity of an authorized unit (person) regarding the formation and provision of activities for the prevention and counteraction of corruption, which includes the task of developing standards and procedures designed to ensure good faith, management of corruption risks, prevention of conflicts of interest and other anti-corruption restrictions, response to manifestations of corruption and interaction with responsible state bodies.

There were clarified such concepts as: discretion as the ability to make decisions in the activities of public administration bodies with a certain degree of freedom of judgment; legal uncertainty as a lack of clarity in legal constructions that creates risks of their ambiguous application in practice; conflict of interest as the presence of a private interest, manifested in the possibility of influencing objectivity during decision-making process or in direct influence on decision-making; illegitimate benefit as the receipt of any benefits that are not provided for by current legislation.

**Key words:** fight against corruption, preventing corruption, anti-corruption, principles, state governance, procedures, public governance, good governance, public administration, concept, corruption-inducing factors, court, elements, governance, essence.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Зливко С. В., Коваленко В. В. Аналіз становлення терміну «Добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного Гуманітарного університету*. 2021. Випуск 54, том 1. С. 38–42.

2. Коваленко В. В. Міжнародний досвід впровадження концепції доброго врядування «Good Governance». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 301–304.

3. Коваленко В. В. Вплив принципів доброго врядування на зменшення корупціогенних факторів в діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2023. № 1 (18), С. 42–54.

4. Коваленко В. В. Процедурний зміст забезпечення реалізації принципів доброго врядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. №4 (51)/2023, С. 55–61.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Коваленко В. В. Дотримання суб'єктом владних повноважень принципів «Належного врядування» як один із чинників зменшення завантаженості судів. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2020: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 23–24 квіт. 2020 р.)*. Чернігів: Академія ДПтС, 2020. С. 91–93.

6. Коваленко В. В. Дотримання принципів «Доброго врядування» як засіб забезпечення якості надання публічних послуг. *Гуманітарна наука XXI століття: сучасні виклики в галузі права, освіти соціальних та поведінкових наук – 2020: матеріали заочної міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 06 листоп. 2020 р.)*. Чернігів: Академія ДПтС, 2020. С. 248–251.

7. Коваленко В. В. Критерій «Якості закону» як запорука дотримання принципів «Доброго врядування». *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2021: матеріали*

міжнар. наук.- практ. конф. (м. Чернігів, 22–23 квіт. 2021 р.). Чернігів: Академія ДПтС, 2021. С. 284–288.

8. Коваленко В. В. Відсутність правового визначення поняття «Політична корупція» як перешкода в запобіганні їй. *Протидія корупції: правове регулювання і практичний досвід*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 3 груд. 2021 р.). Наук.парк «Наука та безпека». Харків: ХНУВС, 2021. С. 114–116.

9. Коваленко В. В. Неврегульованість індивідуальної відповідальності при прийнятті колегіальних рішень органом місцевого самоврядування як корупційний ризик. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи*: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 04 листоп. 2022 р.). Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 225–228.

10. Коваленко В. В. Строки звернення до виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення в період дії воєнного стану. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квіт. 2023 р.). Чернігів: Академія ДПтС, 2023. С. 144–146.

11. Коваленко В. В. Прогалини у законодавстві щодо бронювання фізичних осіб-підприємців, як чинник корупційного ризику. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи в умовах воєнного стану*: матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 01 листоп. 2023 р.). Чернігів: ПАУ, 2023. С. 33-36.

12. Коваленко В. В. Складові сектору безпеки і оборони України в аспекті протидії корупції. *Сектор безпеки і оборони України на захисті національних інтересів: актуальні проблеми та завдання в умовах воєнного стану*: тези II Міжнародної науково-практичної конференції (Хмельницький, 23 листоп. 2023 р.). Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2023. С. 782–784.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>14</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....</b>	<b>27</b>
1.1. Поняття, зміст та правова природа доброго врядування.....	27
1.2. Передумови виникнення та формування принципів доброго врядування.....	47
1.3. Принципи доброго врядування як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції у діяльності публічної влади.....	64
1.4. Міжнародний досвід нормативного забезпечення реалізації принципів доброго врядування як засобу запобігання корупції у діяльності органів публічної влади .....	83
Висновки до першого розділу.....	101
<b>РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....</b>	<b>109</b>
2.1. Нормативно–правове регулювання та процедурний зміст забезпечення реалізації принципів доброго врядування.....	109
2.2. Впровадження та дотримання принципів доброго врядування під час виконання владних управлінських функцій.....	136
Висновки до другого розділу.....	151
<b>РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....</b>	<b>157</b>
3.1. Урахування принципів доброго врядування в діяльності з запобігання корупції.....	157

3.2. Корупціогенні фактори в діяльності органів публічної адміністрації та роль принципів доброго врядування для їхнього зменшення.....	176
Висновки до третього розділу.....	196
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>203</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>217</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>240</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейського суду з прав людини

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ООН – Організація Об'єднаних Націй

РЄ – Рада Європи

ІВМС – International Business Management Solutions

ТАІЕХ – Technical Assistance Information Exchange

WDR – World Development Report

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження:** На сучасному етапі розвитку державності на тлі євроінтеграційних процесів традиційні моделі публічного управління, такі як адміністрування, поступово втрачають свою пріоритетність та ефективність, у зв'язку з чим актуальним виявляється пошук нової концепції управління. Так, наприкінці 90-х років ХХ ст. у документах ООН було запропоновано концепцію «good governance», основою якої було співробітництво як головним чином новий спосіб взаємодії держави та суспільства. Аналіз практик країн, які реалізують концепцію «good governance», підтверджує важливість цих принципів.

У сучасному розумінні публічне управління пов'язане з функціонуванням ефективного адміністрування за мінімізації витрат ресурсів та активним залученням громадян до процесу управління. Концепція «доброго врядування» (Good governance) стала новим етапом розвитку публічного управління

Сьогодні термін «добре врядування» усталено інтегрований у лексикон міжнародного співтовариства. Практично всі вагомі публічні інститути стверджують, що «добре врядування» є пріоритетом та складовою стратегії розвитку. Саме тому в демократичних країнах реалізація принципів доброго врядування визнається одним із першочергових завдань публічної влади.

Питання доброго врядування як важливої концепції, адресованої одночасно державним інституціям та громадськості, приватним суб'єктам та фізичним особам, стало в Україні одним із системних елементів, що покладені у державні концепції та програми розвитку.

«Good Governance» цілком або його окремі елементи складають основу різних реформ, що відбуваються в Україні.

Водночас низка реформ державного управління в Україні, які розпочалися після Революції Гідності 2014 року, були перервані широкомасштабною агресією росії. Гуманітарна руйнація та руйнування

економіки є безпосередніми наслідками цієї агресії. Проте Україна матиме можливість перезавантажити свою систему управління на підставі міжнародних стандартів і передового досвіду, включаючи реформи, з якими раніше довго зволікали. Важливо підвищити рівень довіри між громадянами та владою, стримуючи приватні інтереси в розробці політики та зміцнюючи громадські інститути, а також запобігання корупції.

Безумовно, найбільшу небезпеку для українського суспільства становить корупція в органах державної влади та місцевого самоврядування. Її широке поширення та системний характер призвели до того, що корпоративні та приватні інтереси часто переважають над публічними та державними інтересами. Вона негативно впливає на всі сторони економічного, політичного, правового та духовного життя держави, загострює і без того складні проблеми, притаманні сучасному етапу євроінтеграції країни.

Утвердження демократичних принципів верховенства права, рівності усіх перед законом сьогодні стало одним із пріоритетних завдань нашої держави. Підставою стала низка подій, які відбулися в Україні та спонукали державу обрати шлях провідних країн світу з розвиненою демократією, зокрема європейських. Однак, незважаючи на всі зусилля, існує низка проблем, які заважають процесам повноцінного та якісного розвитку держави.

Прояви корупції в діяльності органів публічної адміністрації мають вкрай негативні наслідки, що завдає значної шкоди демократичному устрою нашої країни та створює для неї негативний імідж на міжнародній арені.

Отже, нині питання адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування, як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади в Україні лишаються актуальними.

Наукове вивчення цієї проблеми наразі є актуальним та має важливе теоретичне та практичне значення.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що криза довіри до сучасної системи публічного управління України стала однією з причин виникнення запиту на нову модель. Одним із найважливіших напрямів наукових розробок

є необхідність формулювання пріоритетів і принципів концепції інтегрованого публічного управління в умовах реальності, що швидко змінюється, спираючись на міжнародний досвід впровадження принципів доброго врядування.

Дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування дасть змогу виявити його недоліки, пов'язані з імплементацією норм європейського законодавства та прогалинами вітчизняного, а також проблемні аспекти, що потребують приведення у відповідність до сучасних концепцій запобігання корупції.

Окремі проблемні питання, пов'язані із реалізацією принципів доброго врядування та запобіганням корупції у діяльності публічної влади, досліджували багато вчених, зокрема: В. О. Галай, І. В. Дробуш, Л. М. Новак-Каляєва, А. О. Муртіщева, О. Р. Радишевська, В. П. Солових, О. В. Ткаля, О. Ю. Шостко та інші.

Проте саме питання адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади України на сучасному етапі державного розвитку в умовах євроінтеграції у наукових працях розглядалися фрагментарно і не були об'єктом комплексного дослідження. Недостатньо досліджена на сьогодні роль принципів доброго врядування у зменшенні корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Тема дисертаційного дослідження узгоджується з положеннями Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021; Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22. 12.2023 р. № 1203-р; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021; Зasad державної антикорупційної політики (Антикорупційної

стратегії) на 2021–2025 роки (Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX); Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220); Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.) та виконана в рамках науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби на 2017–2021 роки на тему «Проблеми національного та міжнародного права» (державний реєстраційний номер 0117u007207); в рамках науково-дослідних робіт кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Пенітенціарної академії України на 2022–2026 роки на тему «Проблеми публічного та приватного права» (державний реєстраційний номер 0122U002485).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі вивчення й узагальнення наукових праць у галузі юриспруденції, міжнародного досвіду, чинного законодавства України визначити зміст адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування в системі запобігання корупції у діяльності публічної влади, надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- визначити поняття, правову природу та охарактеризувати зміст доброго врядування;
- з’ясувати передумови виникнення та етапи формування принципів доброго врядування;
- охарактеризувати систему принципів доброго врядування та її елементи як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції у діяльності публічної влади;

- узагальнити зарубіжний досвід нормативного забезпечення реалізації принципів доброго врядування як засобу запобігання корупції у діяльності органів публічної влади;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання та процедурний зміст забезпечення реалізації принципів доброго врядування;
- виділити основні владні управлінські функції суб'єктів публічної влади, засоби та інструменти, які дозволяють представникам публічної влади здійснювати впровадження принципів доброго урядування;
- охарактеризувати впровадження принципів доброго урядування в антикорупційну діяльність та розкрити її зміст;
- виокремити корупціогенні фактори в діяльності органів публічної адміністрації та з'ясувати роль принципів доброго врядування для їх зменшення.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності публічної влади.*

*Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів доброго врядування (good governance) як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади.*

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційного дослідження є методи наукового пізнання (загальнонаукові, конкретно наукові та спеціальні). Основним методом є метод аналізу, зокрема метод термінологічного аналізу, який було використано під час дослідження проблематики нормативно-термінологічного визначення поняття та правової природи категорії «доброго врядування (good governance)», розкриття змісту принципів доброго врядування, антикорупційної діяльності та корупціогенних факторів, визначення окремих напрямів впровадження концепції «good governance», виділення основних владних управлінських функцій суб'єктів публічної влади (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.2, 3.2). Поєднання зазначеного методу зі структурно-функціональним методом і методом систематизації дозволило класифікувати нормативно-правові акти, які містять окремі

процедури реалізації змісту принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади (підрозділ 2.2), та сформувавши систему елементів правоохоронної антикорупційної діяльності спеціалізованих органів (підрозділ 3.1). Історико-порівняльний метод обумовив можливість виокремити передумови та етапи формування принципів доброго урядування (підрозділ 1.2). Порівняльно-правовий метод використано для дослідження генези та стану наукового опрацювання правових аспектів проблематики адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго урядування, аналізу юридичної літератури, визначення основних наукових підходів щодо вирішення поставлених завдань, а також встановлення співвідношення норм вітчизняного законодавства з відповідними нормами зарубіжного законодавства та міжнародно-правових документів (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1). За допомогою формально-логічного методу сформульовано визначення «антикорупційна діяльність спеціалізованих органів України» та «Локальна антикорупційна діяльність у державному органі, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності», виділені засоби та інструменти, які дозволяють представникам публічної влади здійснювати впровадження принципів доброго урядування під час виконання основних владних управлінських функцій (підрозділи 2.2, 3.1).

*Емпіричну базу дослідження становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії державного управління, теорії держави та права, адміністративного права, інших галузевих правових наук. Нормативною основою дисертації є Конституція України, міжнародні документи та стандарти, антикорупційне законодавство, а також нормативно-правові та відомчі акти, які регламентують діяльність публічної влади. Інформаційну основу роботи становлять узагальнення практики адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго урядування у діяльності публічної влади, довідкові видання та статистичні матеріали.*

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших монографічних досліджень змісту та особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, пропозицій, рекомендацій і висновків, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства, зокрема:

*вперше:*

– узагальнено результати впровадження концепції «good governance» у вітчизняному законодавстві та визначено окремі її напрями, які посилено завдяки реалізації процедурного змісту принципів доброго урядування;

– аргументовано запровадження моніторингу відповідності принципів розробкам антикорупційної програми, що приймаються відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», а також ініціативних програм, що втілюються в життя за рішенням органів місцевого самоврядування, державних та недержавних організацій;

– запропоновано поняття «корупціогенні фактори» в діяльності органів публічної адміністрації розглядати як положення актів чи норми, зокрема розпорядчих документів чи відповідних рішень, які створюють правові підстави для вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією;

– запропоновано ч. 1 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» доповнити абзацом другим і третім та викласти їх у такій редакції:

«До основних корупціогенних факторів належать: дискреція; правова невизначеність; несправедливе надання привілеїв чи встановлення обмежень; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди.

Зазначені корупціогенні фактори не є виключними та можуть бути деталізовані та доповнені у відповідних порядках та методологіях антикорупційних органів».

*удосконалено:*

– аналіз системного бачення концепції «Good Governance», до якого віднесено: по-перше, що добре урядування має безпосередній зв'язок з такими категоріями, як здійснення прав людини та основних свобод, стійке економічне зростання, сталий розвиток та викорінення бідності та голоду, боротьба з корупцією, сприяння доступу до інформації, встановлення активної, вільної та значущої участі та посилення здійснення правосуддя, прозорості, підзвітності; по-друге, у співвідношенні з вищенаведеними поняттями, кожне з яких складає власний комплекс завдань і принципів та є суспільно важливими цінностями, добре урядування розглядається як одне із переліку, а не об'єднувальне поняття; по-третє, низка інших категорій згадується Генеральною Асамблеєю ООН як складові доброго урядування: підзвітна та прозора державна служба, яка підтримує найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, є одним із важливих компонентів доброго урядування;

– розуміння основних владних управлінських функцій суб'єктів публічної влади, завдяки яким сьогодні відбувається процес дотримання і впровадження принципів доброго урядування, до яких віднесено: нормотворчу, контрольну функції та функцію надання адміністративних послуг;

– підхід стосовно тлумачення змісту антикорупційної діяльності, який полягає у поєднанні низки складових: проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон, обов'язків та розширення відповідних знань – визначає адміністративно-правовий профіль діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції; боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів формує профіль діяльності спеціалізованих антикорупційних органів: органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, а також частку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, що є правоохоронними за змістом; функціональні повноваження

спеціалізованих антикорупційних органів охоплюють лише частину антикорупційної діяльності, яку можна назвати загальнонаціональною. Проте робота із запобігання корупції в Україні здійснюється і на локальному рівні, у кожній установі чи організації, у державних органах, а до певної міри і в організаціях приватного сектору;

– обґрунтування критеріїв, за якими можна класифікувати нормативно-правові акти, які містять окремі процедури реалізації змісту принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади: за локальною сферою дії; за видами та змістом процедур.

*дістали подальшого розвитку:*

– обґрунтування виокремлення етапів формування принципів доброго урядування та передумов їх виникнення в Україні;

– узагальнення, відповідно до якого нормативно-правове регулювання принципів доброго урядування здійснюється завдяки низці нормативно-правових актів, які базуються на міжнародних стандартах урядування, але жоден з них не містить повного переліку названих принципів та процедур реалізації їх змісту, переважно відсилаючи до положень інших правових актів відповідного напрямку;

– аргументування необхідності доповнення новими абзацами 1 та 2 до ч. 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» запропонованими визначеннями: «Антикорупційна діяльність спеціалізованих органів України», «Локальна антикорупційна діяльність у державному органі, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності»;

– уточнення таких понять, як: дискреція – це можливість приймати рішення в діяльності органів публічної адміністрації з певною мірою свободи розсуду; правова невизначеність – це відсутність чіткості у правових конструкціях, що створює ризики неоднозначного їх застосування на практиці; конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу, що виявляється у ймовірності впливу на об’єктивність під час прийняття рішення

або у безпосередньому впливі на прийняття рішення; неправомірна вигода – це отримання будь-яких вигод, що не передбачені чинним законодавством.

– пропозиції щодо внесення змін та доповнень до законодавства:

1) виключити п. 6 ч. 2, ст. 15 Закону України «Про вищу освіту»;

2) ч. 3 ст. 15 Закону України «Про вищу освіту» викласти у такій редакції:

«3. Керівник закладу вищої освіти є підзвітним засновнику (засновникам) або уповноваженому органу. Така звітність подається за примірною формою звіту, що затверджено Кабінетом Міністрів України.

Засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган не може (можуть) делегувати свої контрольні повноваження керівникові або іншому органу управління закладу вищої освіти»;

3) доповнити розділ II Типової форми контракту, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 «Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності» п. 6–4 у такій редакції:

«керівник зобов'язується забезпечити затвердження антикорупційної програми, регулярну оцінку корупційних ризиків та здійснення низки антикорупційних заходів»;

4) виключити 2 речення п. 2 запропонованих змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2022 р. № 406 «Про внесення змін до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304»;

5) п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» викласти у такій редакції:

«1. Керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у

кошторисі, визначати розмір оплати часу простою працівників, як дві третіх тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)»).

б) абз. 11 пп. 2 п. 5 та абз. 8 пп. 3 п. 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166, виключити.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані:

– у правотворчості – під час розробки нових нормативно-правових актів, а також формування пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів різного рівня щодо правого регулювання реалізації принципів доброго урядування у діяльності публічної влади;

– у науково-дослідній сфері – для подальших наукових розробок проблемних питань адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову діяльність Пенітенціарної академії України від 05 грудня 2023);

– у правозастосовній діяльності – для покращення правозастосовної діяльності щодо адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго врядування як засобу протидії корупції у діяльності публічної влади (Довідка: Чернігівської обласної державної адміністрації від 03.10.2023, № 01-01-33/17019; Чернігівської міської військової адміністрації від 06.10.2023, № 01-10/391; Чернігівської обласної ради від 23.10.2023, № 01-05/805);

– в освітньому процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, довідників, науково-методичних матеріалів із дисциплін «Сучасні проблеми адміністративного права і процесу», «Адміністративне право», «Адміністративний процес» (Акт впровадження результатів дисертаційного

дослідження у наукову діяльність Пенітенціарної академії України від 05 грудня 2023).

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки дослідження проблеми у цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук» (м. Чернігів, 23–24 квіт. 2020 р.); «Гуманітарна наука XXI століття: сучасні виклики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук» (м. Чернігів, 06 листопада 2020 року); «Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук» (м. Чернігів, 22–23 квітня 2021 р.); «Протидія корупції: правове регулювання і практичний досвід» (м. Харків, 3 грудня 2021 р.); «Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи» (м. Чернігів, 04 листоп. 2022 р.); «Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.); «Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи в умовах воєнного стану» (м. Чернігів, 01 листопада 2023 р.); «Сектор безпеки і оборони України на захисті національних інтересів: актуальні проблеми та завдання в умовах воєнного стану» (м. Хмельницький, 23 листоп. 2023 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація виконана автором самостійно. Усі сформульовані положення та висновки є результатом особистих досліджень автора. У статті [34] здобувачеві належить аналіз становлення терміна «добре врядування» (Good governance) та визначення змісту як фінального терміна «добре урядування», так і його базової версії «урядування (врядування)»

**Структура і обсяг дисертації.** Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (176 найменувань на 23 сторінках) та 6 додатків на 12 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 251 сторінки, із них основний текст дисертації – 190 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСОБУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

#### 1.1. Поняття, зміст та правова природа доброго врядування

Питання доброго врядування як важливої концепції, адресованої одночасно державним інституціям та громадськості, приватним суб'єктам та фізичним особам, стало в Україні одним із системних елементів, що покладені у державні концепції та програми розвитку.

«Good Governance» або цілком, або його окремі елементи складають основу різних реформ, що відбуваються в Україні.

У цьому підрозділі ми розглянемо поняття доброго врядування, його варіації у різних джерелах, що дозволить системно підійти до загального розуміння правової природи і значення «Good Governance» для національної та зарубіжної практики правотворення і правозастосування.

Як зазначають автори праці «Stimulating the Demand for Good Governance», інтервенції у розвиток публічного управління, які підвищують здатність громадян, організацій громадянського суспільства та інших недержавних суб'єктів притягувати державу до відповідальності та змусити її відповідати їхнім потребам, дозволяють збільшувати спроможність держави стати більш прозорим, залученим та підзвітним гравцем у соціальних відносинах, щоб відповідати на ці вимоги [168, с. 11].

Визначаючи термінологічні питання, необхідно розглядати їх у системі. З цих причин важливо усвідомлювати зміст як фінального терміна «добре врядування», так і його базової версії «урядування (врядування)».

За Енциклопедією державного управління, врядування тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує

робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Інше значення – врядування постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі. У подібному сенсі врядування може розглядатися як «правління» і як «скеровування» [27, с. 81].

Поняття «врядування» вводиться у наукову лексику вітчизняними дослідниками державного управління в Україні, починаючи з II пол. 90-х років ХХ ст. як відображення необхідності внесення сутнісних змін в систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів. Наразі в науці державного управління намітилося кілька підходів до визначення змісту поняття «врядування». Перший постає як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на усіх рівнях, з іншого, – інститути, механізми, процеси, за допомогою яких організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки. Таке поняття близьке за значенням до англійського поняття «governance» і не є ідентичним поняттю «урядування», зміст якого охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади (англ. «government»). Друге значення врядування повністю включає зміст поняття «врядування – governance», але постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними – місцеве самоврядування; етнонаціональними – територіальна і екстериторіальна культурна автономія тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі і національної традиції. У першому випадку держава насамперед ініціює і визначає зміст та межі

взаємодії з недержавними інститутами. У другому – горизонтальна взаємодія обумовлюється, передусім, другим і третім секторами, активністю інститутів громадянського суспільства. Воно ґрунтується на системі цінностей, політик та інституцій, завдяки яким взаємодіють його суб'єкти (органи публічної влади і неурядові організації – бізнес-асоціації, громадські об'єднання і їх асоціації), базується на правилах, інституціях та практиках, які стимулюють партнерську співпрацю, а також на механізмах, за допомогою яких окремі громадяни, їх об'єднання артикулюють свої інтереси та реалізують свої законні права і обов'язки [27, с. 82].

У 2001 році Європейська Комісія ухвалила Білу книгу «Врядування в Європі», в якій викладені основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах «governance». Поняття «governance» визначається як «правила, процеси і поведження, що впливають на засоби взаємодії країн на європейському рівні, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість». А. Колодій розрізняє врядування як «правління» (включає в себе ухвалення рішень) і врядування як «скеровування», що передбачає концентрацію уваги на суспільстві і його агентах, на горизонтальних залежностях, на співпраці (кооперуванні зусиль). В. Мартиненко тлумачить поняття «врядування» як «владування», виділяючи «авторитарне врядування», система якого побудована «згори донизу» за методологією холізму, і демократичне врядування, побудоване «знизу догори» [27, с. 81–83].

В юридичних джерелах такого розмаїття понять управління не відзначається. Натомість інструментарій засновується на дещо застарілих категоріях: державне управління, бюрократія, поряд з якими відзначаємо термін «публічне адміністрування». Наприклад, Велика юридична енциклопедія демонструє такий набір термінологічного ряду:

«бюрократія» – система управління, що здійснюється за допомогою відокремленого від суспільства апарату влади, наділеного специфічними функціями і повноваженнями [7, с. 23];

«державне управління» – здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади шляхом організації виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [7, с. 43];

«публічне адміністрування» – теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян [7, с. 121].

Ще бідніший підхід до управлінських термінів пропонує шеститомна Юридична енциклопедія:

державне управління – певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економіці, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень. Йому властиві всі основні ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу державної влади на окремі гілки. Воно спрямоване на виконання законів та інших нормативно-правових актів; пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади. Разом з тим державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади – у внутрішньоорганізаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні держпідприємств, установ і організацій. Тому термін «державне управління» змістом дещо ширший за поняття «виконавча влада». Зміст першого охоплює сукупність елементів, що становлять систему

державного управління: суб'єкти управління, головним чином органи виконавчої влади; об'єкти управління – сфери та галузі суспільного життя, на які спрямовано організуючий вплив держави; власне процес управлінського впливу, тобто управлінська діяльність як вид суспільних відносин, де реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління [134, с. 120].

Іноземний підхід дещо інший. Наведемо його на прикладі кількох праць енциклопедичного та прикладного характеру:

– governance – здійснення політичної влади для управління справами нації [170, с. 61];

– governance – спосіб здійснення влади в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни з трьома відмінними аспектами: форма політичного режиму; процес, за допомогою якого здійснюються повноваження щодо управління економічними та соціальними ресурсами країни для розвитку; спроможність урядів розробляти, формулювати та впроваджувати політику та виконувати функції [151, с. 14];

– governance – спосіб, яким державні службовці та установи набувають і здійснюють повноваження формувати державну політику та надавати суспільні блага та послуги [169, с. 1].

Узагальнення цих термінів пропонується дослідницею Р. Гісселквіст: «Незважаючи на різницю в мові, більшість із цих визначень включають три загальні елементи, які вказують на мінімальне розуміння управління як процесу (або способу), за допомогою якого здійснюється влада (або повноваження) для управління колективом, громадою (чи країною, суспільством чи нацією)» [146, с. 4].

Перехід до визначень доброго врядування ми розпочнемо з вітчизняної літератури і зокрема акцентуємось на питаннях первинного терміна. Адже шляхом усталеного термінологічного перекладу в Україні прийнято вживати не буквальний термін «добре врядування» (Good Governance), а належне врядування, або й інші терміни. На нашу думку, це питання особливостей

перекладу, і оскільки вважаємо за потребу удосконалити підхід саме до впровадження принципів доброго урядування у концепцію сучасного публічного управління в Україні на противагу імітації, пропонуємо використовувати буквальний переклад «добре урядування». Адже частинка терміну «належне», «відповідне» є максимально знеособленим, децілеспрямованим – він не підкреслює у своїй назві зміст, а впроваджує незрозумілу бланкетність – відсилання до певних документів, назви яких оминає. З нашої точки зору, термін має одразу у своїй назві акцентувати закладений у нього концептуальний зміст, що дозволить його усвідомити і підтримати і не дозволить зрозуміти її невірно. Саме добре урядування є таким чітким терміном, що прямо асоціюється із «Good Governance» та передбачає його застосування у вітчизняній публічно-управлінській практиці.

О. Ткаля з погляду на різні поняття і дотичні категорії відстоює такий термін, як «належне врядування» – особлива форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом [119, с. 127].

Дослідниця А. Муртіщева апелює до термінологічного дисбалансу термінів «належне врядування» та «належне адміністрування». За її позицією поняття «належне врядування» не мало нормативного закріплення до ухвалення Хартії основних прав Європейського Союзу, яка у ст. 41 встановлює право кожної людини на належне врядування («Right to good administration»). Воно охоплює право бути заслуханим, доступ до адміністративних актів, обов'язок обґрунтування адміністративними органами схвалюваних рішень. Поняття good administration є складовою good governance, проте воно базується на чітко визначених процесуальних правах, а тому є саме юридичною концепцією [59, с. 32].

Ще більш практикує концептуальне бачення доброго врядування дослідниця та практик О. Радишевська, яка доходить висновку, що за змістом концепції належного врядування органам публічної влади важливо

дотримуватися принципів «Good Governance», виходячи із концепції загального блага: вони повинні діяти вчасно та в належний спосіб. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються. Тому принципи належного врядування можуть не тільки покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно й законно, виправляючи свою помилку, а й, як наслідок, потребувати виплати особі відповідної компенсації. Для підтвердження своєї позиції вона апелює до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України як ключового правового узагальнення принципів доброго урядування в національному адміністративному законодавстві, що передбачає обов'язок державним органам діяти: 1) на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [106; 48].

Підтримуємо останні підходи до тлумачення змісту і природи доброго урядування у позиції, що «Good Governance» є не лише методологічною світоглядною концепцією, а й підкріплюється інструментарієм виміру, оцінювання, що дозволяє апелювати суб'єктам адміністративних правовідносин у випадку порушення засад доброго урядування, і компетентний державний орган може застосовувати окремі складові цієї концепції для захисту прав особи. Це складає юрисдикційний зміст концепції доброго урядування.

Інша дослідниця, Л. Новак-Каляєва, занурюється у правову природу і розглядає питання «Good Governance» (в її концепції цей термін найбільш адекватно потрібно розуміти, як відповідне урядування). З термінологічної позиції «відповідне» або «належне» може відповідати поняттю «ефективне», якщо мається на увазі управління стосовно держави, приватного сектору та громадянського суспільства. На національному рівні встановлюються критерії щодо «належного» («доброго», «відповідного») врядування, відповідно до своєрідного досвіду кожної країни, кожного народу та його власних потреб і планів [64, с. 36].

На підставі її праці можна «зібрати» низку принципів елементів сучасного розуміння доброго урядування:

1. Ідеалізованість концепції управління, якої важко досягти у повному обсязі, хоча цього треба прагнути. Демократизація, громадянське суспільство, децентралізація, мирне врегулювання конфліктів та підзвітність влади – це складники, що називаються зазначеною авторкою як нереалістичні.

2. Антикорупційний нахил сучасного управління – корупція в економіці, обумовлена неефективністю управління економікою, невідповідністю пропорцій, коли регулювання або занадто багато, або занадто мало.

3. Результатоорієнтованості управління – зокрема на підвищенні якості бюджетних послуг шляхом активної співпраці органів державного управління з некомерційними структурами, з населенням.

4. Зв'язку з державними сервісами – поняття «адміністративні послуги», «державні послуги», що розкриваються на основі: оперативності, визначення термінів надання послуги; доступності для всіх груп населення; прозорості процесу надання послуги; забезпечення прав споживачів; персонального підходу до обслуговування клієнтів; послідовності політики надання послуги та можливості без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації; надійності, передбачуваності та своєчасного інформування щодо змін, обґрунтованості ухвалюваних рішень; високої культури обслуговування.

5. Інформатизації управління – сучасне «відповідне» врядування орієнтоване на високу якість обслуговування населення, враховує інформаційні імперативи [64, с. 37–39]

Підтримуючи загалом тенденції результатоорієнтованості, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації сучасного розуміння доброго урядування, ми не погоджуємось зі скептичним поглядом на концепцію «Good Governance» як нереалістичний ідеал, якого неможливо досягти, а потрібно лише прагнути. Ґрунтовне дослідження джерел сучасних західних країн дозволяє розглядати кожен характеристику доброго урядування як живу і досяжну, адже для кожної з них, для кожного принципу пропонується досить чіткий вимірюваний інструментарій досягнення.

З позиції правової та організаційної природи концепція «Good Governance» з'явилась як відповідь на виклик, який постав перед розвинутими країнами світу у зв'язку з перерозподілом ресурсів після закінчення «холодної війни», у зв'язку з потребою переорієнтувати свої економіки і публічне управління на вирішення світових криз бідності і ресурсів, а також загальною зміною раніше панівної концепції загального добробуту на розвиток сучасного адміністрування з високою залученістю суспільних інституцій та активізмом у громадах. Про це розмірковує В. Солових у своїй праці.

На його погляд, витоки формування підходів доброго урядування засновані:

1) глобальними трансформаційними процесами у світі, що змінили стан суспільної свідомості та вимоги до держави з боку суспільства й вимагали нової практики державно-управлінської діяльності. Так, актуалізація концепції Good Governance збіглася в часі з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни». На цьому етапі світове співтовариство зіштовхнулося з безліччю проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням за лінією «Схід – Захід». Особливе місце серед них посідала нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності в країнах, що розвиваються, а також необхідність прискореної інтеграції

колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, а потім і країн СНД в європейській і світовий політичний та економічний простір. Потрібні були нові фінансові інструменти – прагматичні й засновані на точному економічному розрахунку та аналізі ситуації в кожній окремій державі – реципієнти західної допомоги, а також нові методи оцінювання ефективності вкладення коштів;

2) розвитком західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики. Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхнув дослідників до висновку про те, що державна влада («public administration») виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Невипадково саме на межі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. відбулася помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави («welfare state»). Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків;

3) приходом на зміну класичній моделі суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньодемократичним політичним режимам, нової суб'єкт-суб'єктної (інтерсуб'єктної) наукової парадигми, що відбиватиме відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів. Природно, у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єкт-об'єктні відносини мають існувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та інституцій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах [114, с. 114–115].

Для нашого дослідження та на продовження попередньо виділеної тенденції розуміння «Good Governance» як життєздатної вимірюваної концепції ефективного публічного управління важливо розуміти добре урядування як модель із діючим інструментарієм. У комплексному онлайн-

курсі, розробленому для Верховної Ради України, формулюється система таких інструментів:

– інструменти організаційно-структурного розвитку (забезпечення розвитку організаційних структур органів влади);

– інструменти розвитку технологій прийняття та реалізації управлінських рішень (аналіз політики, аналіз вигід і витрат, оцінка регуляторного впливу рішень тощо);

– інструменти розвитку технологій надання послуг (забезпечення відбору та стандартизації послуг, доступності та вчасності їх надання);

– інструменти розвитку персоналу (забезпечення добору, ротації, підготовки та перепідготовки службовців);

– інструменти фінансової підтримки розвитку (реалізація кредитно-фінансового механізму забезпечення інновацій, оцінки ризиків, прогнозування та оцінки взаємовідносин із суб'єктами зовнішнього середовища);

– інструменти внутрішніх і зовнішніх комунікацій (забезпечення прозорості та відкритості органів влади, адаптація її до умов зовнішнього середовища, якісне використання інформаційних ресурсів тощо);

– інструменти впровадження інновацій (забезпечення мотивації до інновацій у системі державного управління, оцінка ефективності їх реалізації) [60, с. 12].

Доходячи проміжного висновку про розуміння змісту і природи концепції «Good Governance» за вітчизняними дослідженнями, відзначимо, що ця система фундаментальних уявлень є не лише філософсько-умоглядною теорією, а передбачає, як зазначала у своїй праці В. Галай [15, с. 164], практичний аспект дотримання стандартів надання публічних послуг представниками публічної служби та що саме концепція доброго урядування складає сьогодні центробіжний зміст для впровадження принципів публічної служби в Україні.

Проте для формування концептуального розуміння категорії доброго урядування важливо розглянути її сучасне розуміння у міжнародній літературі.

Бачення підґрунтя концепції «Good Governance» досить прозоро формуються у міжнародних документах, що містять преамбули, які пояснюють походження виникнення того чи іншого міжнародного акта.

Подібний ретроспективний погляд можна зробити у погляді на добре урядування – проведемо такий аналіз в одній з актуальних резолюцій Генеральної Асамблеї ООН 2018 року:

– визнаючи важливість сприятливого середовища як на національному, так і на міжнародному рівнях, для повного здійснення прав людини та основних свобод і взаємозміцнюючих відносин між добрим урядуванням і правами людини;

– підкреслюючи, що добре урядування на національному та міжнародному рівнях має важливе значення для стійкого економічного зростання, сталого розвитку та викорінення бідності та голоду;

– визнаючи також, що добре урядування та боротьба з корупцією відіграють центральну роль у сприянні та захисті прав людини та в усуненні перешкод на шляху розвитку;

– наголошуючи також на важливості розробки та впровадження національного законодавства щодо сприяння доступу до інформації, встановлення активної, вільної та значущої участі та посилення здійснення правосуддя, прозорості, підзвітності та доброго урядування на всіх рівнях;

– визнаючи, що професійна, підзвітна та прозора державна служба, яка підтримує найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, є одним із важливих компонентів доброго урядування [172].

З наведеного бачення ми можемо виділити дві групи висновків:

– по-перше, що добре урядування має безпосередній зв'язок з такими категоріями, як здійснення прав людини та основних свобод, стійке економічне зростання, сталий розвиток та викорінення бідності та голоду,

боротьба з корупцією, сприяння доступу до інформації, встановлення активної, вільної та значущої участі та посилення здійснення правосуддя, прозорості, підзвітності;

– по-друге, у співвідношенні з вищенаведеними поняттями, кожне з яких складає власний комплекс завдань і принципів та є суспільно важливими цінностями, добре урядування розглядається як одне із переліку, а не об'єднувальне поняття;

– по-третє, низка інших категорій згадуються Генеральною Асамблеєю ООН як складові доброго урядування: підзвітна та прозора державна служба, яка підтримує найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, є одним із важливих компонентів доброго урядування.

Тим самим ми стикаємось із дилемою, чи є добре урядування концепцією, що поєднує такі категорії, як права людини і боротьба з корупцією, сталий економічний розвиток із прозорим, підзвітним здійсненням суспільної влади і правосуддя, чи це взаємопов'язані поняття, що у сукупності складають низку категорій, що поєднуються іншим узагальнювальним терміном?

Побачимо це на основі інших джерел.

У джерелі, що характеризує правову природу та її формування дотично до теми «Good Governance», його автор К. Сарвар Латіф зазначає, що вже згадуване перше джерело 1989 року містило вразливості на рівні концепції. У ньому не було зрозуміло, які країни були об'єктом аналізу у документі, чи застосовний зміст і висновки запропонованої концепції всіх країн, що розвиваються. Також висловлювалась критика щодо неврахування контексту країн Східної Азії та досить поверхово виписаний компонент підзвітності дотично до особливостей публічного управління країн, що розвиваються [165, с. 9].

Подальші праці Світового банку розвинули концепцію «Good Governance» та частково виправили зазначені слабкі місця. Команда World Development Report (WDR) 1997 року поглибила тези про роль держави у

вирішенні суспільних процесів. У цій доповіді було зосереджено увагу на управлінні державним сектором і уникалось використання слова «governance», оскільки автори вважали, що це спричинить незручні дебати щодо питань, які вони могли б і зазначати як «змінна роль держави». Наступний WDR, який комплексно розглядає питання «Good Governance», опублікований у 2002 році під назвою «Побудова інституцій для ринків». У WDR 2003 року «Сталий розвиток у динамічному світі» розглядалися питання інститутів сталого розвитку як наскрізна тема організацій відносин держави і суспільства. WDR 2004 року було зосереджено на важливому питанні управління наданням послуг. У WDR 2006 року щодо засади справедливості була розкрита ретроспектива цієї цінності на прикладі низки світових регіонів та країн. У WDR 2011 року щодо «Good Governance» у нестабільних державах розглядалися питання управління в країнах, що не мають достатніх успіхів у впровадження змін протягом останнього періоду, і виникає потреба перебудовувати їх публічне управління. Нарешті, на погляд зазначеного автора, лише Світове дослідження розвитку WDR 2017 року може бути вперше оцінене як комплексне та таке, що системно вирішує питання публічного управління з концептуальних позицій доброго урядування [165, с. 10].

Оскільки для нашого дослідження особливий інтерес являє собою питання протидії корупції у концепції доброго урядування, розглянемо еволюційний шлях правової природи джерел Світового банку з цього питання.

У першому джерелі 1989 року та особливо у наступному – 1991 року – корупція розглядається як один з ключових рушіїв потреби зміни підходів до публічного управління: «Корупція зустрічається в усіх країнах, і в багатьох різних формах. Вона має тенденцію процвітати, коли ресурсів не вистачає, а уряди, а не ринки, розподіляють їх; коли державні службовці отримують занижену заробітну плату, коли правила є необґрунтованими або нечіткими, коли контроль є повсюдним, а норми надмірними, а коли розкриття інформації та покарання мало ймовірні» [157, с. 6], вивільняє цинізм, який підриває довіру суспільства...». (Ор. cit., Додаток 1, Блок 1)

В одному з наступних джерел наведена цитата президента Групи Світового банку Дж. Вулфенсона 1996 року: «Приватне багатство, накопичене внаслідок зловживання владою серед суспільної убогості, підриває легітимність влади. Хабарництво такого масштабу неможливе без змови між великими приватними корпораціями та державними установами» [165, с. 19].

Можливо саме з цих причин наступне хронологічно за цією промовою дослідження Світового банку 1997 року містило розділ «Стимування свавільних дій держави та корупції». Розділ значною мірою присвячений основам ефективної держави, що закладають запобіжники корумпованості влади: незалежному судочинству та демократичному урядуванню.

Звернімо увагу – у 1997 році Світовий банк системно підійшов до питання запобігання (у документах того часу більш поширеним був термін «боротьба» (англ. fight)) корупції у публічному управлінні, а в наступні 5 років світового порядку денного були суттєвою мірою сформовані міжнародно-правові засади такої протидії. Маємо на увазі прийняття трьох на сьогодні ключових міжнародних документів щодо запобігання корупції: Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована 27 січня 1999 року), Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована 4 листопада 1999 року) та Конвенції ООН проти корупції (ратифікована 18 жовтня 2006 року) [51]. Таким чином, концептуальні засади, які закладено командою розробників Світового банку щодо ролі публічного управління у протидії корупції саме щодо концепції «Good Governance», сьогодні визначають світовий дороговказ у питанні антикорупційної політики у кожній державі світу.

Розглянемо цей компонент, визначений Світовим банком у 1997 році. Сталий розвиток як елемент Good Governance зазвичай вимагає формальних механізмів обмеження, які притягують державу та її посадових осіб до відповідальності за свої дії. Двома основними формальними механізмами обмеження є сильна, незалежна судова система та поділ влади. Для того, щоб ці механізми були довговічними та надійними, вони мають бути втілені в

основних державних інституціях правосуддя. Якщо державні суди занадто слабкі, зовнішні механізми, такі як міжнародне судочинство, можуть тимчасово їх замінити [176, с. 99].

Щодо судів ключова теза полягає у тому, що судові органи можуть грати цю роль лише тоді, коли виконуються три основні умови: незалежність, повноваження виконувати рішення та ефективна організація. Найважливішим з них є незалежність від уряду [176, с. 100].

Цікаво, що однією з країн, на прикладі яких Світовий банк стверджував у 1997 році про неефективність судової влади, була і Україна: «Хоча Конституція України проголошує, що суди є незалежними від виконавчої влади, судді залишаються значною мірою залежними від місцевих органів влади щодо отримання ресурсів на власне житло (отримання службового житла за рішеннями органів місцевого самоврядування) і обслуговування судів (канцелярські витрати і витрати на обслуговування приміщень). Через це судді не схильні до прийняття рішень проти виконавчої влади» [176, с. 100].

Як висновок, ефективність правосуддя розглядається як елемент протидії корумпованості органів влади (у розумінні зловживання владою), та у більш широкій перспективі – як засада концепції доброго урядування. Складова ефективності судової діяльності – організаційна ефективність, яка необхідна для уникнення тривалих затримок у розгляді справ, якщо вони обтяжені громіздкими та дорогими процедурами, судові системи можуть зміцнити довіру в країнах, якщо їх рішення вважаються справедливими [176, с. 100].

Ще більш детально дослідник М. Хан наводить бачення міжнародних розробок щодо причин і основних передумов протидії корупції як елемента публічного управління на підставі огляду Світового банку 2000 року. У ньому стверджується, що корупція різко зросла у Східній Європі та країнах колишнього Радянського Союзу, коли цей регіон перейшов до ринкової економіки, що збігалось з різким падінням виробництва та різким зростанням бідності та нерівності. Спроби переломити цю тенденцію були втрачені, а

ключові реформи блокувалися корисливими інтересами. Країни зазначеного регіону, а отже, і Україна формували закони та інші акти державної політики на свою користь зрощених владних та олігархічних структур шляхом незаконного та непрозорого надання приватних благ державним службовцям, що може бути визначено як отримання ренти від держави, і що завдало суспільствам цих країн величезних втрат [156; 165, с. 20].

Як шлях вирішення проблеми корупційної ураженості влади бачиться розробка інституційних механізмів, які б підтримували працездатний баланс між гнучкістю та стриманістю влади і системи юридичної відповідальності. Країни з потужними правоохоронними інституціями або сталим прогресом виконання зобов'язань можуть мати можливість гнучко реагувати (навіть ціною певної корупції) на виклики системи правосуддя і корупції, але країни з нефункціональними та свавільними урядами – ні. Посилення формальних інструментів юридичних обмежень і заборон є лише одним із елементів багатосторонньої стратегії боротьби з корупцією. Реформування державної служби (наприклад, шляхом підвищення заробітної плати та обмеження політичного патронажу при прийомі на роботу та просування по службі), зменшення можливостей для чиновників діяти корупційно (наприклад, шляхом посилення конкуренції та зменшення дискреційних повноважень чиновників), посилення механізмів моніторингу статків і способу життя і покарання хабарників є комплексом заходів щодо запобігання корупції [176, с. 109].

Проведення дослідження категоріального апарату і правової природи введення у науку та практику публічного управління терміна «добре урядування» дозволило нам дійти таких висновків.

1. Визначаючи термінологічні питання, важливо розглядати їх у системі. З цих причин нами було проаналізовано поступове становлення терміна «добре урядування» з його базової версії «урядування (врядування)». Були досліджені етимологічні зв'язки категорій «врядування», «урядування»,

«бюрократія», «державне управління», «публічне адміністрування», «governance».

Узагальнюючи ці терміни, ми дійшли висновку, що більшість із цих визначень включають три елементи: *процес*, за допомогою якого здійснюється *владне втручання*, у певній *сфері управління* (колективом, громадою, суспільством, країною).

2. Опрацювавши становлення категорії доброго урядування у вітчизняній публічно-управлінській літературі, ми побачили, що термінологічним перекладом в Україні прийнято вживати не буквальный термін «добре урядування» (Good Governance), а «належне врядування», або й інші терміни. Оскільки вважаємо за потребу удосконалити підхід до саме впровадження принципів доброго урядування у концепцію сучасного публічного управління в Україні на противагу імітації, – пропонуємо використовувати буквальный переклад «добре урядування». Адже частина терміна «належне», «відповідне» є максимально знеособленим, децілеспрямованим – він не підкреслює у своїй назві зміст, а впроваджує незрозумілу бланкетність – відсилання до певних документів, назви яких оминає. З нашої точки зору, термін має одразу у своїй назві акцентувати закладений у нього концептуальний зміст, що дозволить його усвідомити і підтримати і не дозволить зрозуміти її невірно. Саме добре урядування є таким чітким терміном, що прямо асоціюється із «Good Governance» та передбачає його застосування у вітчизняній публічно-управлінській практиці.

3. З позиції правової та організаційної природи концепція «Good Governance» з'явилась як відповідь на виклик, який постав перед розвинутими країнами світу у зв'язку з перерозподілом ресурсів після закінчення «холодної війни», у зв'язку з потребою переорієнтувати свої економіки і публічне управління на вирішення світових криз бідності і ресурсів, а також загальною зміною раніше панівної концепції загального добробуту на розвиток сучасного адміністрування з високою залученістю суспільних інституцій та активізмом у громадах.

4. Характеризуючи сучасний зміст доброго урядування, відзначаємо, що зазначена концепція є не лише методологічним світоглядним баченням, а й підкріплюється інструментарієм виміру, оцінювання, що дозволяє апелювати суб'єктам адміністративних правовідносин у випадку порушення засад доброго урядування, а компетентний державний орган може застосовувати окремі складові цієї концепції для захисту прав особи. Це становить юрисдикційний зміст концепції доброго урядування.

Концепція «Good Governance» з погляду джерел сучасних західних країн втілює тенденції результатоорієнтованості, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації сучасного розуміння публічного управління. Доданий інструментарій дозволяє розглядати кожну зазначену характеристику як реалістичну, вимірювану і досяжну.

Як і окремі вітчизняні дослідники, ми приходимо до тези про важливість практичного аспекту дотримання стандартів надання публічних послуг представниками публічної служби та що саме концепція доброго урядування становить сьогодні центробіжний зміст для впровадження принципів публічної служби в Україні.

5. Аналізуючи системне бачення концепції «Good Governance», ми визначили, що:

– по-перше, що добре урядування має безпосередній зв'язок з такими категоріями, як здійснення прав людини та основних свобод, стійке економічне зростання, сталий розвиток та викорінення бідності та голоду, боротьба з корупцією, сприяння доступу до інформації, встановлення активної, вільної та значущої участі та посилення здійснення правосуддя, прозорості, підзвітності;

– по-друге, у співвідношенні з вищенаведеними поняттями, кожне з яких складає власний комплекс завдань і принципів та є суспільно важливими цінностями, добре урядування розглядається як одне із переліку, а не об'єднувальне поняття;

– по-третє, низка інших категорій згадуються Генеральною Асамблеєю ООН як складові доброго урядування: підзвітна та прозора державна служба, яка підтримує найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, є одним із важливих компонентів доброго урядування.

6.3 позиції антикорупційного змісту питання «Good Governance» заслуговує окремого висновкового ряду.

6.1. Саме після інтеграції підходу протидії (англ. fight) корупції до системи категорій доброго урядування у 1997 році у наступні 5 років світового порядку денного були суттєвою мірою сформовані міжнародно-правові засади протидії корупції, з якими Європа та весь світ працює і сьогодні: прийняття Кримінальної та Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією та Конвенції ООН проти корупції.

6.2. Щодо передумов посилення системної протидії корупції серед інших засад «Good Governance» відзначаємо, що корупція різко зросла у Східній Європі та країнах колишнього Радянського Союзу, коли цей регіон перейшов до ринкової економіки, що збігалось з різким падінням виробництва та різким зростанням бідності та нерівності. Спроби переломити цю тенденцію були втрачені, а ключові реформи блокувалися корисливими інтересами. Країни зазначеного регіону, а отже, і Україна формували закони та інші акти державної політики на свою користь зрощених владних та олігархічних структур шляхом незаконного та непрозорого надання приватних благ державним службовцям, що може бути визначено як отримання ренти від держави

6.3. Як шлях вирішення проблеми корупційної ураженості влади інструментами запобігання корупції як елементу концепції доброго урядування бачиться розробка інституційних механізмів, які б підтримували працездатний баланс між гнучкістю та стриманістю влади і системи юридичної відповідальності.

Посилення формальних інструментів юридичних обмежень і заборон, реформування державної служби (наприклад, шляхом підвищення заробітної

плати та обмеження політичного патронажу при прийомі на роботу та просування по службі), зменшення можливостей для чиновників діяти корупційно (наприклад, шляхом посилення конкуренції та зменшення дискреційних повноважень чиновників), посилення механізмів моніторингу статків і способу життя та покарання хабарників є комплексом заходів щодо запобігання корупції у сучасних умовах.

Відзначаємо і досить рано виділену тенденцію розгляду реформи справедливого правосуддя як елементу протидії корумпованості органів влади, що вже близько 20 років сприймається у концептуальному баченні вимог західних джерел до впровадження доброго урядування, над чим Україна лише починає працювати на системному рівні.

## **1.2. Передумови виникнення та формування принципів доброго врядування**

Світова наука відповідно до вимог часу винаходила різні концепції публічного управління. Як зазначають К. І. Козлов і Г. П. Кухарева, «найбільш відомими та розповсюдженими в світі є три концепції публічного управління: класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management) і добре урядування (Good Governance). Ці три концепції управління поступово змінили одна одну після Другої світової війни» [55, с. 76; 119, с. 126].

В Україні передумови виникнення принципів доброго врядування та їх формування також тісно пов'язані з етапами поступу державного управління як такого, що безумовно відображено в основних концептуальних, стратегічних, програмних та інших нормативних актах нашої держави.

У зв'язку із цим вважаємо за доцільне проаналізувати основні положення таких актів з часу здобуття Україною незалежності й до сьогодні.

Основним і найважливішим етапом становлення української державності стало проголошення 24 серпня 1991 року України незалежною державою. Ухвалена в 1996 році Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування:

– місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади;

– місцеве самоврядування як владу територіальних громад [33, с. 142].

Таким чином, були закладені передумови для формування двох управлінських проблем:

перша – делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

друга – правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і вирішення компетенційних спорів між ними [33, с. 142].

Важливим законодавчим актом стосовно створення правових основ місцевого самоврядування став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [33, с. 142; 91].

Отже, період, що розпочався із здобуттям незалежності до врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування, вважаємо першим етапом, етапом розбудови нашої держави, розроблення її нормативної бази функціонування.

Формуються верховенство права, права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість.

Так, вперше серед нормативних актів нашої держави, зокрема на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, складова доброго врядування з'являється в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 09 липня 1997 р. № 368-р «Про проведення семінару “На шляху до доброчесності”» [97], який було підготовлено в рамках реалізації Національної

програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319 [94]. Власне, в цій програмі було зазначено таке:

- Закон України «Про боротьбу з корупцією» [72] майже не застосовується;
- окремі керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади усунулись від виконання вимог законодавства про боротьбу з корупцією;
- діяльність органів виконавчої влади (у тому числі правоохоронних) здійснюється без додержання принципу розподілу функцій і відповідальності;
- підрозділи правоохоронних органів часто дублюють один одного, що призводить до неузгодженості та паралелізму в роботі;
- у законодавстві щодо боротьби зі злочинністю є суттєві прогалини, при цьому його вдосконалення має фрагментарний характер, зтягується ухвалення нових Кримінального, Цивільного та інших кодексів України;
- відсутня звітність щодо боротьби із корупцією тощо [94].

Аналіз зазначених вище документів свідчить про те, що стан справ у країні був складним, разом із цим доброчесність окреслено, як перспективну форму розбудови публічного управління.

У зв'язку із цим, вважаємо, що другий етап розпочинається 1997 року – це початок формування принципів доброго врядування в Україні, основними передумовами виникнення якого можемо зазначити декларативне законодавство, відсутність належного функціонування усіх державних органів та відсутність будь-якої звітності.

Формуються компетентність і спроможність, підзвітність.

11 вересня 2006 року Указом Президента України № 742/2006 було схвалено Концепцію подолання корупції в Україні, що мала назву «На шляху до доброчесності» [53].

Як зазначено у документі, на міжнародному рівні «Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними

міжнародними інституціями. Зокрема індекс сприйняття корупції (дослідження Transparency International) в Україні становив у 2005 році 2,6, у 2004 – 2,2, у 2003 – 2,3, а у 2002 році – 2,4 (за методологією цього дослідження, до держав з небезпечним рівнем доброчесності належать ті, в яких значення індексу менше ніж 3)» [53].

За офіційною статистикою корупційних правопорушень, визнаних такими згідно із чинним на той час Законом України «Про боротьбу з корупцією» [72], за рік складалося від трьох до п'яти тисяч адміністративних протоколів про корупційні правопорушення, вчинені переважно особами, які обіймали посади державних службовців шостої – сьомої категорій, що у свою чергу не дозволяло скласти об'єктивне уявлення про поширення та масштаби корупції [53].

Головним напрямом розв'язання проблеми доброчесності в органах виконавчої влади вбачалося вдосконалення інституту державної служби, здійснення адміністративних процедур цими органами та державних закупівель, оскільки саме в цих сферах відзначалися тенденції до посилення корупційних ризиків [53].

Окремо акцентувалася увага на необхідності усунення корупційних ризиків, що впливали на формування та діяльність виборних органів, органів судової влади, а також посилення ролі громадянського суспільства [53].

Стратегічним напрямом боротьби з корупцією було визначено посилення діяльності, спрямованої на виявлення корупційних проявів, та забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності, удосконалення законодавства щодо відповідальності за корупційні правопорушення та щодо діяльності правоохоронних органів у цій сфері [53].

Таким чином, третій етап бере свій початок у 2006 році та характеризується розробленням та ухваленням концептуального документа «На шляху до доброчесності» на рівні держави.

Передумовами цього етапу послуговували дослідження міжнародних організацій, за допомогою яких було акцентовано увагу на низці проблем –

недосконалості інституту державної служби, непрозору формуванні та діяльності виборних органів, судової влади, недостатній участі громадянського суспільства у державних справах тощо. Власне, усвідомлення необхідності вирішення зазначених проблем й знайшло відображення в ухваленій концепції.

Формуються ефективність та результативність, підзвітність.

У подальшому Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році було затверджено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні (далі – Стратегія).

Так, місія Стратегії інновацій та доброго врядування полягає в тому, щоби стимулювати центральні і місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування діяти разом для покращення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найбільш близького до людей, де міцна та ефективно збудована демократія є вкрай важливою. Держави-члени, місцеві влади і люди запрошені зробити свій внесок у досягнення цілей Стратегії, стати її активними учасниками, щоб нинішні і прийдешні покоління користувалися перевагами доброго врядування на місцевому рівні по всій Європі [3, с. 13].

Зазначене у свою чергу обумовило в Україні створення Мінрегіоном у співпраці з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, громадськими організаціями, науковими установами та експертами робочої групи з питань впровадження в Україні цієї Стратегії на місцевому рівні, що визначено наказом Мінрегіону від 09.02.2009 № 62 [101], та розроблення детального плану її реалізації. Зокрема цим планом передбачалось проведення низки заходів, серед яких:

- розповсюдження інформації про Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її принципи серед органів місцевого самоврядування та широкого кола громадськості;

- визначення переліку пілотних органів місцевого самоврядування для впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні;

- участь у конференції Ради Європи «Інновації для доброго місцевого та регіонального врядування – європейський виклик»;
- засідання Комітету Ради Європи з питань впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні;
- проведення Загальнонаціональної відеоконференції щодо впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні в Україні;
- розроблення SWOT-аналізу та методичних рекомендацій щодо впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її принципів в Україні тощо [101].

Таким чином, четвертий етап, початком якого вважаємо затвердження у 2008 році Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, можемо назвати «європейським», оскільки низка документів, які в подальшому були ухвалені в Україні, зокрема для її впровадження в Україні, власне й створили передумови для популяризації та розбудови доброго врядування.

На першому етапі реалізації Стратегії (протягом 2009 року) здійснені заходи щодо впровадження двох принципів Стратегії: чесного проведення виборів, представництва та участі, а також етичної поведінки – для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними [54].

Для впровадження принципу «Чесне проведення виборів, представництво та участь» презентовано діагностичний інструмент РЄ щодо участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні (CLEAR), за допомогою якого можна визначити проблеми залучення громадян до суспільно-політичного життя.

Для впровадження принципу «Етична поведінка»:

- Центром експертизи та реформування місцевого самоврядування РЄ випущено підручник кращих європейських практик громадської етики на місцевому рівні. Центр експертизи та реформування місцевого самоврядування РЄ разом із ВГО «Клуб мерів»;

– Центром досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі на базі п'яти пілотних громад реалізовано проєкт «Моделювання та механізм розвитку громадської етики на місцевому рівні»;

– на підставі зроблених напрацювань у 2016 році Національне агентство України з питань державної служби своїм наказом затвердило загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Заслуговує на увагу досвід міста Славутич, де за активної участі мешканців було розроблено та у 2018 році затверджено міською радою Кодекс етики, честі, порядності та ефективного управління Славутицької територіальної громади. Основними морально-етичними цінностями територіальної громади міста Славутич визначено людяність, патріотизм, духовність, культуру людських взаємин, чесність, відповідальність [54].

Отже, в цей період формуються чесне проведення виборів, представництво та участь, а також етична поведінка.

Затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 обумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [62].

Як зазначено у Стратегії, «активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем». Акцентується увага на тому, що Революція Гідності відкрила новий етап в

історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади [62].

Серед основних проблем розвитку громадянського суспільства диференційовано наступні:

- взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри;

- тимчасова окупація російською федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та військова агресія російської федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей;

- недосконалість чинного законодавства;

- недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства [62].

Отже, наступний – п'ятий – етап розпочинається у 2016 році з ухваленням Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Зокрема основним вектором цього етапу є усвідомлення необхідності створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Передумовами цього етапу слугували: малоефективна взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю; недостатня прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забюрократизовані процедури; низький рівень довіри; тимчасова окупація та військова агресія з боку російської федерації в окремих районах України; недосконалість чинного законодавства; недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Слід зазначити, що станом на сьогодні, Указом Президента від 27 вересня 2021 року № 487/2021 затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки (далі – Стратегія) [63].

Як відзначається у Стратегії, в основі діяльності держави у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, уникаючи втручання у формування та діяльність інститутів громадянського суспільства, повинні створювати сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, використовувати прозорі механізми підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та впроваджувати інструменти громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень. Зокрема діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проектів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності [63].

Слід зазначити, що Міжнародний Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства протягом 2014–2019 років зафіксував в Україні лише незначне покращення ситуації у сфері організаційної спроможності інститутів громадянського суспільства, їх фінансової життєздатності, розвитку інфраструктури громадського сектору, а також відсутність суттєвих змін за напрямом залучення органами державної влади та органами місцевого самоврядування таких інститутів до надання суспільно корисних послуг. Крім того, міжнародний моніторинговий звіт «Барометр ОГС: оцінка середовища для громадянського суспільства у країнах Східного партнерства» (червень 2019 – липень 2020) зафіксував низку проблем у сфері правового забезпечення

консультацій з громадськістю, захисту свободи мирних зібрань, безпеки громадських активістів тощо [63].

Таким чином, не втрачають актуальності питання належного застосування механізмів громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення, створення сприятливого і безпечного середовища для діяльності інститутів громадянського суспільства та їх членів, розширення сфер співпраці цих інститутів з державою та бізнесом, диверсифікації джерел отримання інститутами громадянського суспільства фінансової підтримки, розвитку благодійної та волонтерської діяльності та інше [63].

Важливим стратегічним документом, яким було створено передумови для формування доброго врядування в Україні, є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [116].

Так, згідно із цією Стратегією її метою є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами:

– вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього передусім необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему;

– вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя,

невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції;

– вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести будуть відповідальність за розвиток всієї країни;

– вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна посісти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей [116].

Указ Президента України «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019 встановлює необхідність забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, серед яких: подолання бідності, сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх; створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям; скорочення нерівності; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів тощо.

Отже, формуються сталий розвиток та стратегічна орієнтація, раціональне управління фінансами.

Слід зазначити також, що формуванню принципів доброго врядування в Україні сприяють і грантові програми.

Так, для забезпечення належного врядування в системі публічного управління набувають ваги нові інструменти публічного управління, зокрема Twinning та TAIEХ [35].

Термін «Твіннінг» (англ. – Twinning) трактують як «інструмент інституційного будівництва, що має на меті допомагати країнам-бенефіціарам у розбудові сучасних і ефективних органів центральної та місцевої влади, структура, людські ресурси та управлінський потенціал яких дає змогу впроваджувати *aquis communautaire* на рівні стандартів, прийнятих у країнах-членах ЄС» [35].

У 1998 році інструмент Twinning було запропоновано Європейською Комісією для країн-кандидатів на вступ до ЄС для підтримки їх інтеграції. Проекти Twinning фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу та мають характер гранту. Органами-бенефіціарами є центральні та місцеві органи виконавчої влади України. Впровадження інструменту Twinning в Україні було урегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2007 року № 154 «Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проєктів Twinning в Україні» (втратила чинність 11.10.2016) та Керівництвом з використання інструменту Twinning (Common Twinning Manual), розробленим Європейською Комісією. Ці нормативні документи встановлювали наступні механізми співпраці:

- надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління;
- допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства (перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін згідно з європейськими стандартами та практиками; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);
- допомога органу-бенефіціару в розробці документів (внутрішніх програм, регламентів, процедур тощо);

- допомога органу-бенефіціару у зміцненні його інституційної спроможності (здійснення функціонального обстеження та порівняльного аналізу, надання рекомендацій щодо покращення існуючої структури);
- здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проєкту відповідно до укладеного контракту (проведення семінарів та тренінгів іноземними експертами, навчальні візити);
- проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо [35].

Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проєктів Twinning було оновлено та відповідно затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 700 [83].

ТАІЕХ (Technical Assistance Information Exchange) був інструментом інституційної розбудови щодо підвищення професійної спроможності державних службовців та надання короткострокової технічної допомоги з конкретних питань наближення національного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу. Відповідні проєкти фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу. Органами-бенефіціарами є центральні та місцеві органи виконавчої влади, асоціації місцевих органів влади, органи юстиції та правоохоронні органи, професійні та комерційні асоціації, профспілки та спілки роботодавців. Упровадження цього інструменту в Україні було урегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 09 квітня 2008 року № 316 «Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ» (втратила чинність 13.01.2016), що включала такі механізми співпраці:

- експертні місії – приїзд одного-двох експертів від Європейського Союзу до органу-бенефіціара для проведення детальних консультацій щодо питань застосування тих чи інших аспектів законодавства, існуючого нормативно-правового регулювання, правових процедур і обміну передовим досвідом країн ЄС (тривалість місії до п'яти робочих днів);

– навчальні візити (участь фахівців з органу влади країни-бенефіціара до однієї з країн-членів ЄС з метою ознайомлення з методами впровадження певного аспекту законодавства ЄС та передовим досвідом країн-членів ЄС);

– семінари або навчальні заходи, під час яких експерти країн-членів ЄС розглядали вузькоспеціалізовані питання щодо нормативно-правового регулювання, інституційного розвитку, існуючого передового досвіду у країнах-членах ЄС [35].

Порядок підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ було оновлено та затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2020 р. № 813 [84].

Крім цього, наприкінці 2014 року в Україні стартувала «Академія громадської участі» – навчання в рамках Програми РЄ «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» [54].

Зокрема онлайн-Академія громадської участі була розроблена для громадян, місцевих публічних посадовців, представників органів громадянського суспільства міста Дрогобич як частина системної підтримки міської ради проєктом «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» в імплементації стандартів Ради Європи в сфері доброго врядування та громадської участі. Академія була спрямована на підвищення обізнаності громадянського суспільства та посадових осіб міської ради про демократичні стандарти та цінності Ради Європи та покращення обізнаності щодо інструментів громадської участі, які гарантуються Статутом територіальної громади [30].

Онлайн-Академія була створена з урахуванням місцевих потреб та контексту міста Дрогобич, проте велика частина модулів онлайн-Академії корисна для будь-якого українця незалежно від міста проживання. До розробки цього продукту було залучено 16 національних та міжнародних експертів. Курс онлайн-Академії складається з 5 модулів:

Модуль 1: Громадська участь та стандарти РЄ;  
Модуль 2: Статут Дрогобицької територіальної громади;  
Модуль 3: Загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання;  
Модуль 4: Е-петиції, публічні консультації, громадський бюджет;  
Модуль 5: Залучення до створення громадського простору, відкриті дані, гендерний підхід [30].

Подібні онлайн-Академії громадської участі у рамках проекту розроблено і для інших міст.

У пошуках ідеалу доброго суспільства (good society) Аспен Інститут (Київ) провів у 2019 році Форум Доброго Врядування. Цей Форум є частиною Програми «Добре врядування» та організований за підтримки гранту від Luminate та Координатора проєктів ОБСЄ в Україні [123].

Панельні дискусії цього заходу були присвячені обговоренню основних цифрових викликів перед демократією, зокрема:

1) безпека в умовах розвитку штучного інтелекту: огляд останніх розробок у сфері штучного інтелекту та їх впливу на соціальні процеси в різних демократичних суспільствах, а також демократичні інституції; аналіз основних викликів, пов'язаних з розвитком штучного інтелекту, які мають бути вирішені найближчим часом (3–5 років) та їх актуальність для України; визначення конкретних заходів, які доцільно вжити на різних стадіях формування державної політики, в межах міжнародного співробітництва; штучний інтелект як сфера для дослідження;

2) цифрові медіа: огляд можливих відповідей з боку державних інституцій на основні загрози демократії, що пов'язані з розвитком цифрових медіа (пропаганда, фейки, токсичні медіа) в різних суспільствах;

3) цифрові права: огляд основних принципів розробки державної політики у сфері цифрових прав, формати захисту та обмеження, обговорення можливостей в межах міжнародного співробітництва [123].

За результатами проведення Форуму у 2020 році створено робочу групу «Цифрові загрози демократії» [54].

Таким чином, також важливе значення для формування принципів доброго врядування мають і гранти:

– «Академія громадської участі» – навчання в рамках Програми РЄ «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»;

– Форум Доброго Врядування, що є частиною Програми «Добре врядування» та організований за підтримки гранту від Luminate та Координатора проєктів ОБСЄ в Україні тощо.

За результатами вивчення передумов виникнення та формування принципів доброго врядування ми дійшли таких висновків:

1. Передумови виникнення принципів доброго врядування та їх формування в Україні тісно пов'язані з етапами поступу державного управління як такого, що безумовно відображено в основних концептуальних, стратегічних, програмних та інших нормативних актах нашої держави.

Крім цього, формуванню принципів доброго врядування в Україні сприяють грантові програми.

2. Проаналізувавши низку нормативних актів нашої держави крізь призму ретроспективи, ми виокремили такі передумови та етапи формування принципів доброго врядування:

Перший етап – охоплює період, що розпочався зі здобуттям незалежності до врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування, це етап розбудови нашої держави, розроблення її нормативної бази функціонування.

Формуються верховенство права, права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість.

Другий етап – розпочинається 1997 року, це початок формування принципів доброго врядування в Україні. Основними передумовами виникнення якого можемо відзначити декларативне законодавство, відсутність належного функціонування усіх державних органів та відсутність будь-якої звітності.

Формуються компетентність і спроможність, підзвітність.

Третій етап бере свій початок у 2006 році та характеризується розробленням та ухваленням концептуального документа «На шляху до доброчесності» на рівні держави.

Передумовами цього етапу послуговували дослідження міжнародних організацій, за допомогою яких було акцентовано увагу на низці проблем – недосконалості інституту державної служби, непрозорому формуванні та діяльності виборних органів, судової влади, недостатній участі громадянського суспільства у державних справах тощо. Власне, усвідомлення необхідності вирішення зазначених проблем й знайшло відображення в ухваленій концепції.

Формуються ефективність та результативність.

Четвертий етап – його початком вважаємо затвердження у 2008 році Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Вважаємо цей етап «європейським», оскільки низка документів, які в подальшому були ухвалені в Україні, зокрема для її впровадження в Україні, власне й створили передумови для популяризації та розбудови доброго врядування.

Формуються чесне проведення виборів, представництво та участь, а також етична поведінка.

П'ятий етап розпочинається у 2015 році зі схваленням Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Зокрема основним вектором цього етапу є усвідомлення необхідності створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Передумовами цього етапу слугували: малоефективна взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю; недостатня прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого

самоврядування; забюрократизовані процедури; низький рівень довіри; тимчасова окупація та військова агресія з боку російської федерації в окремих районах України; недосконалість чинного законодавства; недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Отже, формуються сталий розвиток та стратегічна орієнтація, раціональне управління фінансами.

3. Суттєвим для виникнення і впровадження в українських реаліях засад доброго урядування стали інтеграційні процеси із провідними країнами світу і отримання міжнародної технічної допомоги. Серед грантових програм, що забезпечили поширення концепції доброго врядування в системі публічного управління, варто відзначити програми технічної підтримки Twinning та TAIEХ, програми РЄ «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», Форум доброго урядування, що є частиною Програми «Добре врядування» та організований за підтримки гранту від Luminate та Координатора проєктів ОБСЄ в Україні.

### **1.3. Принципи доброго врядування як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції у діяльності публічної влади**

Квінтесенцією концепції «Good Governance» та тим, що робить її дієвим інструментом публічного управління, є система принципів, що визначають комплекс засадничих цінностей і одночасно важелів оцінки конкретної діяльності органів влади.

У цьому підрозділі ми розглянемо методологічні основи і систему принципів доброго урядування, їх зміст та особливості, опрацюємо вітчизняну та зарубіжну літературу з цього приводу.

У Великій українській енциклопедії «принцип» означає: 1) вихідне, засадове положення певної наукової галузі, теорії, вчення тощо; 2) внутрішнє

переконання людини, максима її свідомості або поведінки; 3) конститутивні й регулятивні правила пізнання, дослідження [25]

Філософський енциклопедичний словник визначає принцип як першопочаток, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки. У межах теоретичного знання принцип означає вимогу розгортання самого знання у систему, де всі теоретичні положення логічно пов'язані між собою і впливають певним чином одне з одного. Будь-яка теоретична система знання ґрунтується на принципах, пов'язаних між собою [121, с. 519].

За Юридичною енциклопедією принцип означає: 1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний); 2) внутрішні переконання людини, що визначають її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (напр., принцип правомірної поведінки) [133].

Таким чином, принцип у публічному управлінні загалом та у концепції доброго урядування зокрема – це вихідна ідея, ціннісне уявлення про здійснення публічного управління в ефективний (добрий, правильний) спосіб. Принципи доброго урядування складають систему, що у сукупності вирішує завдання об'єднання розмаїтих основ ефективного публічного управління у вірний спосіб з повагою до цілей, які перед ним стоять. У свою чергу кожний принцип доброго урядування також є системним, адже де-факто передбачає поєднання різних елементів у комплексний спосіб, що разом утворюють певну цінність у здійсненні публічного управління у правильний спосіб.

Безпосередній зміст системи доброго урядування має вигляд непростого завдання, адже його українське розуміння загалом є похідним від міжнародних та іноземних джерел, причому у багатьох випадках без зрозумілого переходу до конкретної системи.

Скажімо, своє бачення з цього приводу пропонує програма технічної підтримки для України SIGMA, що є спільною ініціативою ОЕСР та ЄС, яка розробила такий дороговказ для країн-кандидатів та потенційних кандидатів ЄС з принципами для 6 ключових сфер урядування: стратегія реформування державного управління, розробка та координація політики, державна служба та управління людськими ресурсами, підзвітність, надання послуг, управління державними фінансами. Вони містять 48 принципів, що визначають загальні характеристики належного (доброго) врядування [47].

Опублікований продукт – Принципи державного управління досить системний і широко охоплює різні сторони публічного управління [69].

Сфера «Стратегія реформування державного управління» містить 4 принципи [69]:

1. Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики.
2. Цілеспрямовано здійснюється реформа державного управління; визначено і регулярно контролюються цільові результати реформи.
3. Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління.
4. Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи [69, с. 12–19].

Сфера «Планування і координація політики» налічує 12 принципів [69]:

1. Органи центру уряду виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.

2. Під керівництвом відповідального органу запроваджено і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни.

3. Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведено у відповідність до фінансового стану держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються із середньостроковим бюджетним плануванням.

4. Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики.

5. Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей.

6. Підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону.

7. Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом.

8. Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду.

9. Процедури та інституційна структура європейської інтеграції становлять невід'ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства.

10. Процес розробки політики і законодавства є фактологічно обґрунтованим, всі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів.

11. Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду.

12. Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються [69, с. 21–39].

Сфера «Державна служба та управління людськими ресурсами» складається з 7 принципів [69]:

1. Повноваження державної служби є достатніми, чітко визначеними і застосовуються на практиці.

2. Установлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.

3. Відбір державних службовців відбувається на підставі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими.

4. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається.

5. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.

6. Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на підставі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.

7. Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі [69, с. 44–55].

Наступною сферою належного урядування визначено загальну «Підзвітність публічного сектору». Вона налічує 5 принципів [69]:

1. Загальна організація центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність.

2. Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці.

3. Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів.

4. Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду.

5. Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/або належну компенсацію [69, с. 59–65].

Чотири принципи стосуються сфери «Надання послуг»:

1. Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян.

2. Належне управління є ключовою метою політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці.

3. Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг.

4. Забезпечується доступність публічних послуг [69, с. 69-73].

І нарешті сфера «Управління державними фінансами» є найбільшою за обсягом та складається з 16 принципів [69]:

1. Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні організації працюють у цих рамках.

2. Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються у межах середньострокового бюджетного плану.

3. Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність.

4. Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу утримується під контролем.

5. Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль.

6. Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їх застосування бюджетними організаціями відповідає

законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом.

7. Кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю.

8. Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їх застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом.

9. Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно з загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації.

10. Норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, вони додатково включають сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, гармонізовані з відповідними нормами в інших сферах і належним чином упроваджуються.

11. На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.

12. Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, доброчесності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.

13. Операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель.

14. Організації-замовники мають належні спроможності і практичні вказівки та інструменти для забезпечення професійного управління всім процесом закупівель.

15. Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями Конституції та законодавства і впроваджуються на практиці.

16. Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора [69, с. 79–110].

Як проміжний висновок за результатами аналізу наведеного джерела відзначаємо, по-перше, широке і детальне застосування розробниками системи принципів доброго урядування, по-друге, деяку відмінність порівняно із іншими системами формування таких принципів. Адже кожна із перелічених сфер де-факто має окремі системи принципів, які частково повторюють методологічні засади доброго урядування, проте з акцентом на ці сфери. Скажімо, такий принцип, як верховенство права відображений як «відповідність рішень закону та однорідність законодавства» у сфері «Планування та координації політики», «правова основа професійної та цілісної державної служби» у сфері «Державної служби», «дієві механізми захисту прав особи» у сфері «Підзвітність публічного сектору», «відповідність до законодавства Європейського Союзу процедур державних закупівель та система правового захисту» у сфері «Управління державними фінансами».

Окремої уваги для нашого дослідження вимагають питання запобігання корупції. З цього приводу відзначимо, що у джерелі SIGMA згадані такі елементи, як горизонтальність процедур формування і виконання політики, прозорість та підконтрольність як загальний елемент принципу добросесного публічного управління відображена у всіх сферах, обмеження політичного впливу на вищі управлінські держслужбові посади, добросесність у розгляді скарг та апеляцій на управлінські державні рішення, і окремо варто відзначити принцип сприяння добросесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.

Актуальна на 2021 рік Програма Консультативної місії Європейського Союзу в Україні містить окремий компонент «Належне врядування», що стосується наступних галузей: державне управління, публічний нагляд, державні фінанси та децентралізація та передбачає втілення у них п'яти принципів: відкритості, участі, підзвітності, ефективності та зрозумілості [61].

Зробимо невеликий ретроспективний огляд джерел щодо принципів доброго урядування.

Річний звіт за 2010 рік «Урядування та підзвітність» Європейського банку реконструкції та розвитку пропонує як систему доброго урядування принципи політично-змагальної демократії, верховенства права, поваги до прав людини і вільної економіки [136].

Концепція «Good Governance» для країн з нестійкою економікою від IADB (Міжамериканський банк розвитку) пропонує систему принципів (підзвітність, прозорість, демократія, інституційний розвиток), що впроваджується через таку систему завдань:

1. Соціальна політика справедливості та продуктивності.
2. Інфраструктура конкурентоспроможності та соціального забезпечення.
3. Інститути зростання та соціального забезпечення.
4. Конкурентоспроможна регіональна та глобальна міжнародна інтеграція.
5. Захист навколишнього середовища, реагування на зміну клімату, просування відновлюваної енергії та забезпечення продовольчої безпеки [142].

Європейський Союз у своєму джерелі «Біла книга урядування» пропонує систему з п'яти принципів: відкритості, участі (інклюзивності), підзвітності, ефективності і узгодженості (англ. coherence) [145].

Організація міжнародної економічної співпраці та розвитку (OECD) у своєму системному джерелі 2015 року бачить таку систему економічних засад «Good Governance»:

1. Підзвітність: уряд здатний і бажає показати, наскільки його дії та рішення відповідають чітко визначеним і узгодженим цілям.

2. Прозорість: дії уряду, рішення та процеси прийняття рішень відкриті для належного контролю з боку інших органів влади, громадянського суспільства та в деяких випадках міжнародних організацій та урядів іноземних країн.

3. Ефективність та результативність: уряд прагне виробляти якісні суспільні результати, включаючи послуги, що надаються громадянам, за найкращою ціною, і гарантує, що результати відповідають початковим намірам політиків.

4. Чуйність: уряд має здатність і гнучкість швидко реагувати на суспільні зміни, враховує очікування громадянського суспільства у визначенні загальних суспільних інтересів і готовий критично переглянути роль уряду.

5. Бачення на майбутнє: уряд здатний передбачати майбутні проблеми та проблеми на підставі поточних даних і тенденцій і розробляти політику, яка враховує майбутні витрати та очікувані зміни (наприклад, демографічні, економічні, екологічні тощо).

6. Верховенство права: уряд дотримується однаково прозорих правил, законів і кодексів [158].

Бачення про принципи доброго врядування на місцевому рівні також має свої особливості й історію становлення, і великого значення тут мала позиція Ради Європи. У 2007 році 15-та сесія Європейської конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, схвалила Валенсійську декларацію «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик» та розроблену Радою Європи Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні включно з переліком 12 принципів доброго демократичного врядування.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні були визначені.

1) чесне проведення виборів, представництво та участь – для забезпечення реальних можливостей всіх людей мати право голосу у місцевій публічній діяльності;

2) зворотний зв'язок, чутливість – для забезпечення того, щоб місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування задовольняли законні очікування та потреби людей;

3) ефективність та результативність – для забезпечення досягнення цілей у найбільш оптимальному використанні ресурсів;

4) відкритість і прозорість – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність;

5) верховенство права – для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;

6) етична поведінка – для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;

7) компетентність і спроможність – для забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та публічні службовці могли добре виконувати свої обов'язки;

8) інноваційність та відкритість до змін – для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;

9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація – для врахування інтересів майбутніх поколінь;

10) раціональне управління фінансами – для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад;

11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість – для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований;

12) підзвітність – для забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та публічні службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність [3, с. 7].

Як бачимо, на рівні місцевого самоврядування деякі принципи мають особливий зміст або й назву, що дозволяє сприймати концепцію «Good Governance» як різноманітну.

Особливий інтерес являє інструментальний підхід до системи оцінювання принципів доброго врядування. Такий пропонує, наприклад, О. Радишевська, пропонуючи добірку рішень Європейського суду з прав людини, що стосувалися переліку принципів, ухвалених Радою Європи як принципи доброго урядування. Вона стверджує, що «принципи належного адміністрування були предметом аналізу ЄСПЛ крізь призму тлумачення статей Конвенції» [106, с 56] і пропонує перелік справ, що стосувалися таких принципів, як:

1) законність і відповідність законній цілі (стаття 2. рішення ЄСПЛ у справах «Lashmankin and Others v. Russia» від 07.02.2017, «Prokopovich v. Russia» від 18.11.2004, «Xintaras v. Sweden» від 22.06.2004);

2) рівність перед законом і судом (стаття 3. рішення ЄСПЛ у справах «Gnahoré v. France» від 19.09.2000, «Zarb Adami v. Malta» від 20.09.2006);

3) об'єктивність і неупередженість (стаття 4. рішення ЄСПЛ у справі «Ahmed and Others v. The United Kingdom» від 02.09.1998);

4) пропорційність (стаття 5. рішення у справах «Hutten-Czapska v. Poland» від 19.06.2006, «Soering v. The United Kingdom» від 07.07.1989, «Xintaras v. Sweden» від 22.06.2004);

5) правова визначеність (статті 6, 21. рішення ЄСПЛ у справах «Béláné Nagy v. Hungary» від 13.12.2016, «Brumărescu v. Romania» від 28.10.1999, «Khan v. The United Kingdom» від 12.05.2000);

6) строковість (стаття 7. рішення у справах «Dubetska and Others v. Ukraine» від 10.02.2011, «Moskal v. Poland» від 15.09.2009, «Öneryıldız v. Turkey» від 30.11.2004, «Rysovskyy v. Ukraine» від 20.10.2011);

7) конфіденційність і захист персональних даних (стаття 9. рішення у справах «Gaskin v. The United Kingdom» від 07.07.1989, «Haralambie v.

Romania» від 27.10.2009, «K. H. And Others v. Slovakia» від 28.04.2009, «Klass and Others v. Germany» від 06.09.1978);

8) відкритість (стаття 10. рішення у справах «Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway» від 20.05.1999, «Budayeva and Others v. Russia» від 20.03.2008, «Guja v. Moldova» від 12.02.2008, «Jersild v. Denmark» від 23.09.1994);

9) право на доступ (стаття 13. рішення у справах «Kuharecalias Kuhareca v. Latvia» від 07.12.2004, «Markov and Markova v. Ukraine» від 13.10.2015);

10) право на участь (стаття 15. рішення у справах «Hatton and Others v. The United Kingdom» від 08.07.2003, «Taşkın and Others v. Turkey» від 10.11.2004);

11) право бути почутим (статті 14, 15. рішення ЄСПЛ у справах «Buscemi v. Italy» від 16.09.1999, «McMichael v. The United Kingdom» від 24.02.1995);

12) представництво та допомога (стаття 14. рішення ЄСПЛ у справі «Chahal v. The United Kingdom» від 15.11.1996);

13) форма адміністративних рішень та повідомлення про них (статті 17, 18. рішення ЄСПЛ у справах «De Geouffredela Pradelle v. France» від 16.12.1992, «Meltex Ltd. And Movsesyan v. Armenia» від 17.06.2008);

14) виконання адміністративних рішень (стаття 20. рішення ЄСПЛ у справах «Agrokompleks v. Ukraine» від 06.10.2011, «Dubetska and Others v. Ukraine» від 10.02.2011);

15) внутрішній перегляд (статті 22, 23. рішення ЄСПЛ у справі «Tsfayo v. The United Kingdom» від 14.11.2006);

16) право на оскарження (стаття 22. рішення у справах «P., C. and S. v. The UK» від 16.07.2002, «Ringisen v. Austria» від 16.07.1971, «Taşkın and Others v. Turkey» від 10.11.2004, «Vilho Eskelinen and Others v. Finland» 19.04.2007);

17) відповідальність і відшкодування (стаття 23. рішення ЄСПЛ у справах «De Souza Ribeiro v. France» від 13.12.2012, «Jabari v. Turkey» від 11.07.2000, «Rysovskyy v. Ukraine» від 20.10.2011);

18) виконання судових рішень (стаття 23. рішення ЄСПЛ у справі «Agrokompleks v. Ukraine» від 06.10.2011) [96, с. 56–57].

Ці принципи досить чітко уводять нас у систему реального бачення доброго і добросесного урядування з позиції судової системи як механізму інструментального законного тлумачення посередництвом казуальної судової практики. Вони корисні для інструментального розуміння доброго урядування з позиції адміністративного права і верховенства права як його важливого принципу.

У пошуку найновітніших підходів до бачення системи принципів доброго урядування звернімося до низки праць 2021 року.

Дослідниця Р.Бріз вивчала систему принципів доброго урядування через їх етимологію у декількох мовах. Вона відзначає у системі принципів справедливість, підзвітність, відповідальність і прозорість, а найбільш універсальним з них розглядає саме підзвітність як збірку засад відкритості, інклюзивності, підконтрольності й спирання на позиції громади [137].

Інший автор, представник спеціалізованої дослідницької організації «Інститут доброго урядування» Р.Томас, так виклав програмне бачення доброго урядування незалежно від сектору, якому ці принципи адресуються:

1. Принцип «Впевненість краще, ніж запевнення». Члени уряду та суспільства повинні розуміти та цінувати різницю між впевненістю – активним встановленням для себе, що все добре – та запевненням – реактивним розвіюванням занепокоєнь кимось іншим.

2. Принцип «Уряд як відповідальний регулятор». У публічному управлінні не повинно бути несподіванок. У високорегульованих секторах, таких як охорона здоров'я, національні органи повинні знати про будь-які проблеми та мати заходи для їх вирішення.

3. Принцип «Проблема позитивного прийняття». У добром урядуванні немає місця для его або самопросування. Контроль не повинен розглядатися як загроза чи покарання, а як важливий важіль для покращення політики чи управління.

4. Принцип «Базова довіра». Відзначається, що сучасне змінне демократичне урядування стає вразливим через цю змінюваність. Тому обрання політичного керівництва має супроводжуватись базовою довірою і вотумом на реалізацію політики без стартового спротиву.

5. Принцип «Поєднання керівників та «некерівників»». Добре урядування неможливе без збалансованих та спільних відносини між усіма верствами з акцентом на позицію демократичної більшості.

6. Принцип «Зазирнути всередину». Постійна саморефлексія – колективна та індивідуальна – є запорукою суспільного розвитку незалежно від сфери і організації. Для цього на офіційному рівні потрібно працювати в режимі рефлексій, реорганізацій та розвитку управлінських позицій та бачень [173].

Здавалося б ця система принципів абсолютно різниться від звичного нам переліку принципів за баченням міжнародних організацій та українською правовою доктриною. Проте, на наш погляд, цей підхід є тлумаченням принципів доброго урядування, їх рефлексією з позиції внутрішнього сенсу і застосування. Ми бачимо у ньому такі принципи, як демократичне управління, залученість, суспільна згода, справедливість та доброчесність, підзвітність і прозорість.

Також оригінальне тлумачення принципів «Good Governance» пропонує джерело 2018 року мережі міжнародних експертів доброго урядування. Зокрема вони вбачають впроваджене добре урядування як систему засад публічного управління:

- 1) з обізнаною свідомістю у цінностях;
- 2) з глибоким розумінням бізнес-процесів у державній організації;
- 3) в інтересах організації в цілому;
- 4) з належною обережністю та старанністю;
- 5) винятково для доброчесної мети;
- 6) у свободі від будь-яких конфліктів інтересів або обов'язків;

7) відповідно до духу та букви чинного законодавства та внутрішніх етичних засад [166].

Також варте особливої уваги бачення 2021 року стандарту ISO 37000 «Урядування в організації». Воно адресоване усім типам інституцій, незалежно від сектору приналежності. Зокрема Стандарт містить перелік принципів, що перегукуються з вже розглянутими принципами доброго урядування. Наведемо їх тлумачення у нашому сприйнятті:

1. Підзвітність як зобов'язання нести відповідальність перед іншими за виконання своїх зобов'язань. Зобов'язання включає обов'язок інформувати та пояснювати спосіб виконання. Передбачає можливість застосування відповідальності за невиконання завдань.

2. Відповідальність як зобов'язання діяти та приймати рішення для досягнення необхідних результатів

3. Делегування як передача повноважень і відповідальності своїм членам команди.

4. Зобов'язання щодо дотримання вимог, які організація має виконувати, а також вимог, які організація добровільно вирішує дотримуватися.

5. Етична поведінка – поведінка, яка відповідає прийнятим принципам правильної або доброї поведінки в контексті конкретної ситуації та відповідає міжнародним нормам поведінки. Міжнародні норми поведінки – це соціально відповідальна поведінка, що випливає зі звичаєвого міжнародного права, загально визнаних принципів або міжурядових угод в актуальному стані.

6. Організаційні цінності – це переконання щодо бажаних результатів або дій, визначених організацією як добродесні та важливі, які необхідно прямо чи неявно поширювати та застосовувати організацією. Серед них принциповими є соціальна відповідальність; сприяння сталому розвитку, включаючи здоров'я та добробут суспільства; врахування очікувань зацікавлених сторін.

7. Стійкість та сталий розвиток як стан глобальної системи, включаючи екологічні, соціальні та економічні аспекти, за яких потреби сьогодення

задовольняються без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти власні потреби [155].

З позиції доброчесності і запобігання корупції досить цікавою є точка зору ООН, висловлена у навчальному модулі щодо доброго урядування і антикорупції 2021 року. Зокрема у матеріалах стверджується, що належне управління тісно пов'язане із запобіганням корупції. Відповідно деякі, зокрема адресовані політиці основні принципи доброго урядування, також є принципами боротьби з корупцією:

- 1) залучення;
- 2) верховенство права;
- 3) прозорість;
- 4) чутливість до потреб та очікувань стейкхолдерів;
- 5) орієнтованість на суспільний консенсус;
- 6) справедливість;
- 7) ефективність та дієвість;
- 8) підзвітність [175].

Зазначений огляд зупиняє нашу увагу на дискусії – яка ж реальна система принципів доброго урядування, чи стосуються ці принципи економіки чи політичних вимог і культури, де у цьому переліку вимоги доброчесності й некорупційної діяльності? Адже кожне з джерел демонструє схожий, проте відмінний перелік принципів.

Відповіді на ці питання вбачаються нами як такі висновки до підрозділу:

1. Принцип у публічному управлінні загалом та у концепції доброго урядування зокрема – це вихідна ідея, ціннісне уявлення про здійснення публічного управління в ефективний (добрий, правильний) спосіб. Принципи доброго урядування складають систему, що у сукупності вирішує завдання об'єднання розмаїтих основ ефективного публічного управління у вірний спосіб з повагою до цілей, які перед ним стоять. У свою чергу кожний принцип доброго урядування також є системним, адже де-факто передбачає поєднання

різних елементів у комплексний спосіб, що разом утворюють певну цінність у здійсненні публічного управління у правильний спосіб.

2. Систематизація принципів доброго урядування виглядає як непросте завдання, адже його українське розуміння загалом є похідним від міжнародних та іноземних джерел, причому у багатьох випадках без зрозумілого переходу до конкретної системи. З наведених причин сформувати цю систему в актуальному стані нам дозволив погляд на іноземні першоджерела та концептуальні документи останніх років.

3. Система принципів «Good Governance» різниться залежно від організації, що їх генерує, і її специфіки. Наприклад, економічні організації (Світовий банк, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Організація міжнародної економічної співпраці та розвитку та ін. подібні) здебільшого фокусуються на економічних принципах, загалом зазначаючи, що важливо також працювати щодо «доброї» політичної системи у країні. Структури, зосереджені на організації публічного урядування (Рада Європи, ООН, Європейський Союз та їх внутрішні структури) навпаки більшої уваги приділяють питанням ефективного урядування, передбачаючи невеликий референс щодо того, що принципи доброго урядування стосуються й економічного розвитку, без якого неможливе ефективне публічне управління. Отже, рішення полягає в системності вимог до відкритої інклюзивної економіки та добросовісного публічного управління, що у свою чергу поєднується ефективністю або якістю до обох цих складових.

4. Питання «Good Governance» неможливо нав'язати без готовності та зрілості суспільства. Це вирішується через суспільну культуру, яка також має розглядатися як важлива умова доброго урядування. Культура суспільства охоплює більшість індивідуальних його учасників, зокрема лідерів громадянського суспільства та суспільних інфлюенсерів, а система принципів, які поділяються суспільними представниками, ідентична вище переліченим для економіки і політики.

5. Доброчесність або ж некорупційне функціонування здебільшого стосується у системі «Good Governance» діяльності політичних інституцій, проте має перехід і на економічний сектор. Адже, на погляд перелічених міжнародних організацій, правильна (англ. good) економіка є вільна від корупції та доброчесна (цілісна, англ. integrity). У різних джерелах до системи принципів належить доброчесність або ж цілісність, або антикорупція, проте більш притаманно включення таких принципів, як прозорість (в антикорупційному розумінні англ. transparency) та підзвітність. Згадаймо так звану формулу (де-факто набір принципів некорупції) Р. Клітгаарта: де згадуються обидва ці принципи: прозорість та підзвітність як визначальні для доброчесності.

6. Особливим, інтегральним принципом антикорупції у системі «Good Governance» є відкритість (англ. openness) та доброчесність як етичність (у розумінні англ. integrity та ethic). Адже вони поєднують спеціальні вимоги доброчесної діяльності як елементу ефективного публічного управління, що передбачає суспільне порозуміння та залучення представників суспільства до здійснення публічного управління, його етичність, тобто повага до правил співжиття. Тобто ці принципи є ключовим виразником адміністративного права як права ефективного публічного управління у системі «Good Governance».

7. Ще одним елементом запобігання корупції у системі принципів «Good Governance» є така засада, як верховенство права та/або поваги до прав людини. Зазначені принципи не відображені в усіх переліках принципів доброго урядування. Подекуди вживається одна або інша з цього варіацій, або до їх переліку ще додається справедливість (як елемент чи засада доброчесного правосуддя). Проте зазвичай, як зокрема в українській правничій доктрині, питання верховенства права охоплює елементи справедливості, прав людини, а подекуди й антикорупції (у розумінні справедливості відповідальності за корупцію).

#### **1.4. Міжнародний досвід нормативного забезпечення реалізації принципів доброго урядування як засобу запобігання корупції у діяльності органів публічної влади**

Як ми зазначали вище, концепція доброго урядування як системний підхід до якісного вирішення завдань управлінського характеру у сфері, що охоплює відповідальність органів публічної влади у демократичному суспільстві за ефективну і якісну державну політику та її реалізацію, постала у відповідь на кризу публічного управління одночасно на кількох рівнях:

- на рівні країн з нестійкою демократією та таких, що проходять розвиток державних інституцій – через відсутність розуміння здійснення публічного управління на засадах системної єдності, доброчесності та ефективності, а також ефективного розпорядження міжнародною технічною допомогою для її спрямування на реальний розвиток та рух до сталого розвитку замість «проїдання та розкрадання» урядами нерозвинутих демократій;

- на рівні розвинутих країн світу – з метою пошуку об'єднаних тенденцій у публічному управлінні з метою сталого розвитку й забезпечення економіки від потенційної стагнації в умовах глобалізації, в Європейських країнах – додатковою метою була можливість єдності підходів публічної влади під час євроінтеграційних процесів;

- на рівні міжнародних організацій – як стала сукупність ефективних засад надання міжнародної допомоги з елементами одночасно інструментарію ефективного її використання та методичних основ розвитку країн світу, які її використовують. Серед цього середовища добре урядування розглядалося як не лише загальна концепція, а радше як набір інструментів подолання конкретних проблем для схожих країн, що мають кризу у розпорядженні ресурсами: розвиток демократії, подолання бідності, вирішення гуманітарних криз типу збереження екосистеми чи розпорядження водними ресурсами тощо.

Нарешті на філософсько-ціннісному рівні питання доброго урядування розглядається як концепція, що прямує до пошуку єдності у різних підходах до ціннісних засад публічного управління спрямованого на найкраще урегулювання суспільних процесів з урахуванням потреб як індивідуальних його членів, так і різноманітних груп, ефективного використання ресурсів задля постійного та ощадливого, сталого розвитку.

Ця концепція ще не має класичності, оскільки де-факто постала у дев'яностих роках минулого століття як відповідь на підняту у дослідженні World Bank потребу подолати кризу ефективного управління в африканських країнах Суб-Сахарського регіону, яке має бути спрямоване на розвиток, а не стагнацію [170, с. 61].

Сьогодні прихильники порядку денного доброго урядування бачать у ньому засіб впливу на низку інших результатів, зокрема на економічне зростання та розвиток.

У своїй промові колишній Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй Кофі Аннан зазначав з цього приводу, що добре урядування є єдиним найважливішим фактором у викоріненні бідності та сприянні розвитку [135].

Таким чином, на погляд різних джерел, концепція доброго урядування має бути в центрі політики розвитку країн світу: міжнародні структури та окремі країни повинні не тільки надавати позитивну підтримку реформам управління в країнах-одержувачах допомоги, але також повинні стимулювати ефективне урядування, беручи до уваги якість управління у прийнятті рішень щодо витрачання коштів міжнародної технічної допомоги [163].

Саме у такому ключі ми побудуємо цей підрозділ, зосереджуючись на баченні доброго урядування у міжнародних засадничих документах і путівниках, а також з акцентом на досвід різних країн світу, виключаючи Україну, але підбираючи їх таким чином, щоб надати релевантні пропозиції щодо розвитку саме нашої держави.

З повагою до бачення ключової міжнародної організації – ООН, відзначимо, що сучасне бачення нею питань доброго урядування пов'язується державами-учасницями як ключовий елемент документа 2030 Agenda for Sustainable Development та включає такі складники, як:

- прозорий, відповідальний, підзвітний, відкритий і партисипативний уряд, який відповідає потребам і прагненням людей, є основою реалізації прав людини, в т.ч. права на розвиток;
- зосередженість на стійке економічне зростання та боротьбу з бідністю;
- боротьба з корупцією на всіх рівнях як невід'ємний елемент у просуванні та захисті прав людини, а також у процесі створення стійких, ефективних, підзвітних та прозорих інституцій для досягнення повного здійснення прав людини [172].

Бачення Офісу вищого комісара з прав людини ООН також приділяє питанням доброго урядування суттєве значення у побудові своєї політики та практики.

В його документах регулярно з'являються референси на питання зв'язку ефективного публічного управління і прав людини: добре врядування – це процес, за якого державні установи ведуть державні справи, керують державними ресурсами та гарантують реалізацію прав людини у спосіб, по суті вільний від зловживань та корупції, і з належним дотриманням верховенства права. Справжньою перевіркою «належного» врядування є ступінь, в якому воно забезпечує виконання обіцянок прав людини: громадянських, культурних, економічних, політичних та соціальних прав [159].

Як бачимо, зазначене бачення поєднує два компоненти: системне забезпечення різних груп прав людини, а також їх нерозривний зв'язок із боротьбою з корупцією.

У тому ж джерелі стверджується: щороку 1 трлн доларів виплачується в якості хабарів, тоді як, за оцінками, 2,6 трлн доларів викрадається через

корупцію – сума, еквівалентна більш ніж 5 % світового ВВП. У країнах, що розвиваються, за даними Програми розвитку ООН, кошти, втрачені через корупцію, оцінюються в 10 разів більше за ресурси міжнародної технічної допомоги на розвиток [159].

Бачення ООН щодо впровадження концепції доброго урядування базується на чотирьох ключових напрямках:

- посилення стійкості демократичних владних інституцій;
- розвиток інклюзивності адміністративних послуг (сервісів публічної влади);
- впровадження засад верховенства права;
- системна боротьба і протидія корупції [149, с. 3].

Системний аналіз стратегічних документів різноманітних міжнародних організацій, які більшою чи меншою мірою порушують питання «Good Governance» в публічному управлінні, провели дослідники World Bank [168с. 50–52]. Наведемо їхні результати у наступній таблиці.

Таблиця 1. Відображення компонентів «Good Governance» у програмних напрямках діяльності міжнародних організацій технічної допомоги

Скорочена назва організації	Пояснення щодо назви	Специфікація завдань доброго урядування у програмних завданнях організації
UNDP	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй	Демократичне урядування
UNESCO	Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури	Доступ до інформації, електронне урядування
UNIFEM	Жіночий Фонд Організації Об'єднаних Націй	Права жінок та гендерна рівність

UN Department on Economic and Social Affairs	Управління Економічних і суспільних справ Організації Об'єднаних Націй	Публічне управління
UN Research Institute for Social Development	Дослідницький інститут соціального розвитку Організації Об'єднаних Націй	Демократія, управління і розвиток
OHCHR	Управління генерального секретаря з прав людини Організації Об'єднаних Націй	Права людини, добре урядування та боротьба з корупцією
UN Office on Drugs and Crime	Офіс щодо наркотизму та злочинності Організації Об'єднаних Націй	Боротьба з корупцією
UN Capital Development Fund	Фонд сприяння розвитку Організації Об'єднаних Націй	Місцевий розвиток
USAID	Агентство США з міжнародного розвитку	Демократія та урядування
AusAID	Австрійське урядове агентство з міжнародного розвитку	Урядування
ЕС	Європейська комісія	Права людини, демократія та урядування
DFID	Департамент Сполученого Королівства з міжнародного розвитку	Урядування, посилення громадянського суспільства, взаємодія громадськості з державними інституціями
CIDA	Канадське агентство з міжнародного розвитку	Права людини, демократія

SIDA	Шведське агентство з міжнародного розвитку	Демократичний і соціальний розвиток
GTZ	Організація німецької технічної допомоги	Доступ до медіа, розвиток людських спроможностей, права людини
German Development Service	Німецька служба розвитку	Місцеве управління, права людини, врегулювання конфліктів
DANIDA	Датське агентство з міжнародного розвитку	Права людини, демократичне управління, боротьба з корупцією
Austrian Development Agency	Австрійське агентство розвитку	Цілі тисячоліття, гендерна рівність, інклюзивність
NORAD	Норвезьке агентство розвитку кооперації	Публічне управління, місцевий розвиток

Таким чином, аналіз програмних цілей спільноти різноманітних донорських організацій дозволяє у значній кількості з них визначити ключові елементи впровадження ними у країнах, що розвиваються, концепції доброго урядування. Найбільш поширеними напрямками впровадження цих завдань нами на підставі контекстного аналізу визначено: демократичне управління, місцевий розвиток та права людини. Деякі менш відзначені серед їх стратегічних цілей права окремих груп людей (жінок, людей з інвалідністю, бідних прошарків населення), боротьба з корупцією, доступ до інформації та електронне урядування. Такі елементи «Good Governance», як розвиток громадянського суспільства, прозорість управління, незалежність медіа, піднімаються зазвичай як частина більших і вище названих програм та завдань, а напрям врегулювання воєнних та соціальних конфліктів

піднімається міжнародними донорськими структурами у країнах, що мають такі конфлікти.

Розгляньмо, як міжнародні організації вбачають системний зміст цих напрямів публічного управління дотично до концепції доброго урядування на підставі згаданого вище джерела [168]:

#### 1. Демократичне управління:

– Підвищення спроможності представницьких демократичних інституцій (суд, парламентські органи, незалежний омбудсмен, правозахисні групи, виборча комісія, ЗМІ, громадянське суспільство, місцеві органи) для ефективного виконання своїх основних функцій.

– Переналаштування систем управління, щоб зробити їх більш інклюзивними, прозорими та підзвітними перед громадянами.

– Зміцнення потенціалу громадянського суспільства для його участі у демократичних процесах урядування, зокрема й у контролі виборчого процесу.

– Пропагування програм громадянської освіти, щоб сформувати популярне розуміння політичної відповідальності та процесів голосування та попит на них.

– Сприяння участі жінок та маргіналізованого населення у політичних партіях та виборах [149, с. 52].

#### 2. Місцевий розвиток:

– Підтримка децентралізації, щоб наблизити владу до людей, особливо бідних та маргінальних.

– Запровадження на місцевому рівні системи планування та бюджетування за участі громадян, щоб забезпечити право голосу громадян, особливо жінок та інших знедолених груп, у прийнятті місцевих громадських рішень.

– Удосконалення процедур управління ресурсами на місцевому рівні та управління державними видатками, щоб підвищити ефективність,

результативність та підзвітність місцевих органів влади у діяльності зі зменшення бідності.

– Бюджетна підтримка маломасштабних місцевих інвестицій у соціальну та економічну інфраструктуру, таку як школи, медичні заклади, сільські дороги, водопостачання та каналізація й управління природними ресурсами як стимул для розвитку місцевого потенціалу [149, с. 53].

### 3. Права людини та права окремих груп людей:

– Поліпшення здатності держави надавати суспільні блага, необхідні для реалізації базових прав людини, такі як освіта, охорона здоров'я та харчування.

– Пропагування ініціатив та реформ в галузі прав людини та доброго урядування, а також допомога інституціям, починаючи від кримінально-виконавчих систем і закінчуючи судами та парламентами, у кращому впровадженні цих ініціатив/реформ.

– Створення ефективних поліцейських та судових системи для сприяння запобіганню конфліктам, миру та безпеці.

– Реформувати державні установи відповідно до розвитку, спрямованого на підтримку бідних верств населення.

– Захист прав людини та громадянських свобод, сприяння доступу до правосуддя, що є ключем до розширення прав і можливостей бідних та знедолених, у тому числі жінок.

– Висвітлення поглядів жінок, корінних груп та інших соціально та економічно маргіналізованих груп населення щодо виборчих, законодавчих, судових та політичних процесів, щоб допомогти зміцнити верховенство права та забезпечити гендерну справедливість [149, с. 54].

### 4. Боротьба з корупцією:

– Боротьба з корупцією в державних установах для підвищення економічної ефективності державних програм і послуг.

– Підтримка суб'єктів боротьби з корупцією, включаючи державні та урядові установи, ЗМІ та агенції приватного сектору. Підтримка правових та

регуляторних реформ, розширення прав і можливостей громадянського суспільства, підвищення обізнаності, запобігання корупції, юридичні санкції та правозастосування.

– Підвищення прозорості та підзвітності у державних службах за допомогою парламентського та громадського контролю та пропаганди санкцій за порушення у цій сфері.

– Підвищення іміджу, цінності та статусу державної служби для громадян [149, с. 55].

5. Доступ до інформації та електронне урядування, вільні ЗМІ:

– Підтримка незалежних, професійних та плюралістичних ЗМІ.

– Розширення доступу до інформації, щоб надати громадянам можливість приймати кращі рішення щодо державної політики та політичного процесу.

– Пропагування сучасних та традиційних механізмів комунікації, які дозволяють маргіналізованим групам ефективно брати участь у плануванні місцевого самоврядування.

– Сприяння використанню сучасних інструментів електронного урядування для підвищення прозорості та інституційної спроможності державних установ у фінансовому управлінні, плануванні розвитку, державних закупівлях та наданні послуг [149, с. 54].

Зазначені позиції підтверджуються і щодо інших міжнародних організацій, зокрема шляхом аналізу Кодексу етики Програми розвитку ООН, спрямованого на доброчесність [174], Політики «Good Governance» Австрійської агенції розвитку [150], Посібника з належного урядування норвезької агенції CIDS [68] та низки інших джерел.

Перейдемо до огляду практик «Good Governance» у різних країнах світу.

У підході, що опублікований Європейською академією Берліна, дається така досить проста концепція мети і змісту доброго урядування: урядування (governance) являє собою взаємодію різних сил з різним ступенем самостійності – у межах окремої країни, а також на піднаціональному та

глобальному рівнях. Коли ця взаємодія відповідає загально визнаним правилам і характеризується взаємною відповідальністю, можна говорити про «добре урядування» (good governance). Сюди належать дотримання законів і підзаконних актів, свобода думки й участі в політичних рухах, повага до прав людини, боротьба з корупцією та, що найважливіше, відповідальна далекоглядна політика. З цього випливають додаткові принципи, закладені в критерії доброго урядування Світового банку, ОЕСР, ЄС або Міністерства економічної співпраці ФРН: ґрунтовна бюджетна й фінансова політика, децентралізація, гендерна рівність тощо [128, с. 2].

Особливі вимоги висуваються німецькими організаціями технічної підтримки до реформування політично-адміністративних рамок умов у певних секторах, як-от правосуддя, освіта, фахове адміністрування (наприклад, адміністрування водного господарства, нагляд за ЗМІ, управління будівництвом доріг тощо). Це стосується й формування конституційно-політичних і соціально-організаційних рамок умов (зміна конституції, реформи урядування), надання консультацій громадянському суспільству й об'єднанням зі змішаним правовим статусом (наприклад, державно-приватним благодійним організаціям і палатам), а також підтримки політичних організацій, які представляють інтереси населення (партій, профспілок тощо). На додачу слід зауважити, що точно оцінити якість урядування в країні можна, лише враховуючи додаткові економічні, геостратегічні й політичні інтереси. Концепція доброго урядування виходить з того, що в XXI столітті урядування має базуватися на розподілі влади, участі й транскордонному співробітництві. Така політика, керована загально визнаними в усьому світі правилами, може суперечити прагненню до суверенітету й демократичному праву націй на самовизначення. Єдиний спосіб урегулювання цих суперечностей – добровільна співпраця в межах країн і на міжнародному рівні [128, с. 4].

На спеціалізованій панельній дискусії, що була організована у 2016 році в одному з підрозділів Колумбійського університету, професор А. Мунґіу-

Піпіді акцентувала на прямому зв'язку рівня доброго урядування зі станом політики запобігання корупції. Вона зазначила, що нестійкі уряди починаються з патримоніалізму (погане управління) і з часом можуть перерости в етичний універсалізм (добре управління). Однак проблема полягає в тому, що лише кілька суспільств у всьому світі змогли побудувати системи боротьби з корупцією, які ведуть до успішної еволюції. Вона зазначила, що деякі вчені вважають, що вирішенням цього питання буде сучасність, однак її дослідження показали, що це переважно неправда [147].

Під час розгляду результатів дослідження 2018 року, що стосувалося впровадження принципів доброго урядування на рівні муніципальної влади у таких європейських країнах, як Болгарія, Греція, Іспанія, Мальта, Норвегія, Польща, дослідники Ради Європи відзначили, що сучасне бачення переліку таких засад для місцевого урядування передбачає застосування наступних принципів: участь, представництво, чесне проведення виборів; відповідальність; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інновації та відкритість до змін; сталість і довгострокова орієнтація; грамотне фінансове управління; права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість; підзвітність [171].

В іншому дослідженні, що стосувалося погляду на низку пострадянських країн в їх прагненнях впровадити ефективне управління, було охарактеризовано досвід Грузії та Молдови. Цей досвід має релевантний вигляд для України і зокрема досить системно характеризує положення протидії «Good Governance»:

- значний олігархічний вплив на владу і встановлення перешкод для побудови етичних правил у реформуванні публічної влади;
- важливість реформи справедливості та судів як механізмів її забезпечення;
- неможливість побудови доброго урядування без змін у антикорупційному напрямі;

– чутливість до питань гендерної рівності як спосіб виміряти готовність суспільств до впровадження принципів верховенства права [143].

Як висновкові позиції автори дослідження порушували питання міждержавних відносин з позиції впливу однієї країни-сусідки на іншу на основі досвіду Балканських країн; протидія у взірцевій практиці для кожної конкретної країни через змагання Європейського Союзу та Росії як антипода доброго урядування; використання важелів для перемоги ідей «Good Governance» шляхом різних рівних угод з Європейським Союзом, що можуть стимулювати країни до впровадження доброго урядування.

В аналітичному дослідженні становлення концепції «Good Governance» в країнах Європейського Союзу та Ради Європи відзначається, що в Європі ця концепція стала братися до уваги з самого початку її формування, з раних 1990-х. У 1993 році Європейська Рада в Копенгагені офіційно прийняла можливість членства всіх асоційованих країн ради – за умови, що вони досягнуть:

- 1) функціонуючої ринкової економіки;
- 2) стабільних інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини, повагу та захист меншин і ринкову економіку;
- 3) здатності імплементувати *acquis communautaire* (копенгагенські критерії) [148, с. 24].

Серед інших критеріїв цієї угоди визнавалося демократичне урядування та повага до прав людини.

Для пропонування асоціацій та членства у Європейському Союзі та Раді Європи також використовувались підходи, значною мірою засновані на принципах доброго урядування. Таким чином, наприкінці 90-х було запропоновано низку вимог для країн Балкан та колишньої Югославії: Албанії, Боснії та Герцеговини, Македонії, Хорватії.

У грудні 2006 року Європейська комісія випустила третій документ про зміцнення ЄС, який тісно пов'язує добре урядування з боротьбою з корупцією. На думку Комісії, бідність, безробіття, змішані економічні показники,

корупція та слабе управління є основними причинами значних обмежень розвитку в країнах-партнерах ЄС. У повідомленні стверджується, що «ЄС має життєво важливу зацікавленість у досягненні кращого економічного розвитку та стабільності та кращого управління в сусідніх країнах» [148, с. 41].

Тому, незважаючи на особливий шлях впровадження концепції «Good Governance» в Європі шляхом впровадження його засад окремими пактами різними інституціями ЄС, деякі термінологічні розбіжності (вживання об'єднувальних термінів «effective government», «democratic government», «effective governance», «democratic effective governance») та його адресацію переважно для молодих країн-членів співтовариства, ця концепція вважається панівною для ефективного налагодження публічного управління в Європі.

В огляді даних щодо ефективних практик впровадження концепції доброго урядування в різних країнах світу, що опублікований ООН у 2020 році, наводяться такі актуальні приклади:

1. Австрія розробила свою національну стратегію боротьби з корупцією, в якій вона застосувала цілісний підхід до запобігання та боротьби з корупцією. Стратегія стала результатом співпраці федеральних міністерств, муніципальних утворень, громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін. Важливо відзначити її акцент на захисті та розвитку прав людини.

2. Грузія до своєї національної антикорупційної стратегії та плану дій додала позицію, щоб громадянське суспільство брало активну участь у процесах планування політики, моніторингу та оцінки, і що реформи, розроблені в рамках антикорупційної політики, відповідали меті Національної стратегії з прав людини.

3. Схвалюється підхід Румунії, чия національна стратегія боротьби з корупцією інтегрувала принципи прав людини, такі як прозорість та підзвітність, та була розроблена в консультації з близько 90 організаціями громадянського суспільства, державними установами та бізнес-структурами [138, с. 5].

Отже, з наведених тез можна звернути увагу на високу вагу для забезпечення якості національних стратегічних документів, спрямованих на побудову різних компонентів доброго урядування, залучати до їх розробки національні інституції поза державним управлінням, такі як бізнес-асоціації та інститути громадянського суспільства.

Подібні тези відзначаються і в українській науковій літературі, зокрема щодо посилення участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами [13, с. 329–334].

Серед азійських прикладів нами опрацьовано досить цікавий досвід Індонезії, що ілюструє успіхи у впровадженні принципів на рівні одного з департаментів місцевого муніципалітету. Так, Департамент народонаселення та реєстрації актів цивільного стану міста Пеканбару у 2015 році впровадив принципи належного управління, які включали участь громади, забезпечення верховенства закону, прозорість, турботу про зацікавлені сторони. Це дозволило підвищити показники результативності й отримало позитивні оцінки громади та інших органів влади [141]. Цей приклад ілюструє широку поширеність концепції «Good Governance» у світовому масштабі та визнання її домінуючою у впровадженні засад публічного адміністрування та запобігання корупції.

Опрацювання наукових джерел з міжнародного досвіду демонструє цікаву тенденцію: принципи «Good Governance» розглядаються не лише як взірць для урядування на державному рівні, а й як ефективний приклад корпоративного менеджменту.

У низці джерел нами простежено приклади того, що засади доброго урядування описуються як позитивні приклади управління у бізнес-структурах:

1) інтегровані системи ефективного управління бізнесом (IBMS) [153]. Це підхід результативності та її регулярної оцінки, який впроваджується Міжнародною організацією стандартизації;

2) система ефективного документообігу як інструментарій прозорого й ощадливого для екології організованого систематичного діловодства;

3) система міжнародних стандартів якості ISO, серед яких варто виділити 9001 (менеджмент якості), 37001 (менеджмент системи запобігання корупції), що також впроваджується Міжнародною організацією стандартизації для налагодження ефективного управління бізнесом і публічними структурами [167];

4) система CAPA менеджменту як інструментарій прогнозування, моніторингу і запобігання [139], що широко поширюється у різних структурах світу;

5) інші системи, як наприклад, регулярний внутрішній контроль, управління ризиками, «ланцюжок конвеєрного виштовхування» у Lean та Gemba Kaizen концепціях та інші [160], що досить близько перетинаються із концепцією доброго урядування, оскільки засновані на питаннях якості, прозорості, підзвітності, відповідальності та протидії корупції.

З протилежного боку, негативними прикладами корпоративного управління називаються [161]:

1) надмірна увага до лідерства у корпоративному управлінні і підміна візонерським підходом замість ґрунтовного і компетентного менеджменту. В організаціях, які цим зловживають, візюнери замість впровадження регулярного управління заохочують хаотичну практику самовиявлення та не завжди результативної творчості;

2) добре урядування лише на рівні вищого керівництва. Організації, які ігнорують впровадження ефективного управління на всіх ланках діяльності, обмежуючись лише правлінням, рано чи пізно стикаються з розбіжностями у розумінні і внутрішніми протиріччями між керівниками і працівниками, що шкодить загальним результатам;

3) захоплення процесом змін. Ця помилка не лише бізнес-управління обґрунтовується тим, що зміни потрібні для сталого розвитку, а не постійного зламу сталості. Організації мають розуміти потребу налагодити процеси і

лише ітеративно повертатися до питань оцінки і розгляду потреб корекції управління.

Цей огляд джерел з корпоративного управління приводить нас до проміжного висновку про те, що концепція доброго урядування насправді в сучасному світі є інтегральною системою ефективного управління інституціями незалежно від їх належності до публічного чи приватного сектору і є об'єднувальною в розумінні якісної діяльності. Саме тому ці принципи важливі для побудови ефективного публічного управління в Україні.

Опрацювання широкого кола джерел щодо підходів доброго урядування у документах та практиці міжнародних організацій та країн світу дозволило дійти наступних висновків.

1. Концепція доброго урядування сьогодні претендує на статус інтегральної осі політики ефективного публічного управління та розвитку країн світу. Незважаючи на впровадження принципів «Good Governance» у розвинутих країнах світу, їх системне впровадження зазвичай адресоване нестійким країнам, що розвиваються:

– на рівні міжнародних організацій – як стала сукупність ефективних засад надання міжнародної допомоги з елементами одночасно інструментарію ефективного її використання та методичних основ розвитку країн світу, які її використовують;

– на рівні розвинутих країн світу – як шлях пошуку об'єднаних тенденцій у публічному управлінні з метою сталого розвитку й забезпечення економіки від потенційної стагнації в умовах глобалізації, в європейських країнах, крім цього, – для формування єдності підходів публічної влади під час євроінтеграційних процесів;

– на рівні країн з нестійкою демократією та таких, що проходять розвиток державних інституцій, – як філософська доктрина та механізм здійснення публічного управління на засадах системної єдності, доброчесності

та ефективності, а також ефективного розпорядження міжнародною технічною допомогою для її спрямування на рух до сталого розвитку.

Якщо країни, що розвиваються, зазвичай працюють зі сталим набором принципів доброго урядування, запропонованим у різноманітних угодах та планах дій на додаток до міжнародної технічної допомоги, то розвинуті країни підходять до «Good Governance» більш вибірково. Розвинуті країни на противагу такій тенденції продовжують системно урегульовувати свої управлінські відносини, що і становить постійний розвиток концепції доброго урядування у наші дні.

2. «Good Governance» у міжнародній практиці переважно асоціюється з етичним управлінням, тобто системою правил замість політики без правил. На філософсько-ціннісному рівні питання доброго урядування розглядається як концепція, що прямує до пошуку єдності у різних підходах до ціннісних засад публічного управління, спрямованого на найкраще урегулювання суспільних процесів з урахуванням потреб як індивідуальних його членів, так і різноманітних груп, ефективного використання ресурсів задля постійного й ощадливого, сталого розвитку.

3. Основи сучасної концепції доброго урядування закладені провідною міжнародною організацією – ООН. Бачення ООН щодо впровадження концепції доброго урядування базується на чотирьох ключових напрямках: посиленні стійкості демократичних владних інституцій; розвитку інклюзивності адміністративних послуг (сервісів публічної влади); впровадженні засад верховенства права; системній боротьбі і протидії корупції.

Аналіз програмних цілей спільноти різноманітних донорських організацій дозволяє у значній кількості з них визначити ключові елементи впровадження ними у країнах, що розвиваються, концепції доброго урядування. Найбільш поширеними напрямками впровадження цих завдань на підставі контекстного аналізу нами визначено: демократичне управління, місцевий розвиток та права людини. Дещо менш відзначені серед їх

стратегічних цілей права окремих груп людей (жінок, людей з інвалідністю, бідних прошарків населення), боротьба з корупцією, доступ до інформації та електронне урядування. Такі елементи «Good Governance», як розвиток громадянського суспільства, прозорість управління, незалежність медіа, піднімаються зазвичай як частина більших і вище названих програм та завдань, а напрям врегулювання воєнних та соціальних конфліктів піднімається міжнародними донорськими структурами у країнах, що мають такі конфлікти.

4. Незважаючи на особливий шлях впровадження концепції «Good Governance» в Європі шляхом впровадження його засад окремими пактами різними інституціями ЄС та його адресацію переважно для молодих країн-членів співтовариства, ця концепція вважається панівною для ефективного налагодження публічного управління в Європі. Цей підхід на практиці був відпрацьований за допомогою впливу однієї країни-сусідки на іншу та на основі інтеграційного досвіду низки Балканських країн; методологічне змагання концепцій публічного управління Європейського Союзу як основоположника доброго урядування та росії як антипода цієї доктрини; використання важелів для перемоги ідей «Good Governance» шляхом різних рівних угод з Європейським Союзом, що можуть стимулювати країни до впровадження доброго урядування.

5. Аналіз джерел з корпоративного управління приводить нас до усвідомлення, що концепція доброго урядування насправді в сучасному світі є інтегральною системою ефективного управління інституціями незалежно від їх приналежності до публічного чи приватного сектору і є об'єднувальною у розумінні якісної діяльності. Саме тому ці принципи важливі для побудови ефективного публічного управління в Україні. У цьому зв'язку наша держава має приділяти увагу якості національних стратегічних документів, спрямованих на побудову різних компонентів доброго урядування, залучати до їх розробки національні інституції поза державним управлінням, такі як бізнес-асоціації та інститути громадянського суспільства.

## Висновки до першого розділу

За результатами аналізу принципів доброго врядування як засобу запобігання корупції сформульовано такі висновки:

1. Визначаючи термінологічні питання важливо розглядати їх у системі. З цих причин нами було проаналізовано поступове становлення терміну «добре урядування» з його базової версії «урядування (врядування)». В результаті дослідження етимологічних зв'язків категорій «врядування», «урядування», «бюрократія», «державне управління», «публічне адміністрування», «governance» з'ясовано, що більшість із цих визначень включають три елементи: *процес*, за допомогою якого здійснюється *владне втручання*, у певній *сфері управління* (колективом, громадою, суспільством, країною).

2. Установлено, що термінологічним перекладом в Україні прийнято вживати не буквальный термін добре урядування (Good Governance), а належне врядування, або й інші терміни. З метою удосконалення підходу до безпосереднього впровадження принципів доброго урядування у концепцію сучасного публічного управління в Україні на противагу імітації – запропоновано використовувати буквальный переклад «добре урядування». Саме «добре урядування» є таким чітким терміном, що прямо асоціюється із «Good Governance» та передбачає його застосування у вітчизняній публічно-управлінській практиці.

3. З'ясовано, що концепція «Good Governance» з'явилась як відповідь на виклик, який постав перед розвинутими країнами світу у зв'язку з перерозподілом ресурсів після закінчення «холодної війни», у зв'язку з потребою переорієнтувати свої економіки і публічне управління на вирішення світових криз бідності і ресурсів, а також загальною зміною раніше панівної концепції загального добробуту на розвиток сучасного адміністрування з високою залученістю суспільних інституцій та активізмом у громадах.

4. Розкрито юрисдикційний зміст концепції доброго урядування, який полягає у наявності інструментарію виміру та оцінювання, що дозволяє апелювати суб'єктам адміністративних правовідносин у випадку порушення засад доброго урядування, а компетентним державним органом застосовувати окремі складові цієї концепції для захисту прав особи.

Концепція «Good Governance» з погляду джерел сучасних західних країн втілює тенденції результатоорієнтовності, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації сучасного розуміння публічного управління. Доданий інструментарій дозволяє розглядати кожну зазначену характеристику як реалістичну, вимірювану і досяжну.

5. На підставі аналізу системного бачення концепції «Good Governance» визначено, що:

– по-перше, що добре урядування має безпосередній зв'язок з такими категоріями, як здійснення прав людини та основних свобод, стійке економічне зростання, сталий розвиток та викорінення бідності та голоду, боротьба з корупцією, сприяння доступу до інформації, встановлення активної, вільної та значущої участі та посилення здійснення правосуддя, прозорості, підзвітності;

– по-друге, у співвідношенні з вищенаведеними поняттями, кожне з яких складає власний комплекс завдань і принципів та є суспільно-важливими цінностями, добре урядування розглядається як одне із переліку, а не об'єднувальне поняття;

– по-третє, низка інших категорій згадуються Генеральною Асамблеєю ООН як складові доброго урядування: підзвітна та прозора державна служба, яка підтримує найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, є одним із важливих компонентів доброго урядування.

6. Встановлено, що саме після інтеграції підходу протидії (англ. fight) корупції до системи категорій доброго урядування у 1997 році у наступні 5 років світового порядку денного були суттєвою мірою сформовані міжнародно-правові засади протидії корупції, з якими Європа та весь світ

працює і сьогодні: прийняття Кримінальної та Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією та Конвенції ООН проти корупції.

Як шлях вирішення проблеми корупційної ураженості влади, інструментами запобігання корупції як елементу концепції доброго урядування бачиться розробка інституційних механізмів, які б підтримували працездатний баланс між гнучкістю та стриманістю влади і системи юридичної відповідальності.

7. На підставі аналізу вітчизняних нормативних актів виокремлено наступні передумови та етапи формування принципів доброго врядування:

*Перший етап* – охоплює період, що розпочався із здобуттям незалежності до врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування, це етап розбудови нашої держави, розроблення її нормативної бази функціонування.

*Формуються верховенство права, права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість.*

*Другий етап* – розпочинається 1997 року, це початок формування принципів доброго врядування в Україні.

Основними передумовами виникнення якого можемо відмітити декларативне законодавство, відсутність належного функціонування усіх державних органів та відсутність будь-якої звітності.

*Формуються компетентність, спроможність і підзвітність.*

*Третій етап* бере свій початок у 2006 році та характеризується розробленням та прийняттям концептуального документа «На шляху до доброчесності» на рівні держави.

Передумовами цього етапу послуговували дослідження міжнародних організацій, через які було акцентовано на низці проблем – недосконалісті інституту державної служби, непрозору формуванні та діяльності виборних органів, судової влади, недостатній участі громадянського суспільства у державних справах тощо. Власне, усвідомлення необхідності вирішення зазначених проблем й знайшло відображення у прийнятій концепції.

Формуються ефективність та результативність.

*Четвертий етап* – його початком вважаємо затвердження у 2008 році Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Вважаємо цей етап «європейським», оскільки ряд документів, які в подальшому були прийняті в Україні, зокрема для її впровадження в Україні, власне й створили передумови для популяризації та розбудови доброго врядування.

Формуються чесне проведення виборів, представництво та участь, а також етична поведінка.

*П'ятий етап* розпочинається у 2015 році зі схваленням Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки. Зокрема, основним вектором цього етапу є усвідомлення необхідності створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Передумовами цього етапу слугували: малоефективна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю; недостатня прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забюрократизовані процедури; низький рівень довіри; тимчасова окупація та військова агресія зі сторони Російської Федерації в окремих районах України; недосконалість чинного законодавства; недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Отже, формуються сталий розвиток та стратегічна орієнтація, раціональне управління фінансами.

Суттєвим для виникнення і впровадження в українських реаліях засад доброго урядування стали інтеграційні процеси із провідними країнами світу і отримання міжнародної технічної допомоги. Серед грантових програм, що забезпечили поширення концепції доброго врядування в системі публічного

управління, варто відзначити програми технічної підтримки TWINNING та TAIEH, програми РЄ «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», Форум доброго урядування, що є частиною Програми «Добре врядування» та організований за підтримки гранту від Luminate та Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

8. Принципи доброго урядування складають систему, що у сукупності вирішує задачу об'єднання розмаїтих основ ефективного публічного управління у вірний спосіб з повагою до цілей, які перед ним стоять. У свою чергу кожний принцип доброго урядування також є системним, адже де-факто передбачає поєднання різних елементів у комплексний спосіб, що разом утворюють певну цінність у здійсненні публічного управління у правильний спосіб.

9. Система принципів «Good Governance» різниться залежно від організації, що їх генерує і її специфіки. Наприклад, економічні організації (Світовий банк, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Організація міжнародної економічної співпраці та розвитку та ін. подібні) більшою мірою фокусуються на економічних принципах, загалом зазначаючи, що важливо також працювати щодо «доброї» політичної системи у країні. Структури, зосереджені на організації публічного урядування (Рада Європи, ООН, Європейський союз та їхні внутрішні структури) навпаки більшої уваги приділяють питанням ефективного урядування, передбачаючи невеликий референс щодо того, що принципи доброго урядування стосуються і економічного розвитку, без якого неможливе ефективне публічне управління. Отже, рішення полягає у системності вимог до відкритої інклюзивної економіки та добрососудного публічного управління, що у свою чергу поєднується ефективністю або якістю до обох цих складових.

10. Добрососудність або ж некорупційне функціонування більшою мірою стосується у системі «Good Governance» діяльності політичних інституцій, проте має перехід і на економічний сектор. Адже на погляд певних міжнародних організацій правильна (англ. good) економіка є вільна від

корупції та добросовісна (цілісна, з англ. integrity). У різних джерелах до системи принципів належить добросовісність або ж цілісність, або антикорупція, проте більш притаманно включення таких принципів як прозорість (у антикорупційному розумінні англ. transparency) та підзвітність.

11. Обґрунтовано, особливими, інтегральним принципом антикорупції у системі «Good Governance» є відкритість (англ. openness) та добросовісність як етичність (у розумінні англ. integrity та ethic). Адже вони поєднують спеціальні вимоги добросовісної діяльності як елементу ефективного публічного управління, що передбачає суспільне порозуміння та залучення представників суспільства до здійснення публічного управління, його етичність, тобто повага до правил співжиття. Тобто ці принципи є ключовим виразником адміністративного права як права ефективного публічного управління у системі «Good Governance».

12. Незважаючи на впровадження принципів «Good Governance» у розвинутих країнах світу, їх системне впровадження зазвичай адресоване нестійким країнам, що розвиваються:

- на рівні міжнародних організацій – як стала сукупність ефективних засад надання міжнародної допомоги з елементами одночасно інструментарію ефективного її використання та методичних основ розвитку країн світу, які її використовують;

- на рівні розвинутих країн світу – як шлях пошуку об'єднаних тенденцій у публічному управлінні з метою сталого розвитку і забезпечення економіки від потенційної стагнації в умовах глобалізації, у Європейських країнах крім цього – для формування єдності підходів публічної влади під час євроінтеграційних процесів;

- на рівні країн з нестійкою демократією та таких, що проходять розвиток державних інституцій – як філософська доктрина та механізм здійснення публічного управління на засадах системної єдності, добросовісності та ефективності, а також ефективного розпорядження міжнародною технічною допомогою для її спрямування на рух до сталого розвитку.

Якщо країни, що розвиваються зазвичай працюють із сталим набором принципів доброго урядування, запропонованим у різноманітних угодах та планах дій на додаток до міжнародної технічної допомоги, розвинуті країни підходять до «Good Governance» більш вибірково. Розвинуті країни на противагу такій тенденції продовжують системно урегульовувати свої управлінські відносини, що і складає постійний розвиток концепції доброго урядування у наші дні.

13. На філософсько-ціннісному рівні питання доброго урядування розглядається як концепція, що прямує до пошуку єдності у різних підходах до ціннісних засад публічного управління спрямованого на найкраще урегулювання суспільних процесів з урахуванням потреб як індивідуальних його членів, так і різноманітних груп, ефективного використання ресурсів задля постійного і ощадливого, сталого розвитку.

14. Основи сучасної концепції доброго урядування закладені провідною міжнародною організацією, ООН. Бачення ООН щодо впровадження концепції доброго урядування базується на чотирьох ключових напрямках: посилення стійкості демократичних владних інституцій; розвиток інклюзивності адміністративних послуг (сервісів публічної влади); впровадження засад верховенства права; системна боротьба і протидія корупції.

15. На основі контекстного аналізу визначено найбільш поширені напрями впровадження концепції доброго урядування у країнах, що розвиваються: демократичне управління, місцевий розвиток та права людини. Деяко менш відмічені серед їхніх стратегічних цілей права окремих груп людей (жінок, людей з інвалідністю, бідних прошарків населення), боротьба з корупцією, доступ до інформації та електронне урядування. Такі елементи «Good Governance» як розвиток громадянського суспільства, прозорість управління, незалежність медіа, піднімаються зазвичай як частина більших і вище названих програм та завдань, а напрям врегулювання військових та

соціальних конфліктів піднімається міжнародними донорськими структурами у країнах, що мають такі конфлікти.

16. Незважаючи на особливий шлях впровадження концепції «Good Governance» у Європі через впровадження його засад окремими пактами різними інституціями ЄС та його адресацію переважно для молодих країн-членів співтовариства, ця концепція вважається панівною для ефективного налагодження публічного управління у Європі. Цей підхід на практиці був відпрацьований через вплив однієї країни-сусідки на іншу та на основі інтеграційного досвіду низки Балканських країн; методологічне змагання концепцій публічного управління Європейського Союзу як основоположника доброго урядування та росії як антипода цієї доктрини; використання важелів для перемоги ідей «Good Governance» через різні рівні угод з Європейським Союзом, що можуть стимулювати країни до впровадження доброго урядування.

17. Аналіз джерел з корпоративного управління приводить нас до усвідомлення, що концепція доброго урядування насправді в сучасному світі є інтегральною системою ефективного управління інституціями незалежно від їх приналежності до публічного чи приватного сектору і є об'єднуючою у розумінні якісної діяльності. Саме тому ці принципи важливі для побудови ефективного публічного управління в Україні.

Основні наукові результати здобувача опубліковано в працях [34; 38; 40; 42; 45].

## **РОЗДІЛ 2**

### **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

#### **2.1. Нормативно-правове регулювання та процедурний зміст забезпечення реалізації принципів доброго врядування**

Перші спроби нормативно закріпити реалізацію принципів урядування було зроблено у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року: «визначені у Концепції заходи реформування гуртуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади, серед яких – принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади» [87].

Зазначені принципи повинні були реалізуватися шляхом таких процедур, як: залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою тощо. Принципи місцевого самоврядування мали для реалізації, окрім базових, і свої специфічні особливості: самостійність у межах своїх повноважень; відповідальність перед територіальною громадою; поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад тощо.

Завдяки сформованій у контексті нашого дослідження системі принципів доброго врядування у діяльності публічної влади (п. 1.3.

дослідження), яку складають як основні принципи (верховенство права, повага до прав людини, відкритість, доброчесність як етичність, економічні принципи), так і антикорупційні принципи, що базуються на положеннях навчального модулю ООН щодо доброго урядування і антикорупції 2021 року (чутливість до потреб, орієнтованість на консенсус, справедливість, ефективність та дієвість, прозорість, підзвітність, справедливість, відповідальність спеціалізованого антикорупційного органу та ін.), ми маємо змогу проаналізувати вітчизняне законодавство на предмет присутності зазначених принципів та відстежити їх процедурний зміст і забезпечення реалізації в положеннях нормативно-правових актів, виявивши загальну картину наповнення їх процедурними нормами.

Сьогодні передбачене Концепцією адміністративної реформи в Україні забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами відображається у положеннях Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [63]. Серед визначених принципів Національної стратегії задля створення сприятливих умов для розвитку громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження взаємодії між громадянами, згаданими інститутами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування передбачено реалізацію основних та антикорупційних принципів доброго урядування, таких як повага до прав людини, відкритість, залучення, чутливість, орієнтованість на консенсус.

Механізм такої реалізації створюється завдяки: утворенням та участі у діяльності інститутів громадянського суспільства, вивченню інтересів та потреб громадян, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, функціонуванню створених громадських рад при органах виконавчої влади, проведенню громадських слухань, створенню консультативно-дорадчих органів та проведенню громадської експертизи діяльності виконавчих органів, процедурам розгляду поданих електронних петицій [63].

На нашу думку, нормативне закріплення та реалізація принципів доброго врядування у діяльності органів публічної влади повинно регулюватися такими актами, як: Конституція України, закони про державну службу, про місцеве самоврядування, про службу в органах місцевого самоврядування, про запобігання корупції, а також закони про Національне антикорупційне бюро України, про Національне агентство з питань запобігання корупції, про звернення громадян, про доступ до публічної інформації, про адміністративні послуги, про Національну поліцію та інші, а також низка підзаконних нормативно-правових актів. Ці акти містять як основні принципи доброго урядування, такі і ті, що пов'язані з особливостями діяльності публічних службовців, зокрема це стосується антикорупційної політики.

У першу чергу для забезпечення реалізації змісту принципів доброго урядування повинні застосовуватися норми Конституції України [52], але детальний аналіз її положень показує, що:

1. Статті, які містять принцип верховенства права та поваги до прав людини (ст. 8, 129, 147 Конституції України), не зазначають реалізацію його органами публічної влади і несуть суто декларативний характер. Водночас окремі елементи процедурного вирішення цього питання все-таки присутні, наприклад: зазначено прямий зв'язок прав людини та гарантій їх реалізації зі змістом і спрямованістю діяльності держави, а також відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України); кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55 Конституції України); Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 116 Конституції України).

2. Принцип відкритості розкривається тільки з точки зору проведення відкритих засідань Верховної Ради України (ст. 84 Конституції України).

3. Принцип добросовісності як етичності передбачено тільки з точки зору вимог до посади судді (ст. 127 Конституції України).

На нашу думку, такий підхід до реалізації принципу добросовісності є звуженим та потребує змін, зокрема до уточнення вимог на посаду представника органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, як це передбачено у спеціальних законах, але не зафіксовано у головному законі країни, зокрема у розділі 6 Конституції України щодо статусу Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади чи розділі 11 Конституції України щодо місцевого самоврядування.

4. Економічні принципи представлені у Конституції України більш конкретно з точки зору процедур реалізації їх змісту:

1) ст. 13 Конституції України робить пряме посилання на наявність механізму реалізації економічних принципів органами державної влади та місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією, а саме: «від імені Українського народу права власника землі, надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів, які знаходяться в межах території України, природних ресурсів континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Ці повноваження реалізуються в межах, визначених Конституцією, зокрема захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та соціальну спрямованість економіки, а також забезпечення економічної та інформаційної безпеки (ст. 17 Конституції України);

2) за ст. 32 Конституції України не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Серед повноважень Верховної Ради України – затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (ч. 6. ст. 85 КУ); затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом

України, здійснення контролю за їх використанням (ч. 14. ст. 85 Конституції України);

3) Кабінет Міністрів України (за ст. 116 Конституції України): забезпечує економічну самостійність України (ч. 1); розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (п. 4); організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи (ч. 8), а місцеві державні адміністрації (ст. 119 Конституції України) на відповідній території забезпечують: виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля;

4) на рівні місцевого самоврядування затверджено обов'язок територіальних громад села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону тощо (ст. 143 Конституції України).

Те саме стосується обласних та районних рад.

5. Антикорупційні принципи доброго урядування у нормах Конституції України прямо не передбачені.

Окрім Конституції України, існує низка інших законів та підзаконних актів, які не працюють як процедурні документи, але містять окремі процедури реалізації змісту принципів доброго врядування у діяльності публічної влади.

Ці нормативно-правові акти можна поділити за сферами: забезпечення служби у державних органах та органах місцевого самоврядування, антикорупційна, правоохоронна, інформаційна, господарська.

Наприклад, аналізуючи питання впровадження права на належне управління у державній службі, О. Глазун [18, с. 122] відзначає, що Закон України «Про адміністративні послуги» 25 серпня 2013 р., який ухвалено для

реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг та запобігання проявам корупції, не містить процедур надання адміністративних послуг, а лише визначає загальні правові засади реалізації прав та обов'язків державних службовців у взаємовідносинах із громадськістю, що є декларативними положеннями.

Здається, що така думка не зовсім вірна, бо поряд з декларованою у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» [70] низкою принципів державної політики (верховенства права, відкритості та прозорості, неупередженості та справедливості, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг тощо) визначаються й окремі процедурні етапи реалізації цих принципів.

Зокрема реалізацію принципу відкритості можливо досягнути завдяки: оприлюдненню результатів моніторингу, а також заходів щодо підвищення рівня якості надання адміністративних послуг не рідше одного разу на рік у порядку та за формою, що встановлюються Кабінетом Міністрів України (ч. 4 ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги»); забезпеченню відкритого доступу суб'єктом надання адміністративної послуги до своїх інформаційних систем та баз даних (п. 2 ч. 9 ст. 9 Закону) [70].

Сподівання отримати чітку відповідь, як працює процедурний механізм реалізації принципів доброго урядування у спеціальних законах, наприклад, у Законі України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», також не були повністю виправдані.

Ще у 2009 році наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [101] було задеклароване впровадження принципів Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [115] у вітчизняне законодавство, які повністю відповідають сформованій нами системі принципів доброго урядування.

Реалізація зазначених принципів на місцях повинна була відбуватися наступним чином: інформування органів місцевого самоврядування про зміст Європейської стратегії, створення методичних рекомендацій з впровадження принципів, у тому числі у пілотних органах місцевого самоврядування, а також проведення спільних засідань, конференцій, впровадження навчальних модулів з ефективного урядування тощо.

Сьогодні, на відміну, наприклад, від Законів України «Про Кабінет Міністрів України» [90] та «Про центральні органи виконавчої влади» [102], Закон України «Про Державну службу» (далі – Закон) [76] передбачає закріплення реалізації таких принципів доброго урядування, як доброчесність та ефективність: щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для визначення якості виконання поставлених завдань на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції (ст. 44 Закону); визначення правил етичної поведінки в державному органі Правилами внутрішнього службового розпорядку (ст. 47 Закону); притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності за порушення правил етичної поведінки (ст. 64–65 Закону); проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» з дотриманням вимог закону (ст. 17 Закону).

Також у 2017 році було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [85; 112], якою, на думку В. О. Галай, враховано необхідність реалізації наступних процедур: порядку визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», порядку затвердження суб'єктом призначення висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби

категорії «Б» і «В», а також деталізації певних положень згаданого Типового порядку з урахуванням їх практичного застосування [16, с. 371].

Також Законом впроваджено процедури для реалізації принципів верховенства права, політичної неупередженості, прозорості – відкритості інформації про діяльність державного службовця: інформація про організацію роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби, її засідання, оголошення про їх проведення, порядок денний, протоколи засідань та висновки Комісії оприлюднюються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України (ст. 16 Закону); забезпечення керівником державної служби в державному органі прозорості й об'єктивності конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», своєчасного оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби (ст. 17 Закону) [76].

Забезпечення доброго урядування на місцях відбувається завдяки процедурам реалізації основних та антикорупційних принципів у Законах України «Про місцеве самоврядування» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Аналізуючи Закон України «Про місцеве самоврядування» (далі – Закон) як закон про забезпечення гарантій місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, одразу виділяємо проблему відсутності серед принципів верховенства права, доброчесності (ст. 4 Закону) [91]. Такий підхід, на нашу думку, звужує обсяг забезпечення прав людини та їх пріоритет і вищу цінність у реалізації функцій держави і її органів, а також органів місцевого самоврядування.

Серед інших принципів доброго урядування слід відзначити гласність, матеріально-фінансову самостійність в межах повноважень, підзвітність та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб в контексті орієнтованості на суспільний консенсус. Серед цих принципів

ми бачимо тільки три, процедурний зміст яких реалізовано у положеннях закону.

Гласність та відкритість, залучення, прозорість та орієнтованість на суспільний консенсус – ці принципи позначені у процедурах [91]:

1) проведення відкритих засідань ради щодо місцевих ініціатив за участю членів ініціативної групи (ч. 3 ст. 9 Закону);

2) звітування сільських, селищних, міських голів не рідше одного разу на рік про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами, або звітування перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений депутатами термін (ч. 7 ст. 42 Закону);

3) проведення сесій сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення), районної, обласної рад гласно, із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, а порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону (ч. 17 ст. 46 Закону). Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

4) підготовки постійними комісіями висновків і рекомендацій, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Протоколи їх засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 10 ст. 47 Закону);

5) проведення відкритих зустрічей (з оприлюдненням на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради і розміщення у приміщенні ради не пізніше, ніж за сім календарних днів до дня проведення відповідної зустрічі) для заслуховування звіту старости перед жителями старостинського округу з можливістю жителів старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції (ч. 6 ст. 54–1 Закону);

б) відкритого проведення головами районної, обласної, районної у місті ради обговорення громадянами проєктів рішень ради, важливих питань

місцевого значення, вивчення громадської думки та оприлюднення рішень ради (ст. 55 Закону);

7) прийняття рішень рад відкритим поіменним голосуванням (з розміщенням на офіційному веб-сайті ради в день голосування) та обов'язковим оприлюдненням та наданням за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 59 Закону);

8) проведення в період карантину з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID–19) дистанційних засідань із обов'язковим записом, рішення про які доводяться до відома депутатів, членів виконавчого комітету і населення не пізніше як за 24 години до його початку із зазначенням порядку денного та порядку відкритого доступу до трансляції дистанційного засідання місцевої ради (інформація про цю процедуру розміщується на офіційному веб-сайті ради з одночасним направленням цієї інформації та проєктів актів із супровідними документами на офіційну електронну адресу кожного члена колегіального органу) (п. 5 ч. 11–1 Р. V Закону).

Економічний принцип «матеріально-фінансова самостійність» реалізується завдяки таким процедурам, як [91]:

1) наділення сільською, селищною, міською, районною в місті (у разі її створення) радою частиною своїх повноважень та передачею коштів і матеріально-технічних ресурсів органам самоорганізації населення для здійснення повноважень (ч. 8 ст. 16 та ч. 20 ст. 26 Закону);

2) затвердження місцевими радами положень про утворення, порядок формування та використання цільових фондів, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету (ст. 68 Закону);

3) встановлення та зарахування органами місцевого самоврядування місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України з урахуванням особливостей, визначених Податковим кодексом України (ст. 69 Закону).

Антикорупційні принципи справедливості, залучення та орієнтованості на суспільний консенсус в контексті забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян можна побачити в окремих статтях Закону. Так, ст. 38 Закону [91] регламентує процес сприяння виконавчими органами сільських, селищних, міських рад діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України. Повноваження сільського, селищного, міського голови вважаються достроково припиненими у разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією (ч. 3–1 ст. 79 Закону).

Система підзвітності та підконтрольності органів місцевого самоврядування має наступний вигляд: сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи (комітети, відділи, управління), старости підзвітні та підконтрольні сільським, селищним, міським, районним у містах радам та органам виконавчої влади щодо делегованих повноважень (ст. 11, 42, 51, 53, 54 Закону) [91].

Процедури реалізації цих принципів детально не описані у законі, але окремі її елементи стосуються [91]:

1) щорічного звітування сільського, селищного, міського голови відповідній раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами ради (ч. 6 ст. 42 Закону);

2) розгляду радою, постійними комісіями ради або підзвітними і підконтрольними їй органами та посадовими особами пропозицій і зауважень, висловлених депутатами на сесії чи переданих в письмовій формі головуєчому на сесії, та звітування про вжиті заходи депутатам або відповідно раді (ч. 9 ст. 49 Закону);

3) звітування старостою про свою роботу перед радою, жителями старостинського округу не рідше одного разу на рік протягом першого

кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений сільською, селищною, міською радою термін на відкритій зустрічі, у спосіб, що дає можливість жителям старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Такий порядок встановлюється Положенням про старосту, а інформація про відповідну зустріч, а також письмовий звіт старости оприлюднюються на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради та розміщуються у приміщенні ради не пізніше, ніж за сім календарних днів до дня проведення відповідної зустрічі (ч. 6 ст. 54 Закону);

4) звільнення голови районної, обласної, районної у місті ради з посади шляхом таємного голосування та внесення на розгляд ради цього питання на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради (ст. 55 Закону);

5) у рамках підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед територіальними громадами органами та посадовими особами місцевого самоврядування здійснюється інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань та звітування перед територіальними громадами про свою діяльність не менш як два рази на рік (ст. 75 Закону).

Регламентація принципів доброго урядування в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) [99] розкрита більш наближено до сформованої нами системи принципів, ніж у Законі України «Про місцеве самоврядування», бо стосуються безпосередньо загальних засад діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Основні принципи представлені верховенством права, пріоритетом прав та свобод людини і громадянина, гласності, професіоналізму, компетентності, чесності, а також соціальної захищеності посадових осіб, фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби.

Антикорупційний блок принципів представлений служінням територіальній громаді, справедливістю, поєднанням місцевих і державних

інтересів, підконтрольність, підзвітність, персональною відповідальністю, самостійністю кадрової політики в територіальній громаді.

Водночас процедурний зміст реалізації зазначених принципів розкритий у законі фрагментарно та часто з відсилкою до інших нормативно-правових актів.

Так, реалізацію принципу добросовісності як етичності закладено ще на етапі умов прийому на службу (ст. 5 Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування») [99]. Це відбувається шляхом дотримання процедури проведення спеціальної перевірки з відсилкою на положення Закону України «Про запобігання корупції» щодо осіб, зазначених у ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – Закон). Особи, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, зобов'язані повідомити керівництву органу, на зайняття посади в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких осіб.

Усі обмеження, пов'язані з прийняттям на службу та проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлені Законом України «Про запобігання корупції». Наприклад, посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані подавати декларацію (ст. 13 Закону) та дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 12–1 Закону), передбачених Законом України «Про запобігання корупції». Методичну допомогу з організації і проходження служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладено на відповідні комітети Верховної Ради України [99].

Посадові особи місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, підлягають процедурі щодо припинення служби в органах місцевого самоврядування згідно зі ст. 20 Закону [99].

Оцінка ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування проводиться гласно атестаційною комісією.

Детальна процедура реалізації принципу гласності передбачена ст. 17 Закону. Зокрема процедура ознайомлення з матеріалами атестації, участі у засіданні комісії, процедура оскарження рішення атестаційної комісії та ін. [99].

Принцип самостійності проявляється у процедурі добору та прийому без оголошення конкурсу головами районних, районних у містах, обласних рад, м. Києва та ін. помічників, радників (патронатну службу) (ст. 10 Закону). Процедури реалізації матеріального та соціального забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування передбачені у розділі 5 Закону [99].

Якщо взяти окремо до уваги і правоохоронну сферу, то, наприклад, у Законі України «Про Національну поліцію» (далі – Закон) [93] можна спостерігати декларативність принципу верховенства права та прав людини, і водночас реалізацію принципу відкритості. Це полягає у постійному інформуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про діяльність поліції у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпеченні публічної безпеки і порядку; забезпеченні доступу до публічної інформації; оприлюдненні (поширенні) інформації з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції (ст. 9 Закону).

Опосередковано можна спостерігати і реалізацію принципу доброчесності як етичності. Так, для участі у конкурсі серед необхідних документів передбачено подачу до поліцейської комісії (ст. 54 Закону): письмової заяви про участь у конкурсі, в якій також зазначається про надання особою згоди на проведення спеціальної перевірки, та подача декларації, визначені Законом України «Про запобігання корупції». А згідно з п. 9 ч. 8 ст. 51 Закону повноваження члена поліцейської комісії припиняються у разі застосування до члена поліцейської комісії заходів адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [93].

Водночас виділення цього принципу серед інших, зазначених у Розділі 2 Закону, не передбачено, хоча на цьому наголошують й інші науковці, наприклад, В. О. Галай, досліджуючи сучасну концепцію принципів публічної служби в адміністративному праві України, пропонує доповнити розділ «Принципи діяльності поліції» Закону України «Про Національну поліцію» статтею 13–1 «Доброчесність» [14, с. 17].

Окремими процедурами забезпечується реалізація таких принципів, як прозорість, орієнтованість на суспільний консенсус, справедливість, ефективність.

Зокрема проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України (ст. 9 Закону). Поліція у своїй діяльності поводить незалежно від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань, не використовує будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, не використовує особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень (ст. 10 Закону). При взаємодії з населенням (ст. 11 Закону) діяльність органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Для реалізації принципу ефективності діяльності органів і підрозділів поліції проводиться оцінка рівня довіри населення незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [93].

Реалізацію процедури доброчесної поведінки можна знайти й у Кодексі доброчесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України від 15 березня 2017 року [17].

Принципи доброго урядування, які представлені у діяльності антикорупційних органів, також мають свої особливості.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі – Закон) [92], окрім верховенства права, Національне антикорупційне бюро України керується такими основними принципами, як повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина, відкритість для демократичного цивільного контролю. Водночас економічні принципи та доброчесність не передбачені серед них. Антикорупційні принципи, за положеннями закону, – це безсторонність та справедливість, підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам та ін.

Серед вказаних принципів реальний процедурний зміст у положеннях закону отримали принципи відповідальності, відкритості, доброчесності, залучення, прозорості, орієнтованості на суспільний консенсус, підконтрольності та підзвітності в частині [92]:

1) забезпечення відкритого конкурсного відбору на зайняття посади Директора Національного бюро (ст. 6–7 Закону), де регламентовано: перелік вимог до конкурсантів, визначення проведення відкритих засідань Конкурсною комісією для представників засобів масової інформації та журналістів з відео- та аудіофіксацією і трансляцією у режимі реального часу на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, з визначенням процедури інформування про засідання за допомогою офіційного веб-сайту Кабінету Міністрів України та порядок оголошення Кабінетом Міністрів України призначення на посаду обраного Директора Національного бюро;

2) процедури проведення Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з корупцією відкритих для громадськості слухань щодо діяльності Національного антикорупційного бюро (ч. 5. ст. 26 Закону);

3) процедури створення Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро (ст. 31 Закону);

4) забезпечення процедур контролю та підзвітності діяльності Національного антикорупційного бюро (ст. 26 Закону);

5) забезпечення підрозділами внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро дотримання працівниками Національного бюро

правил етичної поведінки, конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру та інші питання (ч. 2 ст. 27 Закону).

Реалізація принципів доброчесності та відповідальності працівників Національного антикорупційного бюро щодо процедури притягнення до відповідальності та визначення серед вимог до кандидатів на посаду доброчесної поведінки і проведення спеціальної перевірки покладена на положення Законів України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади» (п. 4 ч. 6 ст. 7 Закону), інших законів, у тому числі процесуальних [92].

Можна стверджувати, що у більшості законів, які стосуються діяльності публічних органів, відзначається системність відсилок до антикорупційних процедур, що зазначені у Законі України «Про запобігання корупції».

Проаналізувавши цей та інші закони і підзаконні нормативно-правові акти, доходимо наступних висновків.

Закон України «Про запобігання корупції» [79] не визначає окремого повного переліку принципів доброго врядування, і водночас положення закону регламентують реалізацію окремих принципів. Так, на відміну від Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [92], головного принципу доброго урядування, яким є верховенство права, у нормах закону не передбачено. Але такі принципи, як доброчесність та відкритість, залучення, прозорість та орієнтованість на суспільний консенсус описані із використанням процедур:

1) зазначення вимог до посади керівника Національного агентства з питань запобігання корупції (ст. 5 Закону): для конкурсу на заміщення посади голови Національного агентства особа повинна бути доброчесною, компетентною, здатною за своїми моральними якостями, професійним рівнем виконувати відповідні службові обов'язки;

2) забезпечення доброчесності працівників Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом створення підрозділу внутрішнього контролю та покладання на нього низки процедурних завдань (проведення

перевірок працівників, моніторинг їхнього способу життя, спецперевірок, службових розслідувань тощо) (ст. 17–1 Закону).

3) забезпечення відкритого цілодобового доступу до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства шляхом можливості перегляду, копіювання та роздруковування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання (ч. 1 ст. 47 Закону);

4) забезпечення оприлюднення на офіційному веб-сайті відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, протягом трьох робочих днів після їх внесення до реєстру. Відкритими для безоплатного цілодобового доступу є такі відомості про фізичну особу, яку притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення (ч. 3 ст. 59 Закону);

5) забезпечення процедури моніторингу способу життя суб'єктів декларування на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування (ч. 2 ст. 51–4 Закону). До проведення зазначеного моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу (ч. 9 ст. 55 Закону);

б) проведення Конкурсною комісією відкритого голосування щодо відбору кандидата, який пройшов співбесіду та має найкращі професійний досвід, знання і якості, відповідає критеріям компетентності та доброчесності (п. 7. ч. 6. ст. 6 Закону), та внесення подання до Кабінету Міністрів України про призначення кандидата на посаду Голови Національного агентства;

7) оприлюднення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України інформацію про осіб, які подали заяви на участь у конкурсі, а також інформацію про кандидатів, відібраних для проходження співбесіди, та про кандидата, відбраного Конкурсною комісією для призначення на посаду Голови Національного агентства (п. 8 ч. 6 ст. 6 Закону);

8) проведення відкритого конкурсу щодо працівників апарату Національного агентства (крім працівників, які виконують функції з обслуговування або обіймають посади патронатної служби), яке затверджується Головою Національного агентства (ст. 8 Закону);

9) проведення відкритого та прозорого конкурсу з формування складу Громадської ради при Національному агентстві, яка здійснює громадський контроль за діяльністю Національного агентства шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 14 Закону).

Економічні принципи реалізовано переважно у контексті фінансового та матеріально-технічного забезпечення Національного агентства (ст. 17 Закону) за рахунок коштів Державного бюджету України. Зазначено, що фінансування агентства за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України або проєктами міжнародної технічної допомоги. Голова Національного агентства представляє позицію Національного агентства з питань його фінансування на засіданнях Кабінету Міністрів України, комітетів або на пленарних засіданнях Верховної Ради України [79]. Фінансування діяльності Конкурсної комісії з відбору керівника НАЗК та її членів, у тому числі секретаріату, що утворюється для допомоги в їх діяльності, може здійснюватися за рахунок залучення міжнародної технічної допомоги (ч. 5 ст. 6 Закону).

Реалізація принципу добросовісності органів державної влади і місцевого самоврядування та низки антикорупційних принципів знайшли своє відображення у процедурах, що передбачені розділом 4 Закону (обмеження

щодо використання службових повноважень чи свого становища, обмеження щодо одержання подарунків, запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності); розділом 5 Закону (заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, здійснення повноважень під зовнішнім контролем, особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) [79].

Інші антикорупційні принципи, передбачені у розділі 6 Закону України «Про запобігання корупції» [79] (відповідальність, пріоритет інтересів держави чи територіальної громади, політична нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність), не розкриті у законі з точки зору реалізації. Для ознайомлення з процедурним змістом їх реалізації зроблено низку відсилок на інші закони та підзаконні акти, такі як «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [80], «Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» [82].

Зазначені вище підзаконні нормативно-правові акти регламентують процедури, пов'язані з:

1) реалізацією принципів доброчесності як етичності, відкритості, ефективності, нейтральності, справедливості, чутливості, орієнтованості на консенсус у поведінці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [80], що стало своєрідним виконанням одного з пунктів Указу Президента України 1997 року, яким було передбачено доцільність і актуальність появи Кодексу поведінки державного службовця (ч. 2 п. 12 Указу) [94];

2) реалізацією принципів доброчесності, відкритості, відповідальності посадових осіб органів влади, у тому числі антикорупційних органів [82].

Реалізацію антикорупційних принципів доброго урядування, пов'язаних зі співпрацею органів публічної влади та громадськості, можна побачити і у

правових актах інформаційної сфери. Такі принципи, як чутливість, орієнтованість на консенсус, справедливість, ефективність та дієвість реалізують свій зміст у положеннях Закону України «Про звернення громадян» [89]. Мова йде про процедури розгляду заяв (клопотань) та скарг громадян, проведення особистого прийому громадян, порядок подання та розгляду електронних петицій та ін.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [78] містить реалізацію основних принципів доброго урядування – поваги до прав людини та відкритості шляхом закріплення у таких процедурах, як особливості забезпечення доступу до інформації, яка має конфіденційність, таємність, обмежений доступ, службовий статус та процедури оформлення запитів на інформацію, оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Остання сфера реалізації принципів доброго урядування, яку необхідно розглянути, це господарська сфера, де мова йде про наступні нормативно-правові акти: Закони України «Про публічні закупівлі», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» [98], серед принципів, яким повинні слідувати замовники від органів влади, представники Уповноваженого органу з питань закупівель, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель, превалюють як основні (відкритість, доброчесність як етичність, економічні принципи), так і антикорупційні принципи (справедливість, прозорість, орієнтованість на консенсус, залучення). Ці принципи реалізуються органами публічної влади у процедурах здійснення громадського контролю, моніторингу за процедурами публічних закупівель (ст. 7–8 Закону), організації закупівельної діяльності замовника (ст. 11 Закону), здійснення таких конкурентних процедур, як відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог (ст. 13–15 Закону) та ін.

За ст. 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [77] дозвільні органи, спеціально уповноважений орган з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності реалізують принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, які відповідають таким антикорупційним принципам, як прозорість, чутливість до потреб, орієнтованість на консенсус. Реалізація названих принципів відбувається шляхом таких процедур, як державний контроль за додержанням дозвільними органами (їх посадовими особами) вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру; проведення планових та позапланових перевірок (ст. 9–1 Закону).

Водночас основні вимоги до порядку видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру (ст. 4–1 Закону) [77] не передбачені законом, а визначаються окремо Кабінетом Міністрів України.

Органи державної реєстрації та інші, які взаємодіють з ними державні органи та органи місцевого самоврядування, згідно зі ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [75], дотримуються наступних принципів доброго урядування: відкритості, прозорості, справедливості, дієвості. Вони реалізовані завдяки таким процедурам, як створення Єдиного державного реєстру та побудови інформаційної взаємодії між реєстром та інформаційними системами державних органів, діяльності Порталу електронних сервісів, проведення державної реєстрації, оскарження реєстраційних дій та контроль за ними.

Підсумовуючи, зазначимо, що, на нашу думку, ключовим поштовхом до створення механізму реалізації процедурного змісту принципів доброго урядування повинно стати ухвалення загального процедурного нормативно-правового акта, який би об'єднав у собі більшість процедур реалізації принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади.

Свого часу з метою реалізації положень Концепції адміністративної реформи в частині встановлення принципів доброго урядування для представників публічної влади та механізмів їх реалізації було анонсовано необхідність ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України. Але така ініціатива завершилася низкою неприйнятих законів (зокр. реєстр. № 8413 від 29.12.2001 р.; реєстр. № 5462 від 29.04.2004 р. (відкликаний 08.02.2005 р.), реєстр. № 2789 від 18.07.2008 р. (відкликаний 11.03.2010 р.), реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р. (відкликаний 12.12.2012 р.) [29]. А у 2018 році було відкликано вже оновлений проєкт закону «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 9456 від 28.12.2018 р., відкликаний 29.08.2019 р.).

Останній неприйнятий проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України 2012 року [103] містив порядок діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів належного урядування. Зокрема за ст. 6 «Принципи адміністративної процедури» було визначено як основні принципи доброго урядування (верховенства права; добросовісність; відкритість), так і деякі принципи, що можна розглядати у контексті забезпечення антикорупційної політики (обґрунтованість; неупередженість; розсудливість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій і вимог особи; принцип «єдиного вікна»).

Зазначені принципи отримували і певні механізми реалізації. Наприклад, за ст. 12 не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи. Адміністративний орган запобігає виникненню конфлікту інтересів. За ст. 16 Адміністративний орган забезпечує проведення публічного громадського обговорення проєктів адміністративних актів, що зачіпають та/або можуть зачепити права та законні інтереси великої кількості осіб та ін. [103].

Проте сьогодні залишається актуальним останній проєкт закону «Про адміністративну процедуру», який у березні 2022 року було направлено на підпис Президенту України, але станом на 1 червня 2022 року ще не був підписаний [104].

У цьому проєкті передбачено регулювання відносин органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати публічно-владні управлінські функції, з особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. А також сформовано новий перелік видів загальних принципів адміністративної процедури (ст. 4). Наприклад, видалено принцип «єдиного вікна» та зазначено реалізацію принципу неупередженості і процедури відводу посадової особи за допомогою норм Закону України «Про запобігання корупції» [79]. Отже, цей документ не відображає повною мірою реалізацію процедурного змісту принципів доброго урядування, а відповідно навіть його ухвалення не вирішить проблему.

#### Висновки:

1. Нормативно-правове регулювання принципів доброго урядування здійснюється завдяки низці нормативно-правових актів, які базуються на міжнародних стандартах урядування, але жоден з них не містить повного переліку названих принципів та процедур реалізації їх змісту, переважно відсилаючи до положень інших правових актів відповідного напрямку.

Сьогодні актуальним та наближеним до забезпечення реалізації принципів доброго урядування залишається Закон України «Про адміністративну процедуру». Проте його положення не відображають повною мірою процедурний зміст усіх принципів доброго урядування, а відповідно і не вирішить проблему. Тому вважаємо за доцільне доопрацювати зміст цього закону з урахуванням регламентації процедур реалізації основних та антикорупційних принципів доброго урядування в діяльності органів публічної влади без відсилок до змісту інших нормативно-правових актів.

2. Нормативно-правові акти, які містять окремі процедури реалізації змісту принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади, можна класифікувати за такими критеріями:

2.1. За локальною сферою дії:

1) Забезпечення служби у державних органах та органах місцевого самоврядування.

Основним законом для державних службовців в частині зазначення процедур реалізації принципів є Закон України «Про державну службу». Інші нормативно-правові акти: Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги», а також Постанова № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

Для органів місцевого самоврядування це Закон України «Про місцеве самоврядування», в той час як в спеціальному Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» процедурний зміст реалізації зазначених принципів розкритий фрагментарно та часто з відсилкою до процедур в інших нормативно-правових актах.

2) Антикорупційна сфера. Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України».

3) Правоохоронна сфера. Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс добросовісної поведінки та професійної етики в Міноборони та Збройних Силах України.

4) Інформаційна сфера. Закони України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації».

5) Господарська. Закони України «Про публічні закупівлі», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

2.2. За видами та змістом процедур, що вказують на реалізацію того чи іншого принципу доброго урядування, які є найпоширенішими та зафіксовані у досліджених нормативно-правових актах локальних сфер дії:

- 1) проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- 2) проведення відкритих засідань, конкурсів органами публічної влади дотримання порядку використання конфіденційної інформації;
- 3) проведення спільних засідань, сесій, відкритих голосувань, конференцій, впровадження навчальних модулів з ефективного урядування та підготовки протоколів, звітів за результатами перед громадою;
- 4) встановлення правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції за допомогою підрозділів внутрішнього контролю;
- 5) оприлюднення на офіційних веб-сайтах, веб-порталах органів публічної влади результатів проведення конкурсів для службовців;
- 6) встановлення процедури декларування та урегулювання конфліктів інтересів, правил використання Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 7) проведення моніторингів (за процедурами публічних закупівель, способу життя суб'єктів декларування тощо) та заходів підвищення рівня якості надання адміністративних послуг органами публічної влади;
- 8) процедури використання доступу до баз даних та інформаційних систем;
- 9) визначення процедур оскарження рішень атестаційних комісій;
- 10) проведення відкритих громадських слухань та створення громадських рад при органах влади та самоврядування.

3. Із сформованої системи принципів доброго урядування, які відображені у переважній більшості проаналізованих нами законів та підзаконних актів, конкретними процедурами визначено реалізацію змісту наступних принципів:

3.1. Серед основних принципів: відкритість та добросовісність як етичність.

Водночас принцип верховенства права як необхідний основоположний принцип доброго урядування у більшості розглянутих нами законів не передбачено взагалі, або він не розкритий з точки зору процедур забезпечення реалізації змісту цього принципу.

У Конституції України процедурний зміст забезпечення реалізації принципу добросовісності передбачений тільки у частині вимог до посади судді (ст. 127 Конституції України), в той час як з огляду на забезпечення міжнародних антикорупційних та етичних стандартів він повинен бути зафіксований і для реалізації вимог до посади представника органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема у розділі 6 Конституції України щодо статусу Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади та розділі 11 Конституції України, що стосується місцевого самоврядування.

Схожа проблема існує щодо реалізації принципів верховенства права та добросовісності за Законом України «Про місцеве самоврядування», де відсутнє навіть згадування про ці принципи у ст. 4 Закону. Такий підхід, на нашу думку, нівелює пріоритет прав людини і вищу їх цінність у реалізації функцій органів місцевого самоврядування.

3.2. Серед антикорупційних принципів: прозорість, підзвітність, орієнтованість на суспільний консенсус, справедливість.

Що стосується принципу відповідальності спеціалізованого органу, то проаналізовані нормативні акти переважно зазначають відповідальність органів влади взагалі, а питання щодо реалізації принципу відповідальності антикорупційного органу та визначення відповідних їй процедур перекладається на інші закони, зокрема містять відсилку до Закону «Про запобігання корупції».

4. Аналіз забезпечення реалізації системи принципів доброго урядування у діяльності публічної влади шляхом регламентації процедур у

нормативно-правових актах дозволив нам узагальнити результати впровадження концепції «good governance» у вітчизняному законодавстві та визначити окремі її напрями, які посилено завдяки реалізації процедурного змісту принципів доброго урядування:

– демократичність управління органами публічної влади – шляхом покращення прозорості та підзвітності і підконтрольності перед громадськістю, участі громадянського суспільства у процесах урядування та контролю цих процесів;

– децентралізоване управління на місцях – шляхом запровадження прозорого формування та використання місцевих бюджетів громадою, підзвітності органів місцевої влади, справедливого та результативного управління під контролем громад;

– захист та повага до прав людини – шляхом забезпечення реалізації потреб громадян та їхнього захисту правоохоронними інституціями з дотриманням превалювання суспільних потреб над особистими, етичності та відповідальності;

– боротьба з корупцією – шляхом добросовісної поведінки, прозорості та підзвітності в діяльності органів влади, ефективності антикорупційних органів та їх відповідальності перед громадянами;

– запровадження електронного урядування – шляхом спрощення доступу до інформації та збільшення прозорості і відкритості органів влади перед суспільством, ефективної реалізації економічних принципів та надання публічних послуг.

## **2.2. Впровадження та дотримання принципів доброго врядування під час виконання владних управлінських функцій**

Принципи доброго врядування, як і основні принципи публічної служби у діяльності публічної влади, впроваджуються під час виконання владних

управлінських функцій. Завдяки таким функціям публічна адміністрація може не тільки ефективно впроваджувати усі принципи, а й показувати особистий приклад, дотримуючись правил належного врядування. Яким чином відбувається сьогодні і впровадження, і дотримання принципів доброго врядування органами публічної влади за існуючих міжнародних стандартів, буде розкрито у цьому підрозділі.

Упровадження принципів доброго врядування під час виконання владних управлінських функцій повинно відбуватися шляхом забезпечення суб'єктами публічної влади реалізації, практичного застосування принципів з урахуванням особливостей адміністративно-правового статусу цих суб'єктів. Водночас дотримання принципів доброго врядування відбувається шляхом утримання суб'єктами публічної влади від вчинення заборонених законом дій, пов'язаних із застосуванням названих принципів. І таке утримання повинно бути свідомим, виходити від самих суб'єктів, без зовнішнього впливу держави.

Щоб зрозуміти сам процес упровадження та дотримання принципів доброго врядування у здійсненні владних управлінських функцій, необхідно розкрити ці поняття з точки зору їх взаємозв'язку.

На думку Р. С. Мельника, В. М. Бевзенка [56, с. 87], які досліджували реалізацію положень належного урядування в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, такий механізм включає всі процедури, за якими такі суб'єкти створюють результат, що задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси. Для цього необхідно застосовувати найпростіші своєчасні засоби для досягнення результату.

Досвід європейських країн свідчить, що для належного впровадження принципів доброго урядування під час виконання владних управлінських функцій [60, с. 18] необхідна їх абсолютна адаптація до діяльності конкретного органу публічної влади, що дозволяє забезпечити впровадження відповідних принципів. Наприклад, встановлення прозорих правил контролю за дотриманням законності рішень районної ради шляхом внутрішнього та

громадського контролю, гармонізації відносин між владою, бізнесом і громадянами, створення умов для розбудови громадянського суспільства.

Отже, налагодження ефективного функціонування органів місцевого самоврядування на засадах демократії, верховенства права та дотримання прав людини також неможливе без принципів доброго врядування, які є індикаторами реалізації принципів і визначають набір цілей та інструментів з їх досягнення. Місцеві політики, базовані на принципах доброго врядування, засвідчили свою дієвість під час проведення адміністративних і територіальних реформ у Європі [3, с. 4].

В Україні на 22-му саміті «Україна–ЄС» 2020 року було підтверджено курс на європейську інтеграцію, де важливим напрямом стало впровадження принципів доброго демократичного врядування [54]. Було утворено коаліцію «За сприяння реформі децентралізації та впровадження Європейської стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні» і визначено 39 пілотних громад для впровадження Стратегії та її основних принципів, а з 2010 року ця кількість становила понад 50 громад. Тобто участь у впровадженні принципів доброго урядування була застосована і для державної, і для місцевої влади.

Упровадження принципів доброго урядування буде ефективним і тоді, коли публічні службовці також будуть мати гарантії захисту їхніх прав. Таке можливе у разі створення прозорих процедур взаємодії між представниками влади та громадянами.

У такому випадку прикладом може слугувати європейський досвід, де гарантією захищеності права на належне управління є досконале процедурне законодавство, яке чітко і детально регламентує взаємодію державних службовців із громадянами, зокрема порядок надання адміністративних послуг населенню [18, с. 123]. Досліджуючи це питання, О. Глазун звертає увагу на позитивну практику прийняття законів про адміністративну процедуру таких країн, як ФРН, Естонія, Австрія.

В Україні це питання частково вирішено завдяки Закону України «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності у грудні 2023 року [71], але його зміст все ще не відображає чіткого врегулювання питань взаємодії між владою та громадськістю.

Коментуючи впровадження системи «доброго врядування» як новітньої форми комунікації громадськості і влади, О. А. Зарічний вказує на зв'язок її з подоланням корупційної складової у публічній владі, налагодження консенсусних відносин та відкритості інформації. Таким чином, держава, впроваджуючи модель доброго врядування, вирішує не тільки питання участі громадян у здійсненні державної влади, а й комплексно підходить до реформування всієї публічно-владної сфери в бік демократизації та імплементування міжнародних стандартів державотворчої практики [31, с. 145–146].

*Завдяки яким управлінським функціям сьогодні ефективно забезпечується впровадження принципів доброго врядування діяльності публічної адміністрації – відповідь на це питання можна надати після аналізу цього поняття.*

*В управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управлінцями. Виконуючи ті чи інші функції, апарат управління здійснює притаманні йому завдання [9].*

Більше того, роль управлінської функції в діяльності сучасних органів виконавчої влади, на думку таких науковців, як В. Авер'янов, І. Коліушко, В. Тимошук, зростатиме та ставатиме пріоритетною, адже громадяни в переважній більшості отримують уявлення про ефективність органів влади саме через безпосередні відносини з публічними інституціями [9].

Ефективне публічне адміністрування та зважене ухвалення рішень суб'єктами владних повноважень – основа належного врядування (англ. good governance) та її складової – концепції доброї адміністрації (належного адміністрування) (англ. good administration) [106]. Першому також сприяють такі складники верховенства права, як законність, підзвітність, прозорість,

співучасть, об'єктивність, неупередженість, а також демократизм та інституційність.

Трактування поняття «владні управлінські функції» виходить із роз'яснень ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України 2017 року від Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 2013 року [95] та уточнюється у науково-практичному коментарі до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [50].

Переважає більшість науковців погоджується з твердженням, що здійснення суб'єктами владних управлінських функцій відбувається як на підставі законодавства, так і на виконання делегованих повноважень [50; 9; 12; 2, с. 68].

У 2020 році до п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [48] було внесено зміни, які визначили здійснення публічно-владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень не тільки на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, а й у наданні адміністративних послуг.

Для вирішення завдань професіоналізації державних службовців, що реалізують управлінські послуги (Апарат Верховної Ради України). Парламентська служба як службовий апарат парламенту виконує наступні функції: адміністрування законодавчого процесу; забезпечення ефективного функціонування парламенту; підготовки аналітичних документів, фінансових звітів, управління документообігом та архівацією; надання бібліотечних та інформаційно-комунікаційних послуг тощо [60, с. 6-7; 113, с. 20].

В Україні органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією та законами до їх компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу [108].

Упровадження та дотримання принципів доброго врядування відіграє важливу практичну роль під час виконання владних управлінських функцій органами публічної влади.

Умовами для ефективного впровадження принципів доброго урядування є декілька факторів. В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов, вивчаючи досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах, називають серед них: стосунки між центральним урядом та місцевими і регіональними владами шляхом реалізації принципів субсидіарності та розподілу повноважень між різними рівнями державного управління; розподіл фінансових ресурсів шляхом оподаткування та надання спеціальних субсидій, зокрема для надання специфічних послуг; стосунки між громадянами та місцевими і регіональними владами [32, с. 18].

Органам публічної влади для впровадження принципів належного урядування потрібні як загальні інструменти управління (закріплені в правових актах норми і правила управлінської діяльності, які мають форму законів, статутів, інструкцій), так і локальні (у формі постанов, наказів, розпоряджень, угод, контрактів, нарад) [60, с. 19-20].

В Україні існують певні стандарти підготовки проєктів нормативно-правових актів, які вимагають від органів влади проводити публічні обговорення соціально значущих проєктів актів і враховувати думку громадськості, що дозволяє забезпечувати прозорість та відкритість рішень. Зокрема тому, що рішення суб'єкта владних повноважень у здійсненні ним функції правового регулювання впливають на широке коло осіб, але при цьому вони безпосередньо не контактують з особою, яка часто змушена доводити, що рішення (дії або бездіяльність) владних суб'єктів, зачіпає її права, свободи чи інтереси [50].

Отже, до самих поширених груп владних управлінських функцій можна віднести: вироблення (формулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль [50].

Аналізуючи поняття «публічно-владні управлінські функції», стає зрозуміло, що воно не має конкретного нормативного визначення, а розкривається переважно у судових рішеннях за підсумками вирішення юрисдикційних питань [5].

За статистикою, на розгляді в Європейському суді з прав людини станом на 2019 рік було близько 60 150 скарг, із яких у понад 8 650 відповідачем є Україна (14,4 %) [106]. Переважна частка рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень стосуються суб'єктивних прав, свобод та інтересів людини в публічній сфері. Принципи належного адміністрування, що є основою належного врядування, закріплені, зокрема, в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 щодо доброї адміністрації (належного адміністрування) від 20.06.2007 і неодноразово були предметом аналізу ЄСПЛ крізь призму тлумачення статей Конвенції про права людини та основоположні свободи.

Щодо вітчизняної практики, то юрисдикція адміністративних судів в Україні поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій. Будь-яке управлінське рішення стосовно особи, ухвалене державним чи муніципальним органом незалежно від способу прийняття, рівня і місця органу у відповідній системі, правових підстав, мотивів, способу та форм ухвалення, підлягає судовому контролю [65, с. 9].

Показовим є, наприклад, Рішення у справі № 9901/638/18 (провадження № П/9901/638/18) Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду щодо адміністративного позову народного депутата України Мураєва Є. В. до Президента України про визнання бездіяльності щодо не підписання Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність” щодо гарантування державних вкладів фізичних осіб» (законопроект № 5553 від 19 грудня 2016 року) протиправною та зобов'язання вчинити певні дії [8]. Верховний Суд закрити провадження в адміністративній справі, оскільки цю справу не належить розглядати за

правилами адміністративного судочинства. Тому що відносини щодо підписання закону Президентом України або повернення закону із зауваженнями є частиною єдиного законотворчого процесу, і Верховна Рада України під час розгляду та ухвалення законів, та Президент України під час підписання законів чи у разі утримання від їх підписання не виконують владних управлінських функцій, а реалізують свої повноваження щодо законотворчості.

*Дотримання принципів доброго врядування під час виконання владних управлінських функцій відбувається не тільки безпосередньо представниками публічної влади, а й іншими суб'єктами, які виконують ці функції з урахуванням делегованих законодавством повноважень. Зокрема це стосується членів Громадської ради доброчесності у виконанні ними обов'язків під час підготовки висновків щодо етичності та доброчесності кандидатів.*

*Відповідне роз'яснення суду було отримано при оскарженні у 2015 році до Вищого адміністративного суду рішень з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, а також у 2017 році при оскарженні висновків Громадської ради доброчесності про невідповідність судді (кандидата у судді) критеріям професійної етики та доброчесності [58]. Судом було встановлено, що висновки Громадської ради доброчесності породжують для судді (кандидата у судді) юридичні наслідки у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення, тому такі висновки відповідають критеріям, які дозволяють віднести їх до рішень суб'єктів владних повноважень, а також підпадають під юрисдикцію адміністративних судів у розумінні п. 1 ч. 2 ст. 17 КАСУ. Суб'єкт владних повноважень є терміном, за допомогою якого можна позначити всіх суб'єктів публічно-правових відносин, які забезпечують реалізацію публічного інтересу, а Громадська рада доброчесності забезпечує реалізацію публічного інтересу, оскільки створюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України і є тим іншим суб'єктом у здійсненні владних управлінських функцій*

на підставі законодавства (суб'єктом владних повноважень), який виконує делеговані йому Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII владні повноваження щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата у судді) за критеріями професійної етики та доброчесності.

Підсумовуючи, виділимо основні владні управлінські функції суб'єктів публічної влади та засоби і інструменти, завдяки яким сьогодні відбувається процес дотримання і впровадження принципів доброго урядування.

Нормотворча функція:

1. Затвердження шляхів упровадження в Україні з 2009 року Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [101] представниками Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (з 2019 року – Міністерства розвитку громад і територій України).

Як результат, такі принципи урядування, як верховенство права, доброчесність, прозорість, справедливість було впроваджено шляхом:

- 1) формування правил чесного проведення виборів; вимог до дотримання етичної поведінки представниками публічної влади (через прийняття стандартного кодексу поведінки);
- 2) забезпечення індивідуальними та колективними зверненнями громадян, електронними петиціями, обов'язковими публічними консультаціями у процесі підготовки проєктів місцевих бюджетів, громадської експертизи актів та діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) наявності у регламентах місцевих рад та місцевих адміністрацій обов'язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості та відкритості, залучення громадськості до підготовки проєктів актів;
- 4) скорочення строків і спрощення процедур реєстрації для громадських організацій та органів самоорганізації населення;
- 5) запровадження практики закупівлі послуг через соціальне замовлення бюджетним коштом;
- 6) запобігання та протидії шахрайству, іншим зловживанням у сфері надання

благодійної допомоги, розширення сфер застосування державно-приватного партнерства [32, с. 81].

2. Принципи верховенства права, чутливості до потреб, орієнтованості на консенсус, ефективності та дієвості впроваджуються завдяки співпраці асоціацій місцевого самоврядування на базі Національного конгресу місцевого самоврядування з 2010 року [120], де органи місцевої влади забезпечують інтереси громад, поєднуючи місцеві і державні інтереси, зміцнюючи вплив місцевого самоврядування на законодавчий та нормотворчий процес, зокрема, дотримуючись стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування.

3. Ухвалення Хартії українських міст, розробленої Асоціацією міст України на підставі та з врахуванням Європейської Хартії міст, де впроваджено принципи рівності, соціальної справедливості, економічні принципи. Зокрема передача повноважень між місцевими органами влади та їх громадами з метою вивчення потреб міст і залучення їх мешканців до процесу прийняття рішень [23, с. 130].

4. На підставі розроблених у 2016 році Національним агентством України з питань державної служби загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування було затверджено етичні Кодекси низки органів місцевої влади задля провадження принципів верховенства права та доброчесності. Наприклад, «Кодекс етики, честі, порядності та ефективного управління Славутицької територіальної громади» за ініціативи міської ради м. Славутич у 2018 році [54], Кодекс професійної етики працівників виконавчого органу Бориспільської міської ради [32, с. 103–109] та ін.

Функція надання адміністративних послуг:

1. З метою впровадження принципу відкритості у діяльності органів влади, відповідно до Указу Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683 (683/2002) «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності

органів державної влади», було започатковано створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [88].

З огляду на існуючий іноземний досвід щодо впровадження е-уряду [26, с. 12] та відповідно впровадження принципів доброго урядування, таких як доброчесність, ефективність, дієвість, прозорість, повага до прав людини, ефективним є досвід країн, які мають певні умови для впровадження: належний рівень розвитку інфраструктури Інтернету. Лідерами в галузі розвитку проєктів е-уряду є: США, Норвегія та Європейський Союз (Фінляндія, Швеція, Велика Британія та ін.).

Створення для України сучасної моделі е-уряду було необхідно для підвищення ефективності роботи державного апарату у практичній площині з використанням інформаційних технологій в сфері надання державою послуг в електронній формі. Судячи з особливостей впровадження роботи е-уряду, основними інструментами такого впровадження стали: стандартизація державних даних, документів та електронних повідомлень; прийняття моделей державних послуг та процесів; розробка інтегрованих платформ реалізації електронних державних послуг і процесів, заснованих на стандартах; інформаційно-технологічне забезпечення порталів органів державної влади на центральному та регіональному рівнях [26, с. 1].

Відстежити інструменти впровадження принципів доброго урядування можливо завдяки інформаційному наповненню веб-сайтів, порталів органів публічної влади щодо надання публічних послуг населенню. Зокрема це розміщення і періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації про діяльність та послуги на власних веб-сайтах; створення Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян; координація Секретаріатом Кабінету Міністрів України робіт зі створення Веб-порталу, його інформаційне наповнення, технічна підтримка,

супроводження та встановлення регламенту і стандартів обміну інформацією [26, с. 21].

2. Реалізація програми «Добре врядування» за підтримки «Luminate та National Endowment for Democracy» шляхом створення Проєктного офісу (координаційного центру управління проєктами) при Департаменті економічної політики Львівської обласної державної адміністрації. Серед пріоритетів програми – впровадження антикорупційних ініціатив, принципів доброго демократичного врядування у повсякденні практики управління на місцях із залученням громадських ініціатив. Наприклад, це стосується запуску нових онлайн-сервісів на підставі відкритих даних для використання органами місцевого самоврядування в рамках оптимізації надання соціальних та адміністративних послуг [22].

Контрольна функція:

1. Контроль за дотриманням цілої низки принципів доброго урядування органами публічної влади можливий шляхом проведення антикорупційної експертизи як діяльності із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (п. 1.2. Методології) [81].

Здійсненням експертизи [79] займаються Міністерство юстиції України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

2. Громадський контроль у заходах щодо запобігання корупції (ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції») [79] можливий і шляхом повідомлення про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; одержання інформації про діяльність щодо запобігання корупції від органів публічної влади; здійснення контролю за виконанням законів у сфері запобігання корупції тощо.

3. Ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування органами Пенсійного фонду Україні в рамках делегованих повноважень від держави щодо

пенсійного забезпечення та впровадження принципів ефективності, дієвості, прозорості в діяльності органів влади [132, с. 116].

4. Упровадження принципів ефективності, відкритості, дієвості в оперуванні персональними даними громадян. Зокрема це стосується визначення відповідальних осіб за внутрішній контроль за дотриманням норм Закону України «Про захист персональних даних» [132, с. 118].

І водночас це стосується дотримання принципів відкритості, доброчесності осіб, які обіймають посади, пов'язані зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Роз'яснення щодо цього питання можна простежити у положеннях Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [96].

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України [96] зазначено: «Вирішуючи питання щодо конфіденційності інформації про особу та членів її сім'ї, Конституційний Суд України виходить з такого, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів-суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві, зокрема щодо освіти, досвіду роботи, знань іноземної мови, відсутності судимості, а також інформації з декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за винятками окремих положень ст. 47 Закону України «Про запобігання корупції».

Важливо зазначити, що для дотримання принципів доброго урядування суб'єкти владних повноважень повинні утримуватися від вимог надання громадянами їм інформації щодо приватного життя, особистої, сімейної таємниць, відомостей про політичні та релігійні погляди [132, с. 117].

5. Звернення посадових осіб за консультацією до свого керівника або органу, який здійснює контроль за етичною поведінкою службовців, у випадку, коли останні не є впевненими у діях, які вони мають вчинити (або утриматись від їх виконання) задля дотримання процедури етичної поведінки під час виконання владних повноважень, відповідно до вимог Кодексу професійної етики працівників виконавчого органу Бориспільської міської ради [32, с. 109]. Посадові особи, які здійснюють керівництво діяльністю інших службовців або контролюють їхню роботу, зобов'язані вживати заходів щодо дотримання норм кодексу етики поведінки відповідно до вимог чинного законодавства та у межах своїх повноважень.

6. Під час застосування функцій контролю за дотриманням законодавства шляхом перевірок, ревізій їх нездійснення або несвоєчасне здійснення вказує на недотримання таких принципів врядування, як чутливість до потреб, справедливість, ефективність та дієвість. Прикладом може слугувати випадок, коли підприємство забруднює довкілля, а це негативно позначається на здоров'ї людей. Громадськість звертається до компетентного державного органу з проханням здійснити перевірку і вжити відповідних заходів, але державний орган не реагує належним чином [50].

#### Висновки.

1. Основними владними управлінськими функціями суб'єктів публічної влади, завдяки яким сьогодні відбувається процес дотримання і впровадження принципів доброго урядування, визначено нормотворчу, контрольну функції та функцію надання адміністративних послуг.

2. Серед ефективних засобів та інструментів, які дозволяють представникам публічної влади здійснювати впровадження принципів

доброго урядування під час виконання основних владних управлінських функцій, можна виділити наступні:

2.1. У сфері нормотворчості це – антикорупційна політика у стосунках влади та громадськості, затвердження етичних Кодексів, Положень про Громадську раду доброчесності, про декларування доходів представників публічної влади, законодавство про використання та захист персональних даних громадян суб'єктами владних повноважень.

Залишається актуальним законодавче врегулювання механізмів запровадження адміністративної процедури. Сьогодні це питання частково вирішується ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру».

2.2. У сфері надання адміністративних послуг це – надання адміністративних послуг шляхом спрощення та відкритості, практика закупівлі послуг через соціальне замовлення, використання інформаційних технологій в сфері надання електронних послуг (веб-портали та веб-сайти з надання публічних послуг, їх координація та підтримка на центральному, регіональному, місцевому рівнях), запуск онлайн-сервісів на підставі відкритих даних для використання органами влади та місцевого самоврядування в рамках оптимізації надання соціальних та адміністративних послуг.

2.3. У сфері зовнішнього та внутрішнього контролю це – постійний контроль процедури виборів до органів влади та самоврядування, ведення обліку соціальних внесків органами публічної адміністрації, проведення відкритих тендерів для забезпечення публічних закупівель, забезпечення інформаційної прозорості рішень публічної влади шляхом звітування перед громадою, створення електронних петицій, проведення публічних консультацій, передача повноважень між місцевими органами влади та їх громадами, громадської, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, захист персональних даних громадян органами влади, внутрішній контроль за етичною поведінкою службовців, зовнішні контрольні перевірки дотримання законодавства представниками публічної адміністрації.

## Висновки до другого розділу

Дослідження правового забезпечення та механізму реалізації принципів доброго врядування у діяльності публічної влади дозволило отримати наступні висновки:

1. Нормативно-правове регулювання принципів доброго врядування здійснюється завдяки низці нормативно-правових актів, які базуються на міжнародних стандартах урядування, але жоден з них не містить повного переліку названих принципів та процедур реалізації їх змісту, переважно відсилаючи до положень інших правових актів відповідного напрямку.

Сьогодні актуальним та наближеним до забезпечення реалізації принципів доброго урядування залишається Закон України «Про адміністративну процедуру». Проте, його положення не відображають у повній мірі процедурний зміст усіх принципів доброго урядування. Тому, вважаємо за доцільне доопрацювати зміст цього закону з урахуванням регламентації процедур реалізації основних та антикорупційних принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади без відсилок до змісту інших нормативно-правових актів.

2. Нормативно-правові акти, які містять окремі процедури реалізації змісту принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади, можна класифікувати за такими критеріями:

2.1. За локальною сферою дії:

1) Забезпечення служби у державних органах та органах місцевого самоврядування.

Основним законом для державних службовців в частині зазначення процедур реалізації принципів є Закон України «Про державну службу». Інші нормативно-правові акти: Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги», а також Постанова № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

Для органів місцевого самоврядування це Закон України «Про місцеве самоврядування», в той час як в спеціальному Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» процедурний зміст реалізації зазначених принципів розкритий фрагментарно та часто з відсилкою до процедур в інших нормативно-правових актах.

2) Антикорупційна сфера. Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України».

3) Правоохоронна сфера. Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс добросовісної поведінки та професійної етики в Міноборони та Збройних Силах України.

4) Інформаційна сфера. Закони України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації».

5) Господарська. Закони України «Про публічні закупівлі», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

2.2. За видами та змістом процедур, що вказують на реалізацію того чи іншого принципу доброго урядування, які є найпоширенішими та зафіксовані у досліджених нормативно-правових актах локальних сфер дії:

1) проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

2) проведення відкритих засідань, конкурсів органами публічної влади дотримання порядку використання конфіденційної інформації;

3) проведення спільних засідань, сесій, відкритих голосувань, конференцій, впровадження навчальних модулів з ефективного урядування та підготовки протоколів, звітів за результатами перед громадою;

4) встановлення правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції за допомогою підрозділів внутрішнього контролю;

5) оприлюднення на офіційних веб-сайтах, веб-порталах органів публічної влади результатів проведення конкурсів для службовців;

б) встановлення процедури декларування та урегулювання конфліктів інтересів, правил використання Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

7) проведення моніторингів (за процедурами публічних закупівель, способу життя суб'єктів декларування тощо) та заходів підвищення рівня якості надання адміністративних послуг органами публічної влади;

8) процедури використання доступу до баз даних та інформаційних систем;

9) визначення процедур оскарження рішень атестаційних комісій;

10) проведення відкритих громадських слухань та створення громадських рад при органах влади та самоврядування.

3. Із сформованої системи принципів доброго урядування, які відображені у переважній більшості проаналізованих нами законів та підзаконних актів, конкретними процедурами визначено реалізацію змісту наступних принципів:

3.1. Серед основних принципів: відкритість та добросовісність як етичність.

Водночас, принцип верховенства права як необхідний основоположний принцип доброго урядування у більшості розглянутих нами законів не передбачено взагалі, або він не розкритий з точки зору процедур забезпечення реалізації змісту цього принципу.

В Конституції України процедурний зміст забезпечення реалізації принципу добросовісності передбачений тільки у частині вимог до посади судді (ст. 127 Конституції України), в той час як, з огляду на забезпечення міжнародних антикорупційних та етичних стандартів, він повинен бути зафіксований і для реалізації вимог до посади представника органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема у розділі 6 Конституції України щодо статусу Кабінету Міністрів України та інших

органів виконавчої влади та розділі 11 Конституції України, що стосується місцевого самоврядування.

Схожа проблема існує щодо реалізації принципів верховенства права та добросовісності за Законом України «Про місцеве самоврядування», де відсутнє навіть згадування про ці принципи у ст. 4 Закону. Такий підхід, на нашу думку, нівелює пріоритет прав людини і вищу їх цінність при реалізації функцій органів місцевого самоврядування.

3.2. Серед антикорупційних принципів: прозорість, підзвітність, орієнтованість на суспільний консенсус, справедливість.

Що стосується принципу відповідальності спеціалізованого органу, то проаналізовані нормативні акти переважно зазначають відповідальність органів влади взагалі, а питання щодо реалізації принципу відповідальності антикорупційного органу та визначення відповідних її процедур перекладається на інші закони, зокрема містять відсилку до Закону «Про запобігання корупції».

4. Аналіз забезпечення реалізації системи принципів доброго урядування у діяльності публічної влади шляхом регламентації процедур у нормативно-правових актах дозволив нам узагальнити результати впровадження концепції «good governance» у вітчизняному законодавстві та визначити окремі її напрями, які посилено завдяки реалізації процедурного змісту принципів доброго урядування:

– демократичність управління органами публічної влади – шляхом покращення прозорості та підзвітності і підконтрольності перед громадськістю, участі громадянського суспільства у процесах урядування та контролю цих процесів;

– децентралізоване управління на місцях – шляхом запровадження прозорого формування та використання місцевих бюджетів громадою, підзвітності органів місцевої влади, справедливого та результативного управління під контролем громад;

– захист та повага до прав людини – шляхом забезпечення реалізації потреб громадян та їх захисту правоохоронними інституціями з дотриманням превалювання суспільних потреб над особистими, етичності та відповідальності;

– боротьба з корупцією – шляхом добросовісної поведінки, прозорості та підзвітності в діяльності органів влади, ефективності антикорупційних органів та їх відповідальності перед громадянами;

– запровадження електронного урядування – шляхом спрощення доступу до інформації та збільшення прозорості і відкритості органів влади перед суспільством, ефективній реалізації економічних принципів та надання публічних послуг.

5. Основними владними управлінськими функціями суб'єктів публічної влади, завдяки яким сьогодні відбувається процес дотримання і впровадження принципів доброго урядування визначено нормотворчу, контрольну функції та функцію надання адміністративних послуг.

6. Серед ефективних засобів та інструментів, які дозволяють представникам публічної влади здійснювати впровадження принципів доброго урядування під час виконання основних владних управлінських функцій можна виділити наступні:

6.1. У сфері нормотворчості це – антикорупційна політика у відношеннях влади та громадськості, затвердження етичних Кодексів, Положень про Громадську раду добросовісності, про декларування доходів представників публічної влади, законодавство про використання та захист персональних даних громадян суб'єктами владних повноважень.

Залишається актуальним законодавче врегулювання механізмів запровадження адміністративної процедури. Сьогодні це питання лише частково вирішується ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру».

6.2. У сфері надання адміністративних послуг це – надання адміністративних послуг шляхом спрощення та відкритості, практика

закупівлі послуг через соціальне замовлення, використання інформаційних технологій в сфері надання електронних послуг (веб-портали та веб-сайти з надання публічних послуг, їх координація та підтримка на центральному, регіональному, місцевому рівнях), запуск онлайн-сервісів на основі відкритих даних для використання органами влади та місцевого самоврядування в рамках оптимізації надання соціальних та адміністративних послуг.

6.3. У сфері зовнішнього та внутрішнього контролю це – постійний контроль процедури виборів до органів влади та самоврядування, ведення обліку соціальних внесків органами публічної адміністрації, проведення відкритих тендерів для забезпечення публічних закупівель, забезпечення інформаційної прозорості рішень публічної влади через звітування перед громадою, створення електронних петицій, проведення публічних консультацій, передача повноважень між місцевими органами влади та їх громадами, громадської, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, захист персональних даних громадян органами влади, внутрішній контроль за етичною поведінкою службовців, зовнішні контрольні перевірки дотримання законодавства представниками публічної адміністрації.

Основні наукові результати здобувача опубліковано в працях [36; 38; 39; 40; 41].

## РОЗДІЛ 3

### РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

#### 3.1. Урахування принципів доброго врядування в діяльності із запобігання корупції

Діяльність із запобігання корупції є одним із видів управлінської діяльності як у публічному, так і в приватному секторі, зі сталими організаційними завданнями, принципами і методами.

Як і будь-яка інша діяльність, вона може здійснюватися ефективно і методологічно вірно, за умови виконання засад правового та організаційного урегулювання, впровадження сучасних інструментів та засобів. Одним із таких засад та інструментів є принципи доброго урядування. Їх усвідомлення та інтеграція у діяльність учасників управлінських відносин із запобігання корупції посилює ефективність та загалом методичну вірність антикорупційної діяльності.

На підтвердження цієї тези наведемо позицію дослідників міжнародної громадської Transparency International, що заявляють: «Національні антикорупційні агенції, які можуть стати життєво важливою силою у запобіганні корупції, часто настільки політизовані, що неефективні. Хоча національні антикорупційні агенції можуть мати вирішальне значення у запобіганні корупції до того, як вона набула поширення, їх не тільки важко створити, але й часто не досягають своїх цілей після того, як вони були створені. Вони можуть бути настільки зобов'язані своїм політичним господарям, що не наважуються розслідувати навіть найбільш корумпованих урядовців; вони можуть не мати повноважень для кримінального переслідування; і вони можуть бути погано укомплектовані» [162].

Отже, завданням цього підрозділу буде аналіз антикорупційної діяльності у публічному секторі з позицій заснування на принципах доброго

урядування та пошук шляхів їх подальшого впровадження та корекції проблемних практик із запобігання корупції, що не відповідають принципам доброго врядування.

Зміст антикорупційної діяльності є окремим дослідницьким завданням, що має бути реалізованим у цьому підрозділі, оскільки базовий український закон щодо запобігання корупції не дає такого визначення.

Тому звернімося до першоджерел.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [51] встановлює низку вимог до діяльності держав, що стосується питань запобігання корупції. Аналіз її норм дозволив нам виокремити низку положень, що охоплюються характеристикою «діяльність із запобігання корупції (антикорупційна діяльність)».

Передусім варто відзначити норми, що стосуються діяльності постійних антикорупційних органів у державах. Так, п. 1 ст. 6 Конвенції визначає обов'язок кожної держави-учасниці утворення органу або у належних випадках органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як:

а) проведення політики (ефективної скоординованої політики протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності; встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції; періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею, і у належних випадках здійснення нагляду та координації реалізації такої політики – положення про антикорупційну політику визначені у ст. 5 Конвенції);

б) розширення та поширення знань з питань запобігання корупції [51].

Стаття 8 Конвенції у п. п. 4–6 конкретизує окремі елементи нормативного урегулювання системи запобігання корупції:

– запровадження заходів і систем, які сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій;

– запровадження заходів й систем, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб;

– вжиття дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують спеціалізовані кодекси або стандарти [51].

Стаття 36 Конвенції додає до цих завдань положення про діяльність спеціалізованих органів: кожна держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів [51].

Таким чином, ми отримали первинний перелік змісту антикорупційної діяльності у загальнодержавному погляді. Перша складова: проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон та обов'язків і розширення відповідних знань – визначає адміністративно-правовий профіль діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, друга – боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів формує профіль діяльності спеціалізованих антикорупційних органів: органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, а також частку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, що є правоохоронними за змістом (складання протоколів про адміністративне правопорушення, приписів щодо усунення порушень антикорупційного закону та деяких інших).

Водночас наведений перелік функціональних повноважень спеціалізованих антикорупційних органів охоплює лише частину

антикорупційної діяльності, яку можна назвати загальнонаціональною. Адже робота із запобігання корупції в Україні здійснюється і на локальному рівні, у кожній установі чи організації, у державних органах, а до певної міри і в організаціях приватного сектору.

Так, стаття 13–1 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює обов'язок значного переліку державних інституцій щодо організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції, для чого утворюються (визначаються) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції. У свою чергу стаття 61 зазначеного Закону встановлює для організацій приватного сектору зобов'язання забезпечувати регулярну оцінку корупційних ризиків у їх діяльності і здійснювати відповідні антикорупційні заходи [79].

Для забезпечення універсалізації наукового підходу наведемо ці положення щодо системи запобігання корупції на локальному рівні на підставі більш стислого формулювання, що визначене у п. 2 ст. 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Незважаючи на те, що сама назва статті адресована приватному сектору, її зміст у порівняльному співставленні з антикорупційним законодавством України адекватно застосовується і до публічного. Адже у ньому визначено основи антикорупційної роботи в організації незалежно від підпорядкування. Заходи, спрямовані на досягнення цілей запобігання корупції:

а) сприяння співробітництву між правоохоронними органами та відповідними юридичними особами;

б) сприяння розробці стандартів і процедур, призначених для забезпечення добросовісності в роботі відповідних юридичних осіб, у тому числі кодексів поведінки для правильного, добросовісного та належного здійснення діяльності підприємцями й представниками всіх відповідних професій та запобігання виникненню конфлікту інтересів, а також для заохочення використання добросовісної комерційної практики у відносинах

між комерційними підприємствами та в договірних відносинах між ними та державою;

с) сприяння прозорості в діяльності юридичних осіб, у тому числі у належних випадках, сприяння вжиттю заходів стосовно ідентифікації юридичних і фізичних осіб, причетних до створення корпоративних організацій та керування ними;

d) запобігання зловживанню процедурами, які регулюють діяльність юридичних осіб, у тому числі процедурами, які стосуються субсидій і ліцензій, що надаються державними органами для здійснення комерційної діяльності;

е) запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований термін, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд;

f) забезпечення того, щоб юридичні особи, з урахуванням їх структури й розміру, мали достатні механізми внутрішнього аудиторського контролю для надання допомоги в запобіганні та виявленні корупційних діянь і щоб рахунки та необхідні фінансові відомості таких приватних юридичних осіб проходили необхідні процедури аудиту й сертифікації [51].

Ми вважаємо це антикорупційною діяльністю у широкому розумінні. Тобто робота уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції є антикорупційною діяльністю у широкому розумінні, а робота спеціалізованих антикорупційних органів, які на постійних засадах займаються запобіганням та протидією корупції, або здійснюють цю діяльність як частину їх функцій (поліція, прокуратура), є спеціалізованою антикорупційною діяльністю у вузькому розумінні.

За результатами наукового аналізу нами вбачається така група визначень, що мають ліквідувати прогалину в антикорупційному законі щодо формування поняття антикорупційної діяльності.

Локальна антикорупційна діяльність у державному органі, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності – діяльність уповноваженого підрозділу (особи) щодо формування та забезпечення діяльності із запобігання та протидії корупції, що включає завдання розробки стандартів і процедур, призначених для забезпечення добросовісності, управління корупційними ризиками, запобігання виникненню конфлікту інтересів та інших антикорупційних обмежень, реагування на прояви корупції та взаємодії з відповідальними державними органами.

Антикорупційна діяльність спеціалізованих органів України – проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон та обов'язків і розширення відповідних знань серед суспільства Національним агентством з питань запобігання корупції, боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів у діяльності прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції.

Запропоновані визначення пропонується включити новими абзацами 1 та 2 до ч. 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», у зв'язку з чим нумерація наступних абзаців буде змінена.

Як можна помітити, у запропонованих визначеннях ми відштовхувались від ознаки спеціалізованого здійснення антикорупційної діяльності. Це відповідає засаді, що закладена у Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції і відрізняється від принципу залучення усіх до протидії корупції. Цей принцип, до речі, є одним із принципів доброго урядування і не суперечить нашому баченню антикорупційної діяльності.

Також звернімо увагу на перелік елементів антикорупційної діяльності, що можуть розглядатися одночасно як втілення принципів «Good

Governance». Принципи доброго урядування ми розглядаємо у баченні, що визначене у першому розділі нашої праці.

Інший перелік елементів «Good Governance» нами відзначений безпосередньо з тексту Конвенції проти корупції, адже певні принципи (антикорупції та доброго урядування) є співставними. Звернімо увагу на такі формулювання до антикорупційної діяльності, що наводяться у Конвенції проти корупції щодо державної політики.

Якщо перелік вимог до державної антикорупційної політики цілком присвячений такому принципу, як доброчесність, що є найближчим з числа принципів доброго урядування до діяльності із запобігання корупції, то такі вимоги, як «ефективна скоординована політика», політика щодо «участі суспільства», політика «прозорості й відповідальності» охоплюються іншими принципами «Good Governance». Ми вважаємо, що ці положення стосуються відповідно принципів:

- а) ефективності та дієвості;
- б) залучення, чутливості до потреб та очікувань стейкхолдерів;
- в) прозорості, підзвітності.

Отже, крім виявлення співпадінь принципів доброго урядування та запобігання корупції, це нашо вхує нас на потребу констатувати перший базовий висновок: запобігання корупції та побудова доброчесної діяльності є одним із принципів «Good Governance» та без впровадження доброчесності неможливо втілювати в життя принципи доброго урядування.

Наступним елементом діяльності із запобігання корупції, який ми охарактеризуємо з позиції доброго урядування, є ухвалені антикорупційні програми (див. напр. [131]). Ці документи є стрижнем організації роботи із запобігання корупції незалежно від сектору, в якому діє певна інституція. Антикорупційні програми на підставі ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» ухвалюють усі державні органи, починаючи від рівня області до центральних органів виконавчої влади та інших органів, що поширюють свою діяльність на всю територію України [79]. Дещо інші за змістом, але також з

аналогічною метою, антикорупційні програми укладають юридичні особи приватного права: вимоги для таких осіб наведені у ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції» [79].

Якщо слідувати логіці, наведеній нами у цьому дослідженні, то принципи доброго урядування значною мірою співпадають із засадами організації діяльності із запобігання корупції у публічному управлінні – важливо виявити джерела, що слугують принципами доброго урядування у конкретній ситуації публічного управління.

З позиції антикорупційних програм як стратегічного документа з питань запобігання корупції такими принципами доброго урядування є перелік вимог щодо змісту програм, що дозволяє їх зробити ефективними та дієвими.

Це додержання структури, визначеної у Законі України «Про запобігання корупції»:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують, та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи [79];
- а також додержання структури для антикорупційних програм для інших юридичних осіб [86].

Характеризуючи діяльність щодо оцінки антикорупційних програм органів влади України з позиції принципів доброго урядування, можна відзначити наступне.

1. Принципи ефективності та дієвості програм (за даними Національного агентства з питань запобігання корупції):

– серед 169 органів влади в Україні, які зобов'язані ухвалювати антикорупційні програми, на початок 2021 року мали програми лише 124, а з тих, що подавались на погодження НАЗК, – 30 % програм не були погоджені [28, с. 63–64];

– лише 52 % державних органів, що мали затверджені антикорупційні програми, оцінювали їх виконання. В інших ці документи розглядаються як декларативні [28, с. 69];

– чотири з п'яти державних підприємств, установ та організацій, районних та міських рад, районних державних адміністрацій виконують менш як 25 % запланованих заходів у антикорупційних програмах [28, с. 71].

2. Принципи участі, прозорості та підзвітності (за даними Національного агентства з питань запобігання корупції):

– тільки 2 % державних органів залучали до моніторингу програм одночасно внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів, а лише 10 % з них висвітлили результати оцінки виконання заходів програм [28, с. 70].

Також характеризує неефективність антикорупційних програм органів влади, що мають їх ухвалювати, перелік типових недоліків, що відзначає Національне агентство з питань запобігання корупції у своєму дослідженні:

1. Порушення принципів у розробці антикорупційної програми: не врахована сфера діяльності органу влади; не передбачені заходи відповідно до усіх повноважень та функцій органу влади; не враховані територіальні органи, підприємства, установи, організації, що входять до сфери управління; антикорупційна програма не спрямована на налагодження ефективної системи запобігання та виявлення корупції.

2. Існує потреба у здійсненні додаткової оцінки корупційних ризиків: запропоновані заходи із усунення (мінімізації) корупційних ризиків є існуючими заходами контролю; запропоновані заходи із усунення (мінімізації) корупційних ризиків не спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків.

3. Відсутні одна або декілька обов'язкових складових антикорупційних програм органів влади: заходи з реалізації засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції; процедура та суб'єкт, відповідальний за здійснення періодичного моніторингу виконання антикорупційної програми; процедура оцінки виконання антикорупційної програми із закріпленням критеріїв її здійснення з урахуванням своєчасності, повноти реалізації закріплених у ній заходів та результатів їх здійснення; процедура та випадки періодичного перегляду програми [118].

Ще один «тип» антикорупційних програм породжує де-факто їх зручність для інструментального забезпечення антикорупційної діяльності у будь-якій організаційній структурі незалежно від приналежності для приватного і публічного сектору. З наведених причин антикорупційні програми в Україні з'являються й ініціативно, без законодавчої вказівки. Для публічного сектору притаманно ухвалення антикорупційних програм в органах місцевого самоврядування рівня нижче області.

Приклад подібних антикорупційних програм висвітлено у дослідженні роботи антикорупційних уповноважених на сході України Національним агентством з питань запобігання корупції у 2021 році. Наприклад, комплекс антикорупційних напрямів роботи визначено в Антикорупційній стратегії Новопокровської селищної територіальної громади [6, с. 6; 122]. Подібну за змістом програму ухвалили у Гречаноподівській ОТГ Дніпропетровської області [11, с. 17].

Зазначений посібник наводить і критерії якості та дієвості ініціативної антикорупційної програми:

1. Розробка заходів програми на підставі вивчення проблем громади.

2. Відданість ідеї запобігання проявам корупції в управлінні громадою.

3. Контроль процесу виконання програми та залучення громадян до її заходів [11, с. 18].

Наводиться і ключове, на погляд авторів, порушення у програмах: призначення відповідальних за реалізацію її заходів, в яких є відповідні компетенції. Наприклад, громада розробила та затвердила антикорупційну програму, яка тим не менш не виконувалась в частині проведення навчальних заходів та надання консультацій із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також подання декларацій. Причина може бути досить простою: відсутній відповідний спеціаліст, який би міг здійснювати такі консультації [11, с. 18].

Також слугує певним аналогом принципів доброго урядування для формування ключового призначення антикорупційної програми (запобігання корупційним ризикам) перелік принципів, наведений у міжнародному стандарті з управління корупційними ризиками ISO 31000 [154] та 31010 [152]. Ці принципи де-факто доброго урядування в розробці та ухваленні антикорупційної діяльності полягають у наступному:

1. Інтегрованість – управління корупційними ризиками є невід’ємною складовою діяльності органу влади, яка впроваджена у загальну систему управління органом влади; положення антикорупційної програми враховуються під час прийняття рішень та підготовки документів, пов’язаних із діяльністю органу влади; уповноважений підрозділ (уповноважена особа) в органі влади певною мірою залучений до процесів управління корупційними ризиками.

2. Структурованість та всеохоплюваність – процес управління корупційними ризиками одночасно відбувається щодо кожного напряму діяльності органу влади з урахуванням його структури та розподілу повноважень, а також враховує взаємозв’язки між різними напрямками.

3. Адаптованість – процес управління корупційними ризиками, положення антикорупційної програми враховують особливості елементів зовнішнього та внутрішнього контексту органу влади.

4. Інклюзивність – заінтересовані сторони належно і своєчасно залучаються до всіх складових процесу управління корупційними ризиками, що дозволяє враховувати їх знання, погляди та бачення.

5. Динамічність – управління корупційними ризиками здійснюється на системній та регулярній основі, враховує зміни у зовнішньому та внутрішньому контексті органу влади, реагує на нові корупційні ризики та своєчасно й ефективно корегує заходи впливу, у тому числі шляхом внесення змін до антикорупційної програми.

6. Використання найкращої доступної інформації – вхідні дані для управління корупційними ризиками засновані на всій наявній та прогнозованій в органі влади інформації, надходження якої забезпечується з усіх релевантних джерел; з метою якнайкращого оцінювання корупційних ризиків та розробки ефективних заходів з їх усунення (мінімізації) уся доречна історична і поточна інформація враховується зовнішніми та внутрішніми заінтересованими сторонами, залученими до управління корупційними ризиками.

7. Постійне вдосконалення – процес управління корупційними ризиками удосконалюється з кожним наступним циклом завдяки набутим знанням та практичному досвіду з усунення ризиків; як наслідок, покроково відбувається зниження кількості корупційних ризиків або їх рівнів у діяльності органу влади.

8. Врахування людських та культурних факторів – на кожному етапі управління корупційними ризиками враховується природа та особливості поведінки людей, які беруть участь у діяльності органу влади, культурні характеристики та традиції, притаманні конкретній країні та/або її регіону, що впливають на діяльність органу влади та його оточення [154, с. 7–8].

Отже, базою принципів «Good Governance» в антикорупційних програмах слугує звід організаційних принципів, що формується міжнародними стандартами ISO 31000 та 31010, а також національним законодавством про запобігання корупції, включно із нормативним регулюванням Національного агентства з питань запобігання корупції.

З позиції практичного змісту антикорупційної діяльності варто також відзначити те, що регулятором ефективності антикорупційних програм державних органів виступає Національне агентство з питань запобігання корупції, оскільки цей орган їх погоджує, тим самим виступаючи гарантом додержання принципів «Good Governance» у діяльності із запобігання та виявлення корупції.

Але в інших організаціях ці антикорупційні програми утворюються без жодної оцінки ефективності і дієвості, а також інших принципів «Good Governance». Вибірковий погляд на програми свідчить про їх поверховість та невідповідність ISO 31000. Це порушує ефективність, участь, чутливість, прозорість й інші принципи «Good Governance». Тобто роботу із розробки і ухвалення антикорупційних програм важливо забезпечувати з позиції якості. Тому пропонується запровадити моніторинг відповідності принципів розробки антикорупційної програми, що приймаються відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», а також ініціативних програм, що втілюються в життя за рішенням органів місцевого самоврядування, державних та недержавних організацій. Найпростішим способом, що дозволить реалізувати наше бачення, є додавання у Типовій антикорупційній програмі юридичної особи, затвердженій наказом НАЗК від 10 грудня 2021 року № 794/21 [86], розділу, що створить методологічні підґрунтя для утворення такої програми. Також у цьому наказі доцільно передбачити можливість моніторингу антикорупційних програм з боку координуючих організацій: асоціацій міст, органів місцевого самоврядування, органів управління державних і приватних підприємств, установ та організацій, громадських спілок (для громадських організацій – їх членів) тощо.

Наступним важливим елементом визначення засад доброго урядування у діяльності із запобігання та виявлення корупції є аналіз тієї антикорупційної діяльності, що здійснюється як правоохоронна. Виконання завдань антикорупційної правоохоронної діяльності провадять, як ми вище зазначали, Національне антикорупційне бюро України та у визначених законом межах прокуратура, поліція, Національне агентство за питань запобігання корупції.

З огляду на недостатність наукової характеристики доброго урядування для правоохоронної діяльності в Україні, зазначене орієнтує нас на врахування положень, притаманних іноземним країнам, щодо тематики, що прийнята для їх бачення на принципи правоохоронної діяльності. Зокрема, нами опрацьовано низку джерел щодо засад державного урядування у секторі безпеки, що охоплює правоохоронні органи України.

У дослідженні «Цілісність сектору безпеки» дослідники Женевського центру управління у сфері безпеки чітко визначили загальні засади формування державної правоохоронної діяльності:

1. Уряд має обов'язок забезпечувати відповідність урядування у секторі безпеки демократичним практикам і гарантування безпеки як суспільного блага.

2. Урядам потрібно забезпечити прозорість і підзвітність політики та практики безпекової діяльності. Органи безпеки, які реагують на суспільні потреби, намагаються бути прозорими.

3. Уряди також мають забезпечувати повноту правової бази діяльності кожного інституту сфери безпеки (зокрема і правоохоронної діяльності). Правова база, розроблена для міністерств, відомств та органів безпеки, має відповідати добрій міжнародній практиці та забезпечувати дотримання верховенства права. Законодавство має чітко визначати ролі та обов'язки кожного органу безпеки, процедури санкціонування адміністративної та оперативної діяльності, чинність внутрішніх правил і процедур, забезпечувати наявність інструментів залучення всіх сторін і нагляду за органами безпеки, визначати конституційні основи діяльності кожного елемента і забезпечувати

відповідальність працівників органів безпеки за свої дії перед законом. Крім того, правова база має передбачати і спрощувати доступ до інформації для громадськості та демократичних інститутів [109].

Звернімо увагу на деякі принципи, що відзначені у цих рекомендаціях та ідентичні до принципів доброго урядування:

1. Спрямованість правоохоронної діяльності на суспільне благо. Ця засада стосується принципу «добročесність», визначальним елементом якого в українському законодавчому полі є пріоритет суспільних (публічних, державних) інтересів над приватними (див. напр. ст. 39 Закону України «Про запобігання корупції» [79] та ст.4 Закону України «Про державну службу» [76]).

2. Відповідність правоохоронної діяльності засадам демократичності. Цей принцип релевантний до принципів участі і суспільного консенсусу як важливих елементів доброго урядування.

3. Прозорість і підзвітність політики та практики правоохоронної діяльності. Прозорість і підзвітність є тотожними аналогічним принципам доброго урядування і обов'язковими складовими усіх зведень засад «Good Governance».

4. Якісна правова основа правоохоронної діяльності є складовою принципу доброго урядування «верховенство права».

Останнє також зосереджує нас на баченні ще одного принципу – відповідальності. Адже шляхом вирішення проблеми корупційної ураженості влади експертами Світового банку обґрунтовано вбачається розробка інституційних механізмів, які б підтримували працездатний баланс між гнучкістю та стриманістю влади і системи юридичної відповідальності. Країни з потужними правоохоронними інституціями або сталим прогресом виконання зобов'язань можуть мати можливість гнучко реагувати (навіть ціною певної корупції) на виклики системи правосуддя і корупції. Посилення формальних інструментів юридичних обмежень і заборон є лише одним із елементів багатосторонньої стратегії боротьби з корупцією [176, с. 109].

Подібну тезу розвиває вітчизняний дослідник П. Хамула, формуючи особливий набір засад відповідального ставлення до реформування правоохоронних органів у сучасних політичних умовах. Він відзначає низку тісно взаємопов'язаних аспектів, що близькі до нашого розуміння доброго урядування дотично до принципу відповідальності: підпорядкування, підзвітність, розподіл повноважень, деполітизація. Це зокрема передбачає рівномірність охоплення діяльністю правоохоронних органів усієї території держави; розподіл повноважень для запобігання зосередження надмірних повноважень в однієї або небагатьох осіб; наявність системи внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю правоохоронних органів, яка дозволяє виявляти факти порушення прав людини і зловживання владою з боку працівників правоохоронних органів; доступність інформації про їх функціонування, про процеси прийняття рішень та використовувані ресурси [124, с. 17].

На підставі зазначених та деяких інших джерел (напр. [144; 129; 20]) ми так визначаємо принцип відповідальності, як спеціалізований принцип доброго урядування для правоохоронної діяльності спеціалізованих антикорупційних органів. Відповідальність спеціалізованого антикорупційного органу є системою цінностей та бачення організації діяльності із запобігання та протидії корупції, що дозволяє утримувати баланс ефективного планування і пріоритезувати робочі завдання органу із урахуванням потреб і політичного запиту суспільства й держави, зосереджуватись на досягненні ключових результатів юрисдикційної антикорупційної діяльності із урахуванням об'єктивної неможливості забезпечити увесь комплекс виявлення, розслідування та звинувачення винних осіб у різноманітних проявах корупційних правопорушень.

За результатами проведеного дослідження питання доброго урядування у сфері запобігання корупції ми дійшли наступних висновків.

1. Зміст антикорупційної діяльності полягає у поєднанні низки складових:

– проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон та обов'язків і розширення відповідних знань – визначає адміністративно-правовий профіль діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції;

– боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів формує профіль діяльності спеціалізованих антикорупційних органів: органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, а також частку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, що є правоохоронними за змістом;

– функціональні повноваження спеціалізованих антикорупційних органів охоплюють лише частину антикорупційної діяльності, яку можна назвати загальнонаціональною. Проте робота із запобігання корупції в Україні здійснюється і на локальному рівні, у кожній установі чи організації, у державних органах, а до певної міри і в організаціях приватного сектору.

2. Опрацювання складових змісту антикорупційної діяльності дозволило нам сформулювати низку визначень, які пропонуємо включити новими абзацами 1 та 2 до ч. 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», у зв'язку з чим нумерація наступних абзаців буде змінена:

– Антикорупційна діяльність спеціалізованих органів України – проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон та обов'язків і розширення відповідних знань серед суспільства Національним агентством з питань запобігання корупції, боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів у діяльності прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції.

– Локальна антикорупційна діяльність у державному органі, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності – діяльність уповноваженого підрозділу (особи) щодо формування та забезпечення діяльності із запобігання та протидії корупції, що включає завдання розробки стандартів і процедур, призначених для забезпечення

добросовісності, управління корупційними ризиками, запобігання виникненню конфлікту інтересів та інших антикорупційних обмежень, реагування на прояви корупції та взаємодії з відповідальними державними органами.

3. Упровадження принципів доброго урядування у державному секторі запобігання корупції обґрунтовано складається із комплексу взаємно збалансованих інструментів, інтегрованих у законодавство і правозастосовну практику.

Особливих принципів концепції «Good Governance» для антикорупційної діяльності не виділено, проте низка принципів має більш детальне урегулювання на рівні засад запобігання корупції. Таким принципом є доброчесність, який, будучи засадою передусім запобігання корупції, має своє місце і в системі доброго урядування. Доброчесність має особливе значення саме у діяльності з питань запобігання та протидії корупції. Оскільки інституції, що мають такі завдання, отримують посилені вимоги щодо доброчесності як елементу реалізації своїх завдань.

4. Щодо елементів «Good Governance» для державної політики на підставі Конвенції проти корупції, ключовим є зосередження її побудови на основі принципу доброчесності, з урахуванням таких вимог інших принципів, як «ефективна скоординована політика», політика щодо «участі суспільства», політика «прозорості й відповідальності» охоплюються іншими принципами «Good Governance». Ми вважаємо, що ці положення стосуються відповідно принципів: а) ефективності та дієвості; б) залучення, чутливості до потреб та очікувань стейкхолдерів; в) прозорості, підзвітності.

5. Характеризуючи діяльність щодо оцінки антикорупційних програм органів влади України з позиції принципів доброго урядування, можна відзначити, що базою принципів «Good Governance» в антикорупційних програмах слугує звід організаційних принципів, що формується міжнародними стандартами ISO 31000 та ІЕС 31010, а також національним законодавством про запобігання корупції, включно із нормативним

регулюванням Національного агентства з питань запобігання корупції. Регулятором ефективності антикорупційних програм державних органів виступає Національне агентство з питань запобігання корупції, оскільки цей орган їх погоджує, тим самим виступаючи гарантом додержання принципів «Good Governance» у діяльності із запобігання та виявлення корупції.

Підґрунтям доброго урядування у цьому напрямі діяльності із запобігання корупції є врахування принципів ефективності та дієвості програм, участі, прозорості та підзвітності.

6. Відзначаємо, що у переважній більшості державних і приватних інституцій антикорупційні програми формуються без будь-якої системи координованої підтримки їх ефективності і дієвості, а також інших принципів «Good Governance». Тому пропонується запровадити моніторинг відповідності принципів розробки антикорупційних програм, що приймаються відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», а також ініціативних програм, що втілюються в життя за рішенням органів місцевого самоврядування, державних та недержавних організацій.

Для цього пропонується додати у Типову антикорупційну програму юридичної особи, що затверджена наказом НАЗК, розділ, який створить методологічне підґрунтя для утворення такої програми. Також у цьому наказі доцільно передбачити можливість моніторингу антикорупційних програм з боку координуючих організацій: асоціацій міст, органів місцевого самоврядування, органів управління державних і приватних підприємств, установ та організацій, громадських спілок (для громадських організацій – їх членів) тощо.

7. Стосовно правоохоронної антикорупційної діяльності спеціалізованих органів на підставі наукових джерел наше бачення системи принципів доброго урядування засноване на такій системі:

- Спрямованість правоохоронної діяльності на суспільне благо.
- Відповідність правоохоронної діяльності засадам демократичності.

– Прозорість і підзвітність політики та практики правоохоронної діяльності.

– Якісна правова основа правоохоронної діяльності є складовою принципу доброго урядування «верховенство права».

Також авторське бачення полягає у додаванні ще одного принципу – відповідальності. Відповідальність спеціалізованого антикорупційного органу є системою цінностей та бачення організації діяльності із запобігання та протидії корупції, що дозволяє утримувати баланс ефективного планування і пріоритезувати робочі завдання органу з урахуванням потреб і політичного запиту суспільства й держави, зосереджуватись на досягненні ключових результатів юрисдикційної антикорупційної діяльності з урахуванням об'єктивної неможливості забезпечити весь комплекс виявлення, розслідування та звинувачення винних осіб у різноманітних проявах корупційних правопорушень.

### **3.2. Корупціогенні фактори в діяльності органів публічної адміністрації та роль принципів доброго врядування для їх зменшення**

Прояви корупції в діяльності органів публічної адміністрації мають вкрай негативні наслідки, що завдає значної шкоди демократичному устрою нашої країни та створює для неї негативний імідж на міжнародній арені. У зв'язку із цим, вважаємо, що особливу увагу варто приділити запобіганню корупції, зокрема виявленню корупціогенних факторів та їх своєчасному усуненню.

Поняття «корупціогенний фактор» визначено у нормативних актах деяких органів державної влади, до повноважень яких належить проведення антикорупційної експертизи. Загалом чинне національне антикорупційне законодавство передбачає проведення двох видів антикорупційних експертиз: державної, тобто офіційної, та громадської або незалежної. Суб'єктами

проведення офіційної антикорупційної експертизи є Міністерство юстиції України, Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції. Суб'єктами проведення громадської або незалежної антикорупційної експертизи є громадські ради, фахівці державних органів, підприємств, установ, організацій, представники громадськості, міжнародні експерти. Проте вказаний перелік суб'єктів не є вичерпним [110, с. 99].

Так, згідно із п. 1.3 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 (далі – Методологія Мін'юсту), корупціогенний фактор – це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [81].

Відповідно до п. 2 Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, що затверджена наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.10.2020 № 470/20 (далі – Методологія НАЗК), корупціогенний фактор – це положення проєкту акта (чинного акта), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [57].

Серед напрацювань громадського сектору також є визначення терміна «корупціогенний фактор». Зокрема в Методології проведення антикорупційної експертизи законопроєктів аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей», термін «корупціогенний фактор» трактований як здатність норми або сукупності норм самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти виникненню корупційних ризиків [127].

Аналізуючи зазначене вище, можемо констатувати, що всі визначення по суті є дуже близькими за змістом. Водночас у контексті нашої роботи ми будемо розглядати поняття корупціогенні фактори в діяльності органів

публічної адміністрації дещо ширше, як положення актів чи норми, зокрема розпорядчих документів чи відповідних рішень, які створюють правові підстави для вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Принагідно слід уточнити й поняття «органи публічної адміністрації». Так, у європейському праві його розглядають у вузькому та у широкому сенсі. Зокрема у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». При цьому під органами публічної влади розуміються «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави)» [66, с. 67; 4, с. 75].

У широкому сенсі до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не належать до неї організаційно, проте виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, до «публічної влади» (або органів публічної влади) належить будь-яка установа публічного права (держава, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [66, с. 67; 4, с. 75].

Таким чином, органи публічної адміністрації охоплюють низку органів різного рівня.

У свою чергу для того, щоб з'ясувати роль принципів доброго врядування для зменшення корупціогенних факторів в діяльності органів публічної адміністрації, насамперед розглянемо, якими є корупціогенні фактори у діяльності цих органів.

Слід відзначити, що пошуку основних корупційних факторів присвячено чимало праць як українських, так і зарубіжних учених. Крім того, низку корупційних факторів окреслено і в нормативних, правових актах нашої держави.

Так, у 2009 році було проведено дослідження корупційних ризиків за такими сферами діяльності органів публічної адміністрації, як надання адміністративних послуг та контрольно-наглядова діяльність. Зокрема аналітична частина цього дослідження проводилася неурядовою організацією – Центром політико-правових реформ протягом січня 2008 – квітня 2009 років, а соціологічна частина – Фондом «Демократичні ініціативи» у березні 2009 року. Загалом проєкт було здійснено в рамках антикорупційного проєкту UPAS, що впроваджується Радою Європи та фінансується здебільшого ЄС (Підтримка належного урядування: Проєкт протидії корупції) [1].

За результатами цього дослідження було виокремлено загальні для всієї системи публічної адміністрації корупційні ризики та за сферами діяльності. Так, дослідниками до загальних корупційних ризиків віднесено:

- 1) інституційні та функціональні конфлікти інтересів у системі публічної адміністрації;
- 2) слабкість інституту публічної служби в Україні;
- 3) неналежна якість законодавства;
- 4) відсутність належних засобів правового захисту, зокрема неефективність інституту адміністративного оскарження;
- 5) слабкість внутрішнього адміністративного контролю, в тому числі неефективна процедура службових розслідувань;
- 6) неефективність зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації [117].

Основними корупційними ризиками у сфері надання адміністративних послуг визначено:

- 1) загальну складність процедури надання адміністративних послуг;

2) необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг;

3) брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг;

4) обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо).

У контрольно-наглядовій сфері основними корупційними ризиками визнано:

1) необґрунтовано широкі повноваження адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності (зокрема суб'єктів господарювання);

2) існування в деяких адміністративних органів необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок «на місці» («на об'єкті»);

3) спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на покарання, а не на усунення порушень або їх запобігання [117].

Також корупціогенні фактори визначено у нормативних актах антикорупційних інституцій. Розглянемо детальніше.

Згідно з п. 1.7 Методології Мін'юсту до корупціогенних факторів належать:

1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;

3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;

4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур [81].

У свою чергу в Методології НАЗК до корупціогенних факторів віднесено:

1. Неналежне визначення компетенції органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, що включає: встановлення або розширення дискреційних повноважень; перевищення законодавчо встановлених повноважень; наділення повноваженнями, якими вже наділені інші органи

державної влади; невинуватене делегування повноважень органів державної влади суб'єктам приватного права; необґрунтоване встановлення положень відсильного характеру; відсутність переліку видів, форм рішень, що приймаються суб'єктом владних повноважень; створення умов для обов'язкового особистого контакту юридичних та фізичних осіб із суб'єктом владних повноважень тощо.

2. Неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків фізичних (юридичних) осіб, зокрема: юридична невизначеність; створення перешкод для одержувачів адміністративних, освітніх, соціальних чи інших послуг, відсутність чи обмеження права на оскарження рішення суб'єкта владних повноважень; необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб.

3. Юридична колізія в законодавстві.

4. Використання правових конструкцій оціночного характеру.

5. Ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції, зокрема: застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень; запровадження правового регулювання, що дасть змогу уникати відповідальності; звуження змісту чи обсягу існуючих повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [57].

У підготовлених експерткою Т. Хутор практичних рекомендаціях «Як написати законопроект без корупціогенних факторів?» наведено найпоширеніші корупціогенні фактори в практиці українських законодавців та наведено зведену статистику усіх виявлених корупціогенних факторів на підставі аналізу всіх висновків Комітету, НАЗК та громадськості на законопроекти, в яких було виявлено корупціогенні фактори, протягом 2019–2020 років, що становить загалом 278 висновків. Зокрема до найпоширеніших віднесено:

1. Неналежне визначення повноважень суб'єктів владних повноважень:  
– дискреція;

- неналежне регулювання підзаконними НПА.

## 2. Недоліки публічних процедур:

- нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності фізичних та юридичних осіб приватного права під час здійснення публічних процедур;
- створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг.

## 3. Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- зменшення рівня прозорості та відкритості в діяльності відповідного органу;
- недоліки процедур добору на вакантні посади у відповідному органі та недоліки регулювання підстав і процедури звільнення посадових чи службових осіб.

## 4. Інші корупціогенні фактори та недоліки, які сприяють виникненню корупційних ризиків:

- юридичні колізії;
- прогалини;
- процедурні недоліки [126, с. 17–18].

Як стверджують Н. Глинська, Л. Лобойко, О. Шило, у літературі з державного управління виокремлюють різну кількість корупціогенних факторів, втім, як правило, до них відносять: широту дискреційних повноважень, визначення компетенції за формулою «має право»; надмірні вимоги до особи, що ставляться для реалізації її права; надмірна свобода підзаконного нормотворення; юридико-лінгвістична корупціогенність (використання неоднозначних та неусталених формулювань термінів, категорій оціночного характеру з незрозумілим, невизначеним змістом; позначення одного й того ж явища різними термінами; технічні помилки в тексті; пропущення слів та ін.); відсутність відповідальності державних службовців; заповнення законодавчих прогалин за допомогою нормативно-правових актів органів виконавчої влади; колізійність та пробільність

правового регулювання; відсутність адміністративних процедур; відсутність контролю, в тому числі суспільного, за діяльністю посадовців, порушення вимог нормопроектувальної техніки тощо [19, с. 20].

Аналізуючи зазначене вище, можемо констатувати, що єдиного переліку корупціогенних факторів як в нормативних актах нашої країни, так і в підходах дослідників немає.

При цьому слід відзначити, що спільними як в актах антикорупційних органів, так і роботах дослідників названо такі корупціогенні фактори, як: дискреція; правова невизначеність; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди; використання правових конструкцій оціночного характеру.

Розглянемо детальніше зміст цих корупціогенних факторів.

Перший корупціогенний фактор – дискреція.

Так, під поняттям «дискреція» зазвичай розуміються дискреційні повноваження, що отримали свою формалізацію в межах приписів Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980 р. [140]. Згідно із цим документом, дискреційними (мовою оригіналу англ. – «discretionary power») є повноваження, які орган державної влади в процесі ухвалення рішення може реалізовувати з певною мірою свободи розсуду, тобто ситуація, за якої суб'єкт владних повноважень може обирати з декількох допустимих рішень саме те, що, на його думку, є найбільш оптимальним за відповідних обставин.

У межах національного законодавства «дискреційні повноваження», відповідно до п. 1.6 Методології НАЗК [57], є сукупністю прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке ухвалюється, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених

нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [125, с. 157–158].

Отже, дискреція – це можливість приймати рішення в діяльності органів публічної адміністрації з певною мірою свободи розсуду.

Стосовно правової невизначеності відзначимо таке.

Загалом у конституційному праві України засада правової визначеності (англ. – *legal certainty*) належить до неписаних складових принципу верховенства права, яка згідно з правовими позиціями Конституційного Суду України слугує забезпеченню непорушності конституційних прав людини (див. Рішення від 02.06.1999 № 2-в/99, від 22.09.2005 № 5-рп/2005) [10; 107; 105, с. 45].

Згідно з ухваленим Венеціанською комісією «Контрольним списком питань для оцінки стану дотримання верховенства права» правова визначеність передбачає:

- 1) доступність законодавства;
- 2) його передбачуваність;
- 3) доступність рішень судів;
- 4) стабільність і послідовність закону та його застосування на практиці;
- 5) відсутність зворотної сили закону;
- 6) охорону правомірних очікувань;
- 7) дотримання принципів *nullum crimen sine lege* і *nulla poena sine lege*;
- 8) додержання засади *res judicata* [164, с. 15–17; 105, с. 45].

Невизначеність права як певний рівень нормативних правових узагальнень знаходить безпосереднє вираження у різноманітних нормах права. Використання невизначеності у формулюванні правових приписів інколи використовується свідомо для створення передумов, з тим щоб діапазон реального впливу юридичної норми на суспільні відносини найбільш повно і послідовно охоплював динамічно функціональні аспекти їх розвитку [111, с. 23-24].

Невизначеність права, його окремих понять та категорій надає можливість суб'єктам правовідносин певну свободу у використанні правової норми за допомогою можливості наповнення відповідних термінів власним змістом залежно від фактичної ситуації. Правова невизначеність в її негативному значенні може мати місце у таких найважливіших компонентах правової системи, як законодавство, система права і правозастосовна практика [111, с. 23–24].

Таким чином, правова невизначеність – це відсутність чіткості у правових конструкціях, що створює ризики неоднозначного їх застосування на практиці.

Поняття «конфлікт інтересів» визначено у Законі України «Про запобігання корупції» [79] та виокремлено як потенційний і реальний.

Так, потенційний конфлікт інтересів – це наявність в особі приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Як зазначає Р. Дутка, можна виявити чітку залежність між вказаними поняттями: потенційний конфлікт інтересів визначає наявність приватного інтересу, що може вплинути на об'єктивність прийняття рішень, тоді як реальний конфлікт інтересів визначає сам факт впливу в тій чи іншій формі приватного інтересу на об'єктивність прийняття рішень. Автор стверджує, що потенційний конфлікт інтересів передуює реальному конфлікту інтересів та переростає у нього внаслідок відповідного юридичного факту, на підставі якого і встановлюється реальний вплив приватного інтересу на об'єктивність

чи неупередженість прийняття особою рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень [24, с. 136].

Таким чином, конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу, що виявляється у ймовірності впливу на об’єктивність під час прийняття рішення або у безпосередньому впливі на прийняття рішення.

Поняття «неправомірна вигода» також міститься в основному антикорупційному законі нашої держави. Неправомірною вигодою відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [79] є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Як відзначає М. Комарницька, у нашому суспільстві одним із найбільш соціально значущих та загрозливих виявів корупції є прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди [49, с. 39].

О. Шостко наголошує, що для держави і суспільства найнебезпечнішою є ситуація, коли корупційні діяння вчиняють саме керівники державних чи правоохоронних органів чи органів місцевого самоврядування, які незаконно й неправомірно використовують свій державний статус для отримання переваг. На думку науковця, такі особи відрізняються від інших злочинців обсягом та величиною владних компетентностей «для самозбагачення та отримання інших вигод» [130, с. 179–182].

Отже, неправомірна вигода – це отримання будь-яких вигод, що не передбачені чинним законодавством.

У свою чергу ми провели власне дослідження та проаналізували 50 нормативно-правових та нормативних актів, серед яких як проекти, так і чинні акти щодо наявності в них корупціогенних факторів (перелік актів є додатком до дисертації). Окремі з них, зокрема ті, де були ідентифіковані корупціогенні фактори, розглянемо та спробуємо визначити роль принципів доброго врядування для їх зменшення.

Так, ст. 15 Закону України «Про вищу освіту» присвячено повноваженням засновника чи засновників закладу вищої освіти. Зокрема в ч. 2 цієї статті перелічені такі повноваження:

«2. Засновник (засновники) закладу вищої освіти або уповноважений ним (ними) орган:

- 1) затверджує статут закладу вищої освіти;
- 2) укладає в місячний строк контракт з керівником закладу вищої освіти;
- 3) достроково розриває контракт із керівником закладу вищої освіти;
- 4) здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу вищої освіти;
- 5) здійснює контроль за дотриманням статуту закладу вищої освіти;
- б) здійснює інші повноваження, передбачені законом і статутом закладу вищої освіти» [73].

На нашу думку, у даному положенні є такий корупціогенний фактор, як правова невизначеність, оскільки серед перелічених повноважень міститься пункт про здійснення інших повноважень, передбачених законом і статутом закладу вищої освіти. Слід звернути увагу, що це і є норма закону, в якій ці повноваження мали б бути чітко перелічені.

Разом із цим у ч. 3 ст. 15 вказаного вище закону зазначено:

«3. Засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган може (можуть) делегувати окремі свої повноваження керівникові або іншому органу управління закладу вищої освіти» [73].

У цій нормі, на нашу думку, серед корупціогенних факторів – дискреція, юридична невизначеність, конфлікт інтересів. Зокрема умови, за яких засновник або уповноважений ним орган може делегувати окремі свої повноваження, не визначено. Які саме із повноважень можуть бути делеговані – не визначено, що сприяє дискреційному прийняттю рішення стосовно різних керівників. Більше того, якщо уповноважений орган делегує свої контрольні повноваження керівнику закладу вищої освіти, то виходить, що керівник

здійснюватиме контроль сам за собою, що обумовлює виникнення конфлікту інтересів та сприяє уникненню будь-якої відповідальності.

Таким чином, у наведеному прикладі такі принципи доброго врядування, як правова визначеність, прозорість, делегування, підзвітність, відповідальність нівелюються.

З метою належного дотримання вказаних принципів доброго врядування вважаємо за доцільне:

- 1) виключити п. 6 ч. 2, ст. 15 Закону України «Про вищу освіту»;
- 2) ч. 3 ст. 15 Закону України «Про вищу освіту» викласти у такій редакції:

«3. Керівник закладу вищої освіти є підзвітним засновнику (засновникам) або уповноваженому органу. Така звітність подається за примірною формою звіту, що затверджена Кабінетом Міністрів України.

Засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган не може (можуть) делегувати свої контрольні повноваження керівникові або іншому органу управління закладу вищої освіти».

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 «Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності» [100] затверджено типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності (далі – Типова форма контракту).

У розділі II Типової форми контракту визначено права та обов'язки сторін, зокрема зобов'язання керівника. Проте, за результатами аналізу цього розділу, жодних положень, якими б були установлені антикорупційні обов'язки таких керівників, що передбачені Законом України «Про запобігання корупції», немає. На нашу думку, відсутність чітких основних обов'язків, які покладаються на керівника, зокрема антикорупційних, створює правову невизначеність в означеній сфері та може сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Так, ст. 61, 62 Закону України «Про запобігання корупції» [79] з-поміж іншого встановлено, що керівники юридичної особи забезпечують регулярну

оцінку корупційних ризиків у її діяльності та здійснюють відповідні антикорупційні заходи; в обов'язковому порядку затверджують антикорупційні програми, що є комплексом правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи.

У масштабі країни відсутність такої норми у Типовій формі контракту унеможливить належну реалізацію таких принципів доброго врядування, як прозорість та відкритість, оскільки може слугувати підставою для залишення поза увагою корупційних ризиків, зокрема щодо отримання відповідними службовими особами неправомірної вигоди.

У зв'язку із зазначеним вище пропонуємо доповнити розділ II Типової форми контракту п. 6<sup>4</sup> у такій редакції:

«керівник зобов'язується забезпечити затвердження антикорупційної програми, регулярну оцінку корупційних ризиків та здійснення низки антикорупційних заходів».

Постановою Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2022 р. № 406 «Про внесення змін до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304» внесено зміни до умов оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу», у частині виплат керівним працівникам. Зокрема зміну викладено у такій редакції:

«До окремого рішення Кабінету Міністрів України, але не раніше 1 січня 2024 р., Прем'єр-міністру України, Першому віце-прем'єр-міністру України, віце-прем'єр-міністру України, міністрам, їх першим заступникам, заступникам, Голові та членам Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку і головам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій надбавка за інтенсивність праці, передбачена абзацом третім цього пункту, не виплачується. Зазначені обмеження не поширюються на посадових осіб, які за умовами оплати праці прирівнюються до членів Кабінету Міністрів України відповідно до закону» [74].

Власне внесенням змін у такій редакції, на нашу думку, встановлюються нерівні умови, зокрема встановлюються обмеження визначеним категоріям посадовців щодо виплати надбавки за інтенсивність праці, що можна визначити, як корупціогенний фактор – несправедливе надання привілеїв чи встановлення обмежень.

Варто зазначити, що у такій ситуації знівельовано такий принцип доброго врядування, як справедливість. Зокрема для належного забезпечення функціонування принципів доброго врядування та з метою усунення цього корупціогенного фактора, вважаємо за доцільне виключити 2 речення п. 2 запропонованих змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2022 р. № 406 «Про внесення змін до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304».

П. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» визначено:

«1. Надати право керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)» [21].

На нашу думку, зазначена норма у частині надання права вказаним вище керівникам самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників є дискреційною та порушує такі принципи доброго врядування, як справедливість, прозорість, орієнтованість на консенсус.

Пропонуємо п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що

фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» викласти у такій редакції:

«1. Керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, визначати розмір оплати часу простою працівників, як дві третіх тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)».

У Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166 [67], у пп. 2 п. 5 конкретизовано витрати на організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності громадського об'єднання, на які спрямовуються бюджетні кошти, зокрема це придбання канцелярських товарів, послуги зв'язку та обслуговування оргтехніки тощо. Проте в абз. 11 пп. 2 п. 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166, зазначено:

«інші витрати на організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності громадського об'єднання, які підтвержені відповідними документами» [67].

Дана норма містить юридичну невизначеність, що обумовлює юридичну невизначеність щодо «інших витрат» та сприяє дискреційному вирішенню відповідальною особою, які витрати можна віднести до таких. Що у свою чергу порушує такий принцип доброго врядування, як прозорість та права визначеність.

Те ж саме стосується і витрат на організаційний розвиток громадського об'єднання, зокрема в абз. 8 пп. 3 п. 5 визначено:

«інші витрати на організаційний розвиток громадського об'єднання, які підтверджені відповідними документами» [67].

Пропонуємо абз. 11 пп. 2 п. 5 та абз. 8 пп. 3 п. 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166, виключити.

У цілому в проаналізованих нами актах виявлено: дискрецію; правову невизначеність; несправедливе надання привілеїв чи встановлення обмежень; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди.

Беручи до уваги викладене, вважаємо, що для спрощення виявлення корупційних факторів у діяльності органів публічної адміністрації необхідно ті корупційні фактори, що зустрічаються найчастіше, закріпити в антикорупційному законі України.

Зокрема пропонуємо ч. 1 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» доповнити абзацом другим і третім та викласти їх у такій редакції:

«До основних корупційних факторів належать: дискреція; правова невизначеність; надання привілеїв чи встановлення обмежень; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди.

Зазначені корупційні фактори не є виключними та можуть бути деталізовані та доповнені у відповідних порядках та методологіях антикорупційних органів».

Підбиваючи підсумки, слід відзначити, що роль принципів доброго врядування для зменшення корупційних факторів у діяльності органів публічної адміністрації безумовно є значною. Винятково комплексне дотримання усіх принципів доброго врядування у практичній діяльності органів публічної адміністрації сприятиме зменшенню виникнення корупційних факторів зокрема та запобіганню корупції загалом.

Розглянувши корупціогенні фактори в діяльності органів публічної адміністрації та роль принципів доброго врядування для їх зменшення, ми дійшли таких висновків:

1. У контексті нашої роботи запропоновано поняття «корупціогенні фактори» в діяльності органів публічної адміністрації розглядати як положення актів чи норми, зокрема розпорядчих документів чи відповідних рішень, які створюють правові підстави для вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2. Проаналізовано праці як українських, так і зарубіжних учених, нормативні та правові акти антикорупційних органів щодо виокремлення корупціогенних факторів та констатовано, що єдиного переліку корупціогенних факторів як в нормативних актах нашої країни, так і в підходах дослідників немає.

Водночас спільними як в актах антикорупційних органів, так і дослідників названо такі корупціогенні фактори, як дискреція; правова невизначеність; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди; використання правових конструкцій оціночного характеру. Розкрито їх зміст.

3. Уточнено такі поняття:

– дискреція – це можливість приймати рішення в діяльності органів публічної адміністрації з певною мірою свободи розсуду;

– правова невизначеність – це відсутність чіткості у правових конструкціях, що створює ризики неоднозначного їх застосування на практиці;

– конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу, що виявляється у ймовірності впливу на об'єктивність під час прийняття рішення або у безпосередньому впливі на прийняття рішення;

– неправомірна вигода – це отримання будь-яких вигод, що не передбачені чинним законодавством.

4. Проведено власне емпіричне дослідження щодо аналізу 50 нормативно-правових та нормативних актів, серед яких як проекти, так і чинні акти щодо наявності в них корупціогенних факторів. Результати дослідження висвітлені в окремому додатку до дисертації.

5. За результатами проведеного емпіричного дослідження з метою викорінення корупціогенних факторів за допомогою впровадження засад доброго врядування запропоновано внести такі зміни до законодавства:

1) виключити п. 6 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про вищу освіту»;

2) ч. 3 ст. 15 Закону України «Про вищу освіту» викласти у такій редакції:

«3. Керівник закладу вищої освіти є підзвітним засновнику (засновникам) або уповноваженому органу. Така звітність подається за примірною формою звіту, що затверджена Кабінетом Міністрів України.

Засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган не може (можуть) делегувати свої контрольні повноваження керівникові або іншому органу управління закладу вищої освіти»;

3) доповнити розділ II Типової форми контракту, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 «Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності», п. 6–4 у такій редакції:

«керівник зобов'язується забезпечити затвердження антикорупційної програми, регулярну оцінку корупційних ризиків та здійснення низки антикорупційних заходів»;

4) виключити 2 речення п. 2 запропонованих змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2022 р. № 406 «Про внесення змін до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304»;

5) п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що

фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» викласти у такій редакції:

«1. Керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, визначати розмір оплати часу простою працівників, як дві третіх тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)».

б) абз. 11 пп. 2 п. 5 та абз. 8 пп. 3 п. 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166, виключити.

б. З метою системного усунення корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації запропоновано ч. 1 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» доповнити абзацом другим і третім та викласти їх у такій редакції:

«До основних корупціогенних факторів належать: дискреція; правова невизначеність; несправедливе надання привілеїв чи встановлення обмежень; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди.

Зазначені корупціогенні фактори не є виключними та можуть бути деталізовані та доповнені у відповідних порядках та методологіях антикорупційних органів».

7. Акцентовано, що роль принципів доброго врядування для зменшення корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації безумовно є значною. Винятково комплексне дотримання усіх принципів доброго врядування у практичній діяльності органів публічної адміністрації сприятиме зменшенню виникнення корупціогенних факторів та загалом запобіганню корупції.

## Висновки до третього розділу

За результатами проведеного дослідження реалізації принципів доброго врядування в системі запобігання корупції ми дійшли наступних висновків.

1. Розкрито зміст антикорупційної діяльності, який полягає у поєднанні низки складових:

– проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон, обов'язків та розширення відповідних знань – визначає адміністративно-правовий профіль діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції;

– боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів формує профіль діяльності спеціалізованих антикорупційних органів: органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційне бюро України, а також частку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, що є правоохоронними за змістом;

– функціональні повноваження спеціалізованих антикорупційних органів охоплюють лише частину антикорупційної діяльності, яку можна назвати загальнонаціональною. Проте робота із запобігання корупції в Україні здійснюється і на локальному рівні, у кожній установі чи організації, у державних органах, а до певної міри і в організаціях приватного сектору.

2. На підставі опрацювання складових змісту антикорупційної діяльності запропоновано низку визначень, які пропонуємо доповнити новими абзацами 1 та 2 до ч. 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», у зв'язку з чим нумерація наступних абзаців буде змінена:

– Антикорупційна діяльність спеціалізованих органів України – проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон та обов'язків, а також розширення відповідних знань серед суспільства Національним агентством з питань запобігання корупції, боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів у діяльності прокуратури, Національної поліції, Національного

антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції.

– Локальна антикорупційна діяльність у державному органі, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності – діяльність уповноваженого підрозділу (особи) щодо формування та забезпечення діяльності з запобігання та протидії корупції, що включає завдання розробки стандартів і процедур, призначених для забезпечення добросовісності, управління корупційними ризиками, запобігання виникненню конфлікту інтересів та інших антикорупційних обмежень, реагування на прояви корупції та взаємодії з відповідальними державними органами.

3. Впровадження принципів доброго урядування у державному секторі запобігання корупції обґрунтовано складається із комплексу взаємно збалансованих інструментів, інтегрованих у законодавство і правозастосовну практику.

Особливих принципів концепції «Good Governance» для антикорупційної діяльності не виділено, проте низка принципів має більш детальне урегулювання на рівні засад запобігання корупції. Таким принципом є доброчесність, який будучи засадою передусім запобігання корупції, має своє місце і в системі доброго урядування. Доброчесність має особливе значення саме у діяльності з питань запобігання та протидії корупції. Оскільки інституції, що мають такі завдання, отримують посилені вимоги щодо доброчесності як елементу реалізації своїх завдань.

4. Щодо елементів «Good Governance» для державної політики на основі Конвенції проти корупції, ключовим є зосередження її побудови на основі принципу доброчесності, з урахуванням таких вимог інших принципів як «ефективна скоординована політика», політика щодо «участі суспільства», політика «прозорості й відповідальності» охоплюються іншими принципами «Good Governance». Ми вважаємо, що ці положення стосуються відповідно

принципів: а) ефективності та дієвості; б) залучення, чутливість до потреб та очікувань стейкхолдерів; в) прозорості, підзвітності.

5. Характеризуючи діяльність із оцінки антикорупційних програм органів влади України з позиції принципів доброго урядування, можна відзначити, що базою принципів «Good Governance» в антикорупційних програмах слугує звід організаційних принципів, що формується міжнародними стандартами ISO 31000 та 31010, а також національним законодавством про запобігання корупції, включно із нормативним регулюванням Національного агентства з питань запобігання корупції. Регулятором ефективності антикорупційних програм державних органів виступає Національне агентство з питань запобігання корупції, оскільки цей орган їх погоджує, тим самим виступаючи гарантом додержання принципів «Good Governance» у діяльності із запобігання та виявлення корупції.

Основи доброго урядування у цьому напрямі діяльності із запобігання корупції є врахування принципів ефективності та дієвості програм, участі, прозорості та підзвітності.

6. У переважній більшості державних і приватних інституцій антикорупційні програми формуються без будь-якої системи координованої підтримки їх ефективності і дієвості, а також інших принципів «Good Governance». Тому пропонується запровадити моніторинг відповідності принципів розробки антикорупційної програми, що приймаються відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», а також ініціативних програм, що втілюються в життя за рішенням органів місцевого самоврядування, державних та недержавних організацій.

Для цього пропонується додати у Типову антикорупційну програму юридичної особи, що затверджена наказом НАЗК, розділ, що створить методологічні підґрунтя для утворення такої програми. Також у цьому наказі доцільно передбачити можливість моніторингу антикорупційних програм з боку координуючих організацій: асоціацій міст, органів місцевого самоврядування, органів управління державних і приватних підприємств,

установ та організацій, громадських спілок (для громадських організацій – їхніх членів) тощо.

7. Стосовно до правоохоронної антикорупційної діяльності спеціалізованих органів на основі наукових джерел наше бачення системи принципів доброго урядування засноване на такій сукупності елементів:

- Спрямованість правоохоронної діяльності на суспільне благо.
- Відповідність правоохоронної діяльності засадам демократичності.
- Прозорість і підзвітність політики та практики правоохоронної діяльності.
- Якісна правова основа правоохоронної діяльності є складовою принципу доброго урядування «верховенство права».

Також, авторське бачення полягає у додаванні ще одного принципу – відповідальності. Відповідальність спеціалізованого антикорупційного органу є системою цінностей та бачень організації діяльності із запобігання та протидії корупції, що дозволяє утримувати баланс ефективного планування і пріоритезувати робочі завдання органу із урахуванням потреб і політичного запиту суспільства й держави, зосереджуватись на досягненні ключових результатів юрисдикційної антикорупційної діяльності із урахуванням об'єктивної неможливості забезпечити увесь комплекс виявлення, розслідування та звинувачення винних осіб у різноманітних проявах корупційних правопорушень.

8. У контексті нашої роботи, запропоновано поняття корупціогенні фактори в діяльності органів публічної адміністрації розглядати як положення актів чи норми, зокрема, розпорядчих документів чи відповідних рішень, які створюють правові підстави для вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень пов'язаних з корупцією.

9. Проаналізовано праці, як українських, так і зарубіжних учених, нормативні та правові акти антикорупційних органів щодо виокремлення корупціогенних факторів та констатовано, що єдиного переліку

корупціогенних факторів, як в нормативних актах нашої країни, так і в підходах дослідників немає.

Водночас, спільними, як в актах антикорупційних органів, так і дослідників виділено такі корупціогенні фактори, як дискреція; правова невизначеність; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди; використання правових конструкцій оціночного характеру. Розкрито їх зміст.

10. Уточнено такі поняття:

– дискреція – це можливість приймати рішення в діяльності органів публічної адміністрації з певною мірою свободи розсуду;

– правова невизначеність – це відсутність чіткості у правових конструкціях, що створює ризики неоднозначного їх застосування на практиці;

– конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу, що проявляється у ймовірності впливу на об'єктивність під час прийняття рішення або у безпосередньому впливі на прийняття рішення;

– неправомірна вигода – це отримання будь-яких вигод, що не передбачені чинним законодавством.

11. За результатами проведеного емпіричного дослідження з метою викорінення корупціогенних факторів за допомогою впровадження засад доброго врядування запропоновано внести такі зміни до законодавства:

1) виключити п. 6 ч. 2, ст. 15 Закону України «Про вищу освіту»;

2) ч. 3 ст. 15 Закону України «Про вищу освіту» викласти у такій редакції:

«3. Керівник закладу вищої освіти є підзвітним засновнику (засновникам) або уповноваженому органу. Така звітність подається за примірною формою звіту, що затвердженою Кабінетом Міністрів України.

Засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган не може (можуть) делегувати свої контрольні повноваження керівникові або іншому органу управління закладу вищої освіти.»;

3) доповнити розділ II Типової форми контракту, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 «Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності» п. 6-4 у такій редакції:

«керівник зобов'язується забезпечити затвердження антикорупційної програми, регулярну оцінку корупційних ризиків та здійснення ряду антикорупційних заходів»;

4) виключити 2 речення п. 2 запропонованих змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2022 р. № 406 «Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304»;

5) п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» викласти у такій редакції:

«1. Керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, визначати розмір оплати часу простою працівників, як дві третіх тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)».

б) абз. 11 пп. 2 п. 5 та абз. 8 пп. 3 п. 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166, виключити.

11. З метою системного усунення корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації, запропоновано ч. 1 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» доповнити абзацом другим і третім та викласти їх у такій редакції:

«До основних корупціогенних факторів належать: дискреція; правова невизначеність; не справедливе надання привілеїв чи встановлення обмежень; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди.

Зазначені корупціогенні фактори не є виключними та можуть бути деталізовані та доповнені у відповідних порядках та методологіях антикорупційних органів».

12. Акцентовано, що роль принципів доброго врядування для зменшення корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації безумовно є значною. Виключно комплексне дотримання усіх принципів доброго врядування у практичній діяльності органів публічної адміністрації сприятиме зменшенню виникнення корупціогенних факторів та загалом запобіганню корупції.

Основні наукові результати здобувача опубліковано в працях [37; 41; 42; 43; 44].

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні змісту адміністративно-правового забезпечення реалізації принципів доброго урядування в системі запобігання корупції у діяльності публічної влади. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них наведено нижче.

1. У результаті дослідження етимологічних зв'язків категорій «врядування», «урядування», «бюрократія», «державне управління», «публічне адміністрування», «governance» з'ясовано, що більшість із цих визначень включають три елементи: *процес*, за допомогою якого здійснюється *владне втручання*, у певній *сфері управління* (колективом, громадою, суспільством, країною).

З метою удосконалення підходу до безпосереднього впровадження принципів доброго урядування у концепцію сучасного публічного управління в Україні на противагу імітації – запропоновано використовувати буквальний переклад «добре урядування».

З'ясовано, що концепція «Good Governance» з'явилась як відповідь на виклик, який постав перед розвинутими країнами світу у зв'язку з перерозподілом ресурсів після закінчення «холодної війни», через потребу переорієнтувати свої економіки і публічне управління на вирішення світових криз бідності і ресурсів, а також загальною зміною раніше панівної концепції загального добробуту на розвиток сучасного адміністрування з високою залученістю суспільних інституцій та активізмом у громадах.

На підставі аналізу системного бачення концепції «Good Governance» визначено, що:

– по-перше, добре урядування має безпосередній зв'язок з такими категоріями, як здійснення прав людини та основних свобод, стійке

економічне зростання, сталий розвиток та викорінення бідності та голоду, боротьба з корупцією, сприяння доступу до інформації, встановлення активної, вільної та значущої участі та посилення здійснення правосуддя, прозорості, підзвітності;

– по-друге, у співвідношенні з вищенаведеними поняттями, кожне з яких складає власний комплекс завдань і принципів та є суспільно важливими цінностями, добре урядування розглядається як одне із переліку, а не об'єднувальне поняття;

– по-третє, низка інших категорій згадується Генеральною Асамблеєю ООН як складові доброго урядування: підзвітна та прозора державна служба, яка підтримує найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, є одним із важливих компонентів доброго урядування.

2. На підставі аналізу вітчизняних нормативних актів виокремлено наступні передумови та етапи формування принципів доброго урядування:

*Перший етап* – охоплює період, що розпочався зі здобуттям незалежності до врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування, це етап розбудови нашої держави, розроблення її нормативної бази функціонування.

Формуються верховенство права, права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість.

*Другий етап* – розпочинається 1997 року, це початок формування принципів доброго урядування в Україні, основними передумовами виникнення якого можемо відзначити декларативне законодавство, відсутність належного функціонування усіх державних органів та відсутність будь-якої звітності.

Формуються компетентність, спроможність, підзвітність.

*Третій етап* бере свій початок у 2006 році та характеризується розробленням та ухваленням концептуального документа «На шляху до доброчесності» на рівні держави.

Передумовами цього етапу послуговували дослідження міжнародних організацій, за допомогою яких було акцентовано увагу на низці проблем – недосконалості інституту державної служби, непрозорому формуванні та діяльності виборних органів, судової влади, недостатній участі громадянського суспільства у державних справах тощо.

Формуються ефективність та результативність.

*Четвертий етап* – його початком вважаємо затвердження у 2008 році Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Низка документів, які в подальшому були ухвалені в Україні, зокрема для її впровадження в Україні, власне й створили передумови для популяризації та розбудови доброго врядування.

Формуються чесне проведення виборів, представництво та участь, а також етична поведінка.

*П'ятий етап* розпочинається у 2015 році зі схваленням Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Передумовами цього етапу слугували: малоефективна взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю; недостатня прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забюрократизовані процедури; низький рівень довіри; тимчасова окупація та військова агресія з боку російської федерації в окремих районах України; недосконалість чинного законодавства; недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу.

Формуються сталий розвиток та стратегічна орієнтація, раціональне управління фінансами.

3. Принципи доброго урядування складають систему, що у сукупності вирішує завдання об'єднання розмаїтих основ ефективного публічного управління у вірний спосіб з повагою до цілей, які перед ним стоять. У свою чергу кожний принцип доброго урядування також є системним, адже де-факто передбачає поєднання різних елементів у комплексний спосіб, що разом

утворюють певну цінність у здійсненні публічного управління у правильний спосіб.

Система принципів «Good Governance» різниться залежно від організації, що їх генерує, та її специфіки. Отже, рішення полягає у системності вимог до відкритої інклюзивної економіки та добросовісного публічного управління, що у свою чергу поєднується ефективністю або якістю до обох цих складових.

Добросовісність або ж некорупційне функціонування здебільшого стосується у системі «Good Governance» діяльності політичних інституцій, проте має перехід і на економічний сектор.

Особливими, інтегральними принципами антикорупції у системі «Good Governance» є відкритість (англ. openness) та добросовісність як етичність (у розумінні англ. integrity та ethic). Вони є ключовим виразником адміністративного права як права ефективного публічного управління у системі «Good Governance».

4. Основи сучасної концепції доброго урядування закладені провідною міжнародною організацією – ООН. Бачення ООН щодо впровадження концепції доброго урядування базується на чотирьох ключових напрямках: посиленні стійкості демократичних владних інституцій; розвитку інклюзивності адміністративних послуг (сервісів публічної влади); впровадженні засад верховенства права; системній боротьбі і протидії корупції.

На підставі контекстного аналізу визначено найбільш поширені напрями впровадження концепції доброго урядування у країнах, що розвиваються: демократичне управління, місцевий розвиток та права людини.

Незважаючи на особливий шлях упровадження концепції «Good Governance» в Європі шляхом запровадження його засад окремими пактами різними інституціями ЄС та його адресацію переважно для молодих країн-членів співтовариства, ця концепція вважається панівною для ефективного налагодження публічного управління в Європі.

Аналіз джерел з корпоративного управління приводить нас до усвідомлення, що концепція доброго урядування насправді в сучасному світі є інтегральною системою ефективного управління інституціями незалежно від їх приналежності до публічного чи приватного сектору і є об'єднувальною у розумінні якісної діяльності. Саме тому ці принципи важливі для побудови ефективного публічного управління в Україні.

5. Нормативно-правове регулювання принципів доброго врядування здійснюється завдяки низці нормативно-правових актів, які базуються на міжнародних стандартах урядування, але жоден з них не містить повного переліку названих принципів та процедур реалізації їх змісту, переважно відсилаючи до положень інших правових актів відповідного напрямку.

Сьогодні актуальним та наближеним до забезпечення реалізації принципів доброго урядування залишається Закон України «Про адміністративну процедуру». Проте його положення не відображають повною мірою процедурний зміст усіх принципів доброго урядування, а відповідно і не вирішить проблему. Тому вважаємо за доцільне доопрацювати зміст цього Закону з урахуванням регламентації процедур реалізації основних та антикорупційних принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади без відсилок до змісту інших нормативно-правових актів.

Нормативно-правові акти, які містять окремі процедури реалізації змісту принципів доброго урядування у діяльності органів публічної влади, можна класифікувати за такими критеріями:

– За локальною сферою дії:

1) Забезпечення служби у державних органах та органах місцевого самоврядування. Закони України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги», а також Постанова № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців».

2) Антикорупційна сфера. Закони України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України».

3) Правоохоронна сфера. Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс добросовісної поведінки та професійної етики в Міноборони та Збройних Силах України.

4) Інформаційна сфера. Закони України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації».

5) Господарська. Закони України «Про публічні закупівлі», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

– За видами та змістом процедур:

1) проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

2) проведення відкритих засідань, конкурсів органами публічної влади дотримання порядку використання конфіденційної інформації;

3) проведення спільних засідань, сесій, відкритих голосувань, конференцій, впровадження навчальних модулів з ефективного урядування та підготовки протоколів, звітів за результатами перед громадою;

4) встановлення правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції за допомогою підрозділів внутрішнього контролю;

5) оприлюднення на офіційних веб-сайтах, веб-порталах органів публічної влади результатів проведення конкурсів для службовців;

б) встановлення процедури декларування та урегулювання конфліктів інтересів, правил використання Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

7) проведення моніторингів (за процедурами публічних закупівель, способу життя суб'єктів декларування тощо) та заходів підвищення рівня якості надання адміністративних послуг органами публічної влади;

8) процедури використання доступу до баз даних та інформаційних систем;

9) визначення процедур оскарження рішень атестаційних комісій;

10) проведення відкритих громадських слухань та створення громадських рад при органах влади та самоврядування.

Із сформованої системи принципів доброго урядування, які відображені у переважній більшості проаналізованих нами законів та підзаконних актів, конкретними процедурами визначено реалізацію змісту наступних принципів:

1) Серед основних принципів: відкритість та добросовісність як етичність.

2) Серед антикорупційних принципів: прозорість, підзвітність, орієнтованість на суспільний консенсус, справедливість.

Аналіз забезпечення реалізації системи принципів доброго урядування у діяльності публічної влади шляхом регламентації процедур у нормативно-правових актах дозволив нам узагальнити результати впровадження концепції «good governance» у вітчизняному законодавстві та визначити окремі її напрями, які посилено завдяки реалізації процедурного змісту принципів доброго урядування:

– демократичність управління органами публічної влади – шляхом покращення прозорості та підзвітності і підконтрольності перед громадськістю, участі громадянського суспільства у процесах урядування та контролю цих процесів;

– децентралізоване управління на місцях – шляхом запровадження прозорого формування та використання місцевих бюджетів громадою, підзвітності органів місцевої влади, справедливого та результативного управління під контролем громад;

– захист та повага до прав людини – шляхом забезпечення реалізації потреб громадян та їхнього захисту правоохоронними інституціями з дотриманням превалювання суспільних потреб над особистими, етичності та відповідальності;

– боротьба з корупцією – шляхом добросесної поведінки, прозорості та підзвітності в діяльності органів влади, ефективності антикорупційних органів та їх відповідальності перед громадянами;

– запровадження електронного урядування – шляхом спрощення доступу до інформації та збільшення прозорості і відкритості органів влади перед суспільством, ефективної реалізації економічних принципів та надання публічних послуг.

6. Основними владними управлінськими функціями суб'єктів публічної влади, завдяки яким сьогодні відбувається процес дотримання і впровадження принципів доброго урядування, визначено нормотворчу, контрольну функції та функцію надання адміністративних послуг.

Серед ефективних засобів та інструментів, які дозволяють представникам публічної влади здійснювати впровадження принципів доброго урядування під час виконання основних владних управлінських функцій, можна виділити наступні:

1) У сфері нормотворчості це – антикорупційна політика у відношеннях влади та громадськості, затвердження етичних Кодексів, Положень про Громадську раду добросесності, про декларування доходів представників публічної влади, законодавство про використання та захист персональних даних громадян суб'єктами владних повноважень.

Залишається актуальним законодавче врегулювання механізмів запровадження адміністративної процедури. Сьогодні це питання частково вирішується ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру».

2) У сфері надання адміністративних послуг це – надання адміністративних послуг шляхом спрощення та відкритості, практика закупівлі послуг через соціальне замовлення, використання інформаційних технологій в сфері надання електронних послуг (веб-портали та веб-сайти з надання публічних послуг, їх координація та підтримка на центральному, регіональному, місцевому рівнях), запуск онлайн-сервісів на основі відкритих

даних для використання органами влади та місцевого самоврядування в рамках оптимізації надання соціальних та адміністративних послуг.

3) У сфері зовнішнього та внутрішнього контролю це – постійний контроль процедури виборів до органів влади та самоврядування, ведення обліку соціальних внесків органами публічної адміністрації, проведення відкритих тендерів для забезпечення публічних закупівель, забезпечення інформаційної прозорості рішень публічної влади шляхом звітування перед громадою, створення електронних петицій, проведення публічних консультацій, передача повноважень між місцевими органами влади та їх громадами, громадської, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, захист персональних даних громадян органами влади, внутрішній контроль за етичною поведінкою службовців, зовнішні контрольні перевірки дотримання законодавства представниками публічної адміністрації.

7. Розкрито зміст антикорупційної діяльності, який полягає у поєднанні низки складових:

– проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон, обов'язків та розширення відповідних знань – визначає адміністративно-правовий профіль діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції;

– боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів формує профіль діяльності спеціалізованих антикорупційних органів: органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, а також частку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, що є правоохоронними за змістом;

– функціональні повноваження спеціалізованих антикорупційних органів охоплюють лише частину антикорупційної діяльності, яку можна назвати загальнонаціональною. Проте робота із запобігання корупції в Україні здійснюється і на локальному рівні, у кожній установі чи організації, у державних органах, а до певної міри і в організаціях приватного сектору.

Сформульовано низку визначень, які пропонуємо доповнити новими абзацами 1 та 2 до ч. 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», у зв'язку з чим нумерація наступних абзаців буде змінена:

– Антикоруptionна діяльність спеціалізованих органів України – проведення спеціалізованої політики із запобігання корупції, втілення в життя антикорупційних заборон та обов'язків і розширення відповідних знань серед суспільства Національним агентством з питань запобігання корупції, боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів у діяльності прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції.

– Локальна антикорупційна діяльність у державному органі, на підприємстві, в установі, організації незалежно від форми власності – діяльність уповноваженого підрозділу (особи) щодо формування та забезпечення діяльності із запобігання та протидії корупції, що включає завдання розробки стандартів і процедур, призначених для забезпечення добросовісності, управління корупційними ризиками, запобігання виникненню конфлікту інтересів та інших антикорупційних обмежень, реагування на прояви корупції та взаємодія з відповідальними державними органами.

У переважній більшості державних і приватних інституцій антикорупційні програми формуються без будь-якої системи координованої підтримки їх ефективності і дієвості, а також інших принципів «Good Governance». Тому пропонується запровадити моніторинг відповідності принципів розробки антикорупційної програми, що ухвалюється відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», а також ініціативних програм, що втілюються в життя за рішенням органів місцевого самоврядування, державних та недержавних організацій.

Для цього пропонується додати у Типову антикорупційну програму юридичної особи, що затверджена наказом НАЗК, розділ, що створить методологічні підґрунтя для утворення такої програми. Також у цьому наказі

доцільно передбачити можливість моніторингу антикорупційних програм з боку координуючих організацій: асоціацій міст, органів місцевого самоврядування, органів управління державних і приватних підприємств, установ та організацій, громадських спілок (для громадських організацій – їх членів) тощо.

Стосовно правоохоронної антикорупційної діяльності спеціалізованих органів на підставі наукових джерел наше бачення системи принципів доброго урядування засноване на такій сукупності елементів:

- Спрямованість правоохоронної діяльності на суспільне благо.
- Відповідність правоохоронної діяльності засадам демократичності.
- Прозорість і підзвітність політики та практики правоохоронної діяльності.
- Якісна правова основа правоохоронної діяльності є складовою принципу доброго урядування «верховенство права».

8. У контексті нашої роботи запропоновано поняття «корупціогенні фактори» в діяльності органів публічної адміністрації розглядати як положення актів чи норми, зокрема розпорядчих документів чи відповідних рішень, які створюють правові підстави для вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Проаналізовано праці як українських, так і зарубіжних учених, нормативні та правові акти антикорупційних органів щодо виокремлення корупціогенних факторів та констатовано, що єдиного переліку корупціогенних факторів як в нормативних актах нашої країни, так і в підходах дослідників немає.

Водночас спільними як в актах антикорупційних органів, так і працях дослідників виділено такі корупціогенні фактори, як дискреція; правова невизначеність; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди; використання правових конструкцій оціночного характеру. Розкрито їх зміст.

Уточнено такі поняття:

– дискреція – це можливість приймати рішення в діяльності органів публічної адміністрації з певною мірою свободи розсуду;

– правова невизначеність – це відсутність чіткості у правових конструкціях, що створює ризики неоднозначного їх застосування на практиці;

– конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу, що виявляється у ймовірності впливу на об'єктивність під час прийняття рішення або у безпосередньому впливі на прийняття рішення;

– неправомірна вигода – це отримання будь-яких вигод, що не передбачені чинним законодавством.

За результатами проведеного емпіричного дослідження з метою викорінення корупціогенних факторів за допомогою впровадження засад доброго врядування запропоновано внести такі зміни до законодавства:

1) виключити п. 6 ч. 2, ст. 15 Закону України «Про вищу освіту»;  
2) ч. 3 ст. 15 Закону України «Про вищу освіту» викласти у такій редакції:

«3. Керівник закладу вищої освіти є підзвітним засновнику (засновникам) або уповноваженому органу. Така звітність подається за примірною формою звіту, що затверджено Кабінетом Міністрів України.

Засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган не може (можуть) делегувати свої контрольні повноваження керівникові або іншому органу управління закладу вищої освіти»;

3) доповнити розділ II Типової форми контракту, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 «Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності» п. 6–4 у такій редакції:

«керівник зобов'язується забезпечити затвердження антикорупційної програми, регулярну оцінку корупційних ризиків та здійснення низки антикорупційних заходів»;

4) виключити 2 речення п. 2 запропонованих змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2022 р. № 406 «Про внесення змін до пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304»;

5) п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» викласти у такій редакції:

«1. Керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, визначати розмір оплати часу простою працівників, як дві третіх тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу)».

б) абз. 11 пп. 2 п. 5 та абз. 8 пп. 3 п. 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166, виключити.

З метою системного усунення корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації запропоновано ч. 1 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» доповнити абзацом другим і третім та викласти їх у такій редакції:

«До основних корупціогенних факторів належать: дискреція; правова невизначеність; несправедливе надання привілеїв чи встановлення обмежень; конфлікт інтересів; можливість отримання пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди.

Зазначені корупціогенні фактори не є виключними та можуть бути деталізовані та доповнені у відповідних порядках та методологіях антикорупційних органів».

Акцентовано, що роль принципів доброго врядування для зменшення корупціогенних факторів у діяльності органів публічної адміністрації безумовно є значною. Винятково комплексне дотримання усіх принципів доброго врядування у практичній діяльності органів публічної адміністрації сприятиме зменшенню виникнення корупціогенних факторів та загалом запобіганню корупції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні. Технічний документ. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_21894](https://minjust.gov.ua/m/str_21894).
2. Арестова Л. В. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. Ч.1. С. 66–71.
3. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. Київ: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
4. Білоконь Т. М., Даценко В. М., Доценко О. С. Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації в Україні: теорія та практика: монографія. Вінниця: ВНТУ, 2017. 112 с.
5. Білоус О. В. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів як категорія адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С. 73–77.
6. Вдалі практики діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції у східному регіоні України: Збірка за результатами дослідження. Київ: НАЗК, 2021. 23 с.
7. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / Укладачі: Бабка В. Л., Шумило М. М.; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ: Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
8. Верховний Суд України. Рішення у справі № 9901/638/18 (провадження № П/9901/638/18). 06.09.2018 р. URL: <https://www.facebook.com/supremecourt.ua/posts/310689133039312/> (дата звернення: 18.07.2023).

9. Визначення управлінських функцій. *Economics. Studio*. URL: <https://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/311-viznachennya-upravlinskih-79032.html>.

10. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту закону «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 46 Конституції України). Справа № 1-20/99. Київ. 02.06.1999 р. № 2-в/99. *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 3. С. 7. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/visnik\\_3\\_1999.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/visnik_3_1999.pdf).

11. Від антикорупції до доброчесності. дієві інструменти для об'єднаних територіальних громад / Юлія Ткачук, Анастасія Матвієнко (ред.) Київ: USAID DOBRE, 2020. 40 с.

12. Вільгушинський М. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». *Віче*. 2013. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/3717/>.

13. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління. Монографія. Київ: КНТ, 2015. 408 с.

14. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2020. 42 с. URL: <http://dspace.duet.edu.ua/jspui/handle/123456789/310>.

15. Галай В. О. Новий погляд на систему принципів публічної служби: від формування до впровадження: Монографія. Тернопіль, Економічна думка ТНЕУ, 2019. 421 с.

16. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: дис. ... д-р. юрид. наук: 12.00.07 / Університету державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 581 с. URL:

[https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3FMB\\_Pravo/HALAY-V.O.--Suchasna-kontsepsiya.pdf](https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3FMB_Pravo/HALAY-V.O.--Suchasna-kontsepsiya.pdf).

17. Генерал армії України Степан Полторак затвердив Кодекс доброчесної поведінки та професійної етики в Міноборони та Збройних Силах України. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/249817521>.

18. Глазун О. Право на належне управління: сутність та перспективи впровадження в контексті реформування інституту державної служби. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 120–124. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/9/26.pdf>.

19. Глинська Н., Лобойко Л., Шило О. Корупціогенні фактори кримінального процесуального законодавства України. *Вісник кримінального судочинства*. № 4. 2015. С. 17–24.

20. Дем'янчук О. Політичні перспективи досягнення Good Governance в Україні. *Віче*. 2015. № 22. С. 10–15. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/5003/>

21. Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 р. № 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2022-%D0%BF#Text>.

22. Добре врядування в дії: учасники Програми заснували Проєктний офіс при Львівській облдержадміністрації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12863>.

23. Дробуш І. В. Впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні як необхідна умова реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2013. Вип. 23. Ч. I. Том 1. С. 128–132.

24. Дутка Р. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як адміністративно-правовий інститут. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 135–140.

25. Електронна версія «Великої української енциклопедії». URL: <https://vue.gov.ua/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF>.

26. Електронний уряд. Науково-практичний довідник. / укладачі: Чукут С. А., Клименко І. В., Линьов К. О. 2016. 85 с. URL: [https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronnij-uryad\\_nauk\\_prak-dovidnik\\_CNukut\\_Linov\\_Klimenko.pdf](https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronnij-uryad_nauk_prak-dovidnik_CNukut_Linov_Klimenko.pdf).

27. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с. URL: <https://ipa.karazin.ua/wp-content/uploads/2021/02/tom8.pdf> (дата звернення 17.02.2022).

28. Ефективність антикорупційних уповноважених у 2020 році. Аналітичний огляд / проф. А. Галай, С. Деркач, А. Федоренко. Київ, Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. 126 с.

29. Жуков М. Закон про адмінпроцедуру: аналіз документа і ключові переваги для фізичних і юридичних осіб. 03 грудня 2021 р. Асоціація правників України. Офіційний сайт. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8805>.

30. Запущено «Онлайн-Академію громадської участі: Статут Дрогобича». Офіс Ради Європи в Україні. Офіційний сайт. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/online-academy-of-civil-participation-drohobych-charter-launched> (дата звернення: 12.072023).

31. Зарічний О. А. «Добре врядування» як новітня форма участі громадськості у здійсненні публічної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2015. № 825. С. 142-147. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2015\\_825\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_825_25).

32. Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах». В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар». 2010. 258 с. URL: <https://rm.coe.int/tolkovanov-dobre-final/1680aed908>.

33. Звіздай О. Історичні передумови та періодизація організації місцевого самоврядування в Україні. *Держава та регіони. Серія Державне управління*. 2017. № 2 (58). С. 138–143.

34. Зливко С. В., Коваленко В. В. Аналіз становлення терміну «Добре врядування» (good governance) та визначення його змісту *Науковий вісник Міжнародного Гуманітарного університету*. 2021. Випуск 54, том 1. С. 38–42.

35. Інструменти забезпечення належного врядування. Навчальна онлайн-платформа Апарату Верховної Ради України URL: <https://e-learning.rada.gov.ua/courses/nalezhne-vryaduvannya>.

36. Коваленко В. В. Відсутність правового визначення поняття «Політична корупція» як перешкода в запобіганні їй. *Протидія корупції: правове регулювання і практичний досвід*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 3 грудня 2021 року). Наук.парк «Наука та безпека». Харків: ХНУВС, 2021. С. 114–116.

37. Коваленко В. В. Вплив принципів доброго врядування на зменшення корупціогенних факторів в діяльності органів публічної адміністрації, *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2023. № 1 (18), С. 42–54.

38. Коваленко В. В. Міжнародний досвід впровадження концепції доброго врядування «Good Governance», *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 301–304.

39. Коваленко В. В. Процедурний зміст забезпечення реалізації принципів доброго врядування, *Прикарпатський юридичний вісник* №4 (51)/2023, С. 55–61.

40. Коваленко В. В. Дотримання принципів «Доброго врядування» як засіб забезпечення якості надання публічних послуг. *Гуманітарна наука XXI століття: сучасні виклики в галузі права, освіти соціальних та поведінкових наук – 2020*: матеріали заочної міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 06 листопада 2020 року). Чернігів: Академія ДПтС, 2020. С. 248–251.

41. Коваленко В. В. Дотримання суб'єктом владних повноважень принципів «Належного врядування» як один із чинників зменшення завантаженості судів. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук* – 2020: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 23–24 квіт. 2020 р. Чернігів: Академія ДПтС, 2020. С. 91–93.

42. Коваленко В. В. Критерій «Якості закону» як запорука дотримання принципів «Доброго врядування». *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук* – 2021: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 22–23 квітня 2021 року). Чернігів: Академія ДПтС, 2021. С. 284–288.

43. Коваленко В. В. Неврегульованість індивідуальної відповідальності при прийнятті колегіальних рішень органом місцевого самоврядування як корупційний ризик. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи*: матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 04 листоп. 2022 р.). Чернігів: Академія ДПтС, 2022. С. 225–228.

44. Коваленко В. В. Прогалини у законодавстві щодо бронювання фізичних осіб-підприємців, як чинник корупційного ризику. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи в умовах воєнного стану*: матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 01 листопада 2023 р.). Чернігів : ПАУ, 2023. С. 33–36.

45. Коваленко В. В. Складові сектору безпеки і оборони України в аспекті протидії корупції. *Сектор безпеки і оборони України на захисті національних інтересів: актуальні проблеми та завдання в умовах воєнного стану*: тези II Міжнародної науково-практичної конференції (Хмельницький, 23 листопада 2023 року). Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2023. С. 782–784.

46. Коваленко В. В. Строки звернення до виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення в період дії воєнного стану. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних*

*та поведінкових наук в умовах воєнного стану: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.). Чернігів: Академія ДПтС, 2023. С. 144–146.*

47. Ковтун Т., Бега А. Належне врядування - яким має бути і чому є ключем до успіху держави? / European Union in Ukraine, НАДС Гендепартамент з питань управління персоналом на державній службі, НАДС Генеральний департамент професійного розвитку, Директорат публічної адміністрації, Офіс реформ Кабінету Міністрів України. *Facebook. Реформа державного управління*. URL: [https://www.facebook.com/PublicAdministrationReformCMU/posts/888523994881086?\\_\\_cft\\_\\_\[0\]=AZUoTTDeQYLvMokaX02WvrNg6J2pGyA2f9OVrqNMadZ1kmQSf8ULdvxoMOA9UTwGillby1uCg3F6I1v4pzh0yj1UEaInj6RI\\_TAsx-f08ZRW5XoboFsvmUYysMFhYQmG8iPUbhuP3PVYgtO78azZ0eY2&\\_\\_tn\\_\\_=%2CO%2CP-R](https://www.facebook.com/PublicAdministrationReformCMU/posts/888523994881086?__cft__[0]=AZUoTTDeQYLvMokaX02WvrNg6J2pGyA2f9OVrqNMadZ1kmQSf8ULdvxoMOA9UTwGillby1uCg3F6I1v4pzh0yj1UEaInj6RI_TAsx-f08ZRW5XoboFsvmUYysMFhYQmG8iPUbhuP3PVYgtO78azZ0eY2&__tn__=%2CO%2CP-R) (дата звернення: 25.06.23).

48. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text> (дата звернення: 18.02.2023).

49. Комарницька М. О. Відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди за кримінальним правом України: дис. на здоб. наук. ступ. доктора філософії за спец. 081 «Право». ЛьвДУВС. Львів, 2021. 203 с. URL: [https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3739/1/komarnitcka\\_d.pdf](https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3739/1/komarnitcka_d.pdf).

50. Коментар до Кодексу про адміністративне судочинство. Стаття 3. Визначення понять / Банчук О.А та ін. *Юрисконсульт*. Народний правовий портал. URL: <https://legalexpert.in.ua/komkodeks/kas/97-kas/5969-3.html>.

51. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р.: ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» № 251-V від 18.10.2006 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) (дата звернення: 23.06.2023).

52. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.

53. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалено Указом Президента України від 11.09.2006 р. № 742/2006. (втрата чинності від 27.10.2011 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text>.

54. Крупник А., Орлова А. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. Громадська мережа публічного права та адміністрації UPLAN (Ukrainian Public Law and Administration Network). Офіційний сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/>.

55. Кухарева Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 76–83.

56. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

57. Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.10.2020 р. № 470/20. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf>.

58. Монаєнко А. Суперечливі спори. Розгляд у судовому порядку спорів за участю уповноважених державою суб'єктів при здійсненні владних управлінських функцій. *Юридична газета online*. 2017. № 35 (585). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/superechliivi-spori.html>.

59. Муртіщева А. О. Конституційно-правова відповідальність органів державної влади у механізмі забезпечення права на належне врядування. *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина*. Збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної науково-практичної конференції IV (26 травня 2016 року, м. Полтава). Харків: «Права людини», 2016. С. 30–33. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14297/1/Murtisheva\\_30-33.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14297/1/Murtisheva_30-33.pdf) (дата звернення: 18.02.2022).

60. Навчальний дистанційний курс «належне врядування». Проект ЄС, ПРООН, Верховної Ради України, 2020. 139 с. URL: <https://e-learning.rada.gov.ua/storage/111/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BA%D1%83%D1%80%D1%81%D1%83.pdf> (дата звернення: 26.06.2023).

61. Належне урядування. Консультативна місія ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України (КМЄС в Україні) / European Union. EUAM Ukraine. Офіційний сайт. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/our-priorities/good-governance/> (дата звернення: 29.06.2023).

62. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. (втрачає чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#>.

63. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n17>.

64. Новак-Каляєва Л. М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2013. № 1. С. 29–41.

65. Оніщук М. Проблемні питання здійснення судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень. *Слово Національної школи суддів України*. 2021. № 2 (35). С. 6-15. URL: <http://nsj.gov.ua/files/1638433817-Onishchuk-problemni-pytannia.pdf>.

66. Пайда Ю. Публічне адміністрування та превентивна діяльність поліції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 65–72.

67. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 р. № 166. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.06.2022).

68. Посібник з належного врядування: Професіоналізм та добросовісність державної служби / Центр добросовісності в оборонному секторі (CIDS). 19 с. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG1-ukr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG1-ukr.pdf).

69. Принципи державного управління. Видання 2017 р. SIGMA, EU, OECD. 2017. 113 с. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-Ukrainian.pdf> (дата звернення: 28.06.2023).

70. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

71. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

72. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

73. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.

74. Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 20.04. 2016 р. № 304: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2022 р. № 406. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КР220406>.

75. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.

76. Про державну службу: Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

77. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.

78. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

79. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

80. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.

81. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>.

82. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.02.2018 р. № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#Text>.

83. Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів Twinning: постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 р. № 700. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700-2016-%D0%BF#Text>.

84. Про затвердження Порядку підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 р. № 813. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/813-2020-%D0%BF#n8>.

85. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF>.

86. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.12.2021 р. № 794/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1702-21#Text>.

87. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

88. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text>

89. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

90. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

91. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

92. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

93. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

94. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10.04.1997 р. № 319. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text>.

95. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13#Text>.

96. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>.

97. Про проведення семінару «На шляху до доброчесності»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.07.1997 р. № 368-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-97-%D1%80#Text>.

98. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

99. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

100. Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.08.1995 р. № 597. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597-95-%D0%BF#Text>.

101. Про утворення робочої групи з питань впровадження в Україні Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 09.02.2009 р. № 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0062661-09#Text>.

102. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. №3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

103. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 р. № 11472. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).

104. Пропозиції Президента до Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475 від 14.05.2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/propozitsii-prezidenta-do-zakonu-pro-administrativnu-protseduru>.

105. Рабінович С. Правова невизначеність в актах конституційного судочинства: pro et contra. *Український часопис конституційного права*. 2017. № 1. С. 44–49.

106. Радишевська О. Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. *Юридична Україна*. 2019. № 12. С. 56–58. URL:

<http://yu.yurincom.com/wp-content/uploads/2020/03/9.pdf> (дата звернення: 19.04.2023).

107. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). Справа № 1-17/2005. Київ. 22.09.2005 р. № 5-рп/2005. *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 5. С. 19. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/29.11.2005-5.pdf>.

108. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>.

109. Роль уряду. Цілісність сектору безпеки / The Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF). Офіційний сайт. URL: <https://securitysectorintegrity.com/uk/%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82%D0%B8-%D1%82%D0%B0-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97/%D1%83%D1%80%D1%8F%D0%B4/>.

110. Романюк М. В. Деякі питання антикорупційної експертизи в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Том 2. С. 98–103.

111. Сидоренко В. В. Невизначеність як негативна властивість права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 2. С. 23–28.

112. Система оцінювання ефективності роботи держслужбовців зміниться: Національне агентство України з питань державної служби.

14.03.2018 р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/sistema-ocinyuvannya-efektivnosti-roboti-derzhsluzhbovciv-zminitsya>.

113. Скочиляс-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. Вип. 1. № 2. С. 19–23. URL: [http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full\\_text\\_of\\_%20papers/vnulpurn\\_2014\\_801\\_6.pdf](http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/vnulpurn_2014_801_6.pdf).

114. Солових В. П. «Good Governance» як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2010. Вип. 1. С. 112–120. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2010\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_1_17) (дата звернення: 05.06.2022).

115. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, рекомендованої до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія 15-16 жовтня 2007 р.). URL: [https://search.coe.int/cm#{%22CoEObjectId%22:\[%2209000016805d47c5%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEObjectId%22:[%2209000016805d47c5%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).

116. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>

117. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні: Міністерство юстиції України. Відділ проблем економічної злочинності, Директорат з питань співробітництва Генерального директорату прав людини і правових питань. 2009 р., квітень. Офіційний сайт. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_21894](https://minjust.gov.ua/m/str_21894).

118. Типові помилки при розробці антикорупційної програми / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/images/data/bazovi-znanna/korisni-materiali/tipovi-pomilki-pri-rozrobci-antikorupcijnoi-programi.pdf>.

119. Ткаля О. В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 31 (70). Ч. 2 № 2. 2020. С. 125–130.

120. Угода про співпрацю і взаємодопомогу між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад та Українською асоціацією місцевих та регіональних влад у форматі Національного конгресу місцевого самоврядування від 27.01.2010 р. № n0001713-10. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація місцевих та регіональних влад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001713-10#Text>.

121. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.. Київ: Абрис, 2002. 742с.

122. Фінальний звіт з імплементації антикорупційної методології Острови доброчесності™ в Новопокровській ОТГ Луганської області. 2019 р., липень / United Nations Recovery and Peacebuilding Programme (UN RPP) / ПРООН в Україні. Офіційний сайт. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/report-on-the-islands-of-integrity-A-C-methodology-Novopskov.html>.

123. Форум Доброго Врядування / Українська позапартійна громадська спілка «Аспен Інститут Київ». Офіційний сайт. URL: <https://aspeninstitutekyiv.org/event/ggf2019/> (дата звернення: 25.06.2023).

124. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.01 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с. [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10537/1/Hamula\\_P\\_I\\_2016.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10537/1/Hamula_P_I_2016.pdf).

125. Ханова Н. О. Зміст поняття «дискреція» в податковому праві. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7. Ч. 1. С. 154–160. URL: [http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7\\_2018/part\\_1/25.pdf](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7_2018/part_1/25.pdf).

126. Хутор Т. Практичні рекомендації «Як написати законопроект без корупціогенних факторів?» / Проект ЄС-ПРООН з парламентської реформи. 64 с. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP\\_Handbook\\_Anticorruption\\_Expertise\\_UKR.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Handbook_Anticorruption_Expertise_UKR.pdf).

127. Хутор Т., Климосюк А., Карвацький А. Методологія проведення антикорупційної експертизи законопроектів аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей». Київ: Інститут законодавчих ідей, 2021. Офіційний сайт. URL: <https://izi.institute/research/metodologiya-provedennya-antikorupcizjnoyi-ekspertyzy-analitychnym-czentrom-izi/>.

128. Чада Р. Good Governance: Рамки для впорядкування доброго урядування. *Європейська академія Берліна*, серпень 2016. URL: [http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag\\_Czada\\_UKR.pdf](http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Czada_UKR.pdf).

129. Чистякова О. О. Кодекс доброчесності як елемент механізму побудови належного урядування в секторі безпеки України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 6. С. 251–255.

130. Шостко О. Ю. Стан і тенденції виявлення кримінальних корупційних правопорушень в Україні. *Проблеми законності*. 2018. Вип. 141. С. 175–185.

131. Щербакова К. Антикорупційні програми як складова системи запобігання і протидії корупції. *Юридична газета*. 25 червня 2019. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/antikorupciyni-programi-yak-skladova-sistemi-zapobigannya-i-protidiyi-korupciyi.html>.

132. Щербина А. О. Суб'єкти владних повноважень як користувачі персональних даних. *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 113–119.

133. Юридична енциклопедія. Лексика – українські енциклопедії та словники. URL: <https://leksika.com.ua/16211205/legal/printsip>.

134. Юридична енциклопедія: В 6 т./Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. Київ: «Українська енциклопедія», 1998–2004. Т. 2. Д-Й. 744 с.

135. Annual Report of the United Nations Secretary-General on the Work of the Organization, 1998. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/279337>.

136. Annual Report «Securing the recovery» 2010. *European Bank for Reconstruction and Development*. 2010. 185 p. URL: <https://www.ebrd.com/publications/annual-report-2010.pdf>.

137. Breeze R. Translating the principles of good governance: in search of accountability in Spanish and German. *International Journal of Legal Discourse*. Volume 6. Issue 1. P. 43-67. 2021. URL: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/ijld-2021-2045/html> (дата звернення: 03.07.2023).

138. Challenges faced and best practices applied by States in integrating human rights into their national strategies and policies to fight against corruption, including those addressing non-State actors, such as the private sector. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. General Assembly of United Nations*. A/HRC/44/27. 21 April 2020. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3865016?v=pdf>.

139. Corrective and Preventive Actions (CAPA). *An official website of the United States government* URL: <https://www.fda.gov/corrective-and-preventive-actions-capa>.

140. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (80) 2 Of the committee of Ministers Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities [Digital source]. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.

141. Dailiati S. et al Principles of Good Governance in the Department of Population and Civil Records Pekanbaru. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 2018. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/175/1/012097/pdf>.

142. Development Effectiveness Overview (DEO) 2010. *Inter-American Development Bank*. 2011. URL: <https://publications.iadb.org/en/development-effectiveness-overview-deo-2010>.

143. Emerson M., Cenușă D., Kovziridze T., Movchan V. The Struggle for Good Governance in Eastern Europe. 2018 Centre for European Policy Studies. 313 p. URL: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/09/StruggleForGoodGovernance.pdf>.

144. Eriksen S., Cardona F. Criteria for good governance in the defence sector. International standards and principles. The Centre for Integrity in the Defence Sector (CIDS), 2015, 55 p. *The Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF)*. Official site. URL: <https://img5.custompublish.com/getfile.php/5089716.3005.jwjt77kmuukaqp/7215-Criteria-for-Good-Governance-in-the-Defence-Sector-k6.pdf?return=www.cids.no>

145. European Governance A White Paper. EU. Brussels, 25.07.2001. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10).

146. Gisselquist R. M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. Working Paper. № 2012/30. January 2012. URL: [https://www.researchgate.net/publication/239810900\\_Good\\_Governance\\_as\\_a\\_Concept\\_and\\_Why\\_This\\_Matters\\_for\\_Development\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy) (дата звернення: 16.02.2022).

147. Good (and Bad) Governance in Europe: The Historical Designs of Corruption Control. URL: <https://cgeg.sipa.columbia.edu/summary-good-and-bad-governance-europe-historical-designs-corruption-control>.

148. Good Governance in the European Union / Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn. Freie Universität Berlin. Berlin Working Paper on European Integration No. 7. Januar 2008. URL: [https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/partner-und-online-ressourcen/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel\\_et\\_al\\_GoodGovernance.pdf](https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/partner-und-online-ressourcen/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf).

149. Good governance practices for the protection of human rights. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. New-York and Geneva:

United Nations. 2007. 80 p. URL: <https://www.refworld.org/reference/research/ohchr/2007/en/20686>.

150. Good Governance. Policy document. Austrian Development Agency. 2011. 15 p. URL: [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/Leitlinien/Englisch/PD\\_Governance\\_July2011\\_EN.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Leitlinien/Englisch/PD_Governance_July2011_EN.pdf).

151. Governance, The World Bank's Experience (Development in practice). Washington, World Bank, 1994. 66 p. URL: [https://books.google.com.ua/books?id=lylQWqEdtrkC&printsec=frontcover&hl=uk&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=lylQWqEdtrkC&printsec=frontcover&hl=uk&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false) (дата звернення: 17.02.2022).

152. IEC 31010. Risk management – Risk assessment techniques. Edition 2.0 2019-06. Geneva: IEC, 2019, 17 p. URL: [https://webstore.ansi.org/preview-pages/IEC/preview\\_iec31010%7Bed2.0%7Db.pdf](https://webstore.ansi.org/preview-pages/IEC/preview_iec31010%7Bed2.0%7Db.pdf).

153. Integrated business management system manual. 2021. URL: <https://www.atimaterials.com/specialtyalloysandcomponents/Documents/IBMS-1%20Rev%204.pdf>.

154. ISO 31000:2018. Risk management – Guidelines. 2018-02. 19 p. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>.

155. ISO 37000:2021. Governance of organizations – Guidance. 2019. Edition 1. 36 p. URL: <https://www.iso.org/standard/65036.html>.

156. James H. Anderson, Sanjay Pradhan, Joel Hellman, Geraint Jones et al Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. Washington, The World Bank (USA), 2000. 102 p. URL: [https://www.researchgate.net/publication/308198451\\_Anticorruption\\_in\\_Transition\\_A\\_Contribution\\_to\\_the\\_Policy\\_Debate](https://www.researchgate.net/publication/308198451_Anticorruption_in_Transition_A_Contribution_to_the_Policy_Debate) (дата звернення: 29.06.2023).

157. Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion Paper №34899. Washington, The World Bank. 1991. August 29. 76 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf> (дата звернення 22.06.2023).

158. OECD (2015), G20/OECD Principles of Corporate Governance, OECD Publishing. Paris, 2015. 58 p. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>.

159. OHCHR and good governance. *The Office of the High Commissioner for Human Rights is the leading United Nations entity in the field of human rights, with a unique mandate to promote and protect all human rights for all people.* URL: <https://www.ohchr.org/en/issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>.

160. Pavlović A. 10 good corporate governance examples. 08 June 2018. URL: <https://www.ideagen.com/thought-leadership/blog/10-good-corporate-governance-examples>.

161. Pavlović A. 3 reasons businesses demonstrate poor corporate governance. 05 June 2018. *Ideagen*. Official site. URL: <https://www.ideagen.com/thought-leadership/blog/3-reasons-businesses-demonstrate-poor-corporate-governance>.

162. Pope J, Vogl F. Making Anticorruption Agencies More Effective. IMF eLibrary. 01 Jan 2000. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0037/002/article-A002-en.xml>.

163. Rachel M. Gisselquist. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. United Nations University (UNU). 2012/30. January. 36 p. URL: [https://www.researchgate.net/publication/239810900\\_Good\\_Governance\\_as\\_a\\_Concept\\_and\\_Why\\_This\\_Matters\\_for\\_Development\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy).

164. Rule of law checklist: Adopted by the Venice Commission at its 106-th Plenary Session (Venice, 11-12.03.2016). CDL-AD(2016)007. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

165. Sarwar Lateef K. Evolution of The World Bank's thinking on Governance. 2016. 36 p. URL: <https://pubdocs.worldbank.org/en/433301485539630301/WDR17-BP-Evolution-of-WB-Thinking-on-Governance.pdf> (дата звернення: 22.06.2023).

166. Schultz M. Good Governance: what are the basic principles and why is it important? 2018. 09 July. URL: <https://governancetoday.com/news-articles->

item/53825/good-governance-what-are-the-basic-principles-and-why-is-it-important/?type\_fr=1456.

167. Standards. *ISO*. Official site. URL: <https://www.iso.org/standards.html>.

168. Stimulating the Demand for Good Governance. Eight Strategic Recommendations for Intensifying the Role of the World Bank / Vinay Bhargava, Kit Cutler, Daniel Ritchie. Washington, The Partnership for Transparency Fund, 2011. 117 p. The Partnership for Transparency Fund, 1875 Connecticut Avenue, N. W. Suite 520, Washington, DC20009, USA. URL: [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/World%20Bank\\_stimulating%20demand%20for%20good%20governance\\_EN.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/World%20Bank_stimulating%20demand%20for%20good%20governance_EN.pdf).

169. Strengthening World Bank Group engagement on governance and anticorruption. 2007. March 21. 16 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/973911468162549917/pdf/390550additional0volume0R20071003613.pdf> (дата звернення: 05.04.2022).

170. Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study №8209. Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. 1989. 332 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> (дата звернення 18.08.2022).

171. Tatarenko A. 12 Principles of Good Governance / Municipalities for Europe. Official site. URL: <https://www.bpe.al/en/12-principles-good-governance>.

172. The role of good governance in the promotion and protection of human rights. Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 March 2018. General Assembly of United Nations. URL: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/37/6&Lang=E> (дата звернення: 21.06.2023).

173. Thomas M. The basics of good governance. 11 May 2021. URL: <https://www.good-governance.org.uk/publications/insights/the-basics-of-good-governance>.

174. UNDP Code of Ethics. June 2020. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/undp/library/corporate/ethics/UNDP%20CODE%20OF%20ETHICS%20-%20June%202020.pdf>.

175. University Module Series: Anti-Corruption. Module 2: Corruption and Good Governance. 37 p. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna. URL: <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>.

176. World Development Report 1997: The State in a Changing World. World Bank. 1997. 281 p. URL: <http://hdl.handle.net/10986/5980> (дата звернення 27.06.2023).

## ДОДАТКИ

## Додаток А

**Результати емпіричного дослідження законодавчих актів та їхніх проєктів\* щодо виявлення корупціогенних факторів**

№ п/п	Назва акта	Корупціогенні фактори так (уточнення)/ні
1.	Закону України «Про вищу освіту»	так (дискреція, правова невизначеність, конфлікт інтересів)
2.	Проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання захисту прав дітей»	ні
3.	Проєкт Указу Президента України «Про затвердження Угоди між Україною та Королівством Нідерланди про привілеї та імунітети офіцерів зв'язку, відряджених Україною до Європолу»	ні
4.	Проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення Інституту кліматично орієнтованого сільського господарства Національної академії аграрних наук України»	ні
5.	Проєкт постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Угоди між Кабінету Міністрів України та Урядом Італійської Республіки про поліцейське співробітництво"	ні
6.	Проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження консолідованого фінансового плану ПАТ «ДАК «Ліки України» на 2022 рік»	ні
7.	Розпорядження від 19.04.2022 № 293-р «Про звільнення Демської О. М. з посади члена Національної комісії зі стандартів державної мови»	ні
8.	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 166 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю, затверджених»	так (дискреція, правова невизначеність)

9.	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від проросійських політичних партій (7318-1)	ні
10.	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 травня 2022 р. № 351-р «Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1549»	ні
11.	Розпорядження від 19.04.2022 № 300-р «Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 192 і від 29 березня 2022 р. № 251»	ні
12.	Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 597 «Про Типову форму контракту з керівником підприємства, що є у державній власності»	так (правова невизначеність, неправомірна вигода)
13.	Постанова від 19.04.2022 № 458 «Про внесення зміни до Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями»	ні
14.	Постанова від 19.04.2022 № 459 «Про денонсацію Угоди між Урядом України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі створення та експлуатації ракетно-космічної та ракетної техніки»	ні
15.	Проект Розпорядження Президента України «Про уповноваження В. Омельченка на підписання Конвенції про Міжнародну організацію з навігаційного забезпечення мореплавства»	ні
16.	Проекти наказів керівника ВЦА Проект №28-2022 про внесення змін до міської цільової програми «організація благоустрою території вугледарської міської територіальної громади» на 2022 рік, затвердженої наказом керівника міської військово-цивільної адміністрації від 29 грудня 2021 року	ні
17.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на виконання Указу Президента від 14 лютого 2022 р. № _/2022 «Про невідкладні заходи щодо консолідації українського суспільства»	ні

18.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження складу наглядової ради Національного президентського оркестру»	ні
19.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної цільової соціальної програми відновлення та розбудови мережі гуртожитків для проживання студентів закладів вищої освіти на 2021-2025 роки»	ні
20.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року»	ні
21.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення мережі екзаменаційних центрів на період до 2030 року та затвердження плану заходів з її реалізації»	ні
22.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2025 року»	ні
23.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання медичної допомоги громадянам, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, на 2021-2026 роки»	ні
24.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року»	ні
25.	Розпорядження від 19.04.2022 № 297-р «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету»	ні
26.	Розпорядження від 19.04.2022 № 296-р «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету»	ні
27.	Розпорядження від 19.04.2022 № 298-р «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету»	ні
28.	Розпорядження від 19.04.2022 № 299-р «Деякі питання діяльності акціонерного товариства комерційний банк «ПриватБанк»»	ні

29.	Постанова від 19.04.2022 № 460 «Про внесення змін до Порядку ведення державного водного кадастру»	ні
30.	Постанова від 19.04.2022 № 470 «Про внесення змін до Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи»	ні
31.	Наказ Керівника ВЦА 14.02.2022 № 65/205-22 «Про внесення змін до рішення міської ради від 22 грудня 2020 року №7/64-13 "про затвердження міської цільової програми "заохочення обдарованих дітей та молоді вугледарської міської територіальної громади на 2021-2023 роки»	ні
32.	Постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану»	так (дискреція)
33.	Постанова від 19.04.2022 № 463 «Про внесення змін до пункту 7 Положення про порядок надання гарантій та здійснення державного контролю за виконанням зобов'язань щодо використання у заявлених цілях товарів, які підлягають державному експортному контролю»	ні
34.	Постанова від 19.04.2022 № 464 «Деякі питання забезпечення діяльності державної установи "Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" у 2022 році»	ні
35.	Постанова від 19.04.2022 № 465 «Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2022 р. № 401»	ні
36.	Постанова від 19.04.2022 № 466 «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2022 р. № 187»	ні
37.	Постанова від 19.04.2022 № 467 «Про визначення видів діяльності, здійснення яких стимулюється шляхом створення правового режиму Дія Сіті»	ні
38.	Постанова Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2022 р. № 406 «Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304»	так (надання привілеїв чи встановлення обмежень)

39.	Постанова від 19.04.2022 № 468 «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації виконання Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року»	ні
40.	Рішення Виконкому 17.02.2021 № 82/6-21 Про затвердження порядку компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян автомобільним транспортом на приміських автобусних маршрутах загального користування	ні
41.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження фінансового плану акціонерного товариства «Укртрансгаз" на 2021 рік»	ні
42.	Проект Указу Президента України «Про призначення державних стипендій чемпіонам і призерам Олімпійських, Паралімпійських та Дефлімпійських ігор»	ні
43.	Проект постанови Кабінету Міністрів України України «Про внесення змін до Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів»	ні
44.	Проект Закону України „Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству та боротьбу із цими явищами»	ні
45.	Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення інформаційного суверенітету України, розвитку мов корінних народів, що проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, і фінансової підтримки системи державного іномовлення України»	ні
46.	Проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин, державного ветеринарно-санітарного контролю в умовах воєнного стану»	ні

47.	Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення пропозицій щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»	ні
48.	Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про інформаційну систему формування переліку територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні)»	ні
49.	Проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення вилучення, передачі та репатріації тіл (останків) осіб, загиблих (померлих) у зв'язку зі збройною агресією проти України»	ні
50.	Проект постанови КМУ «Про внесення змін до пункту 4 Положення про Національну поліцію щодо повноважень у сфері критичної інфраструктури»	ні

\* Для аналізу використовувались акти з офіційних веб-порталів органів державної влади протягом травня 2021-травня 2022 рр.

## АКТИ

## про впровадження результатів дисертаційного дослідження



УКРАЇНА

## ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА

пр. Миру, 43, м. Чернігів, 14000, тел./факс. (0462)676-652, e-mail: ch\_oblrada@cg.gov.ua, код ЄДРПОУ 25618741

23.10.2013 № 01-05/805

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

## ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

**Коваленка Вадима Валентиновича**на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів  
доброго врядування (good governance), як засобу запобігання корупції  
у діяльності публічної влади»

Довідка видана Коваленку Вадиму Валентиновичу аспіранту кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби, про те, що результати проведеного дисертаційного дослідження знайшли своє відображення під час здійснення діяльності Чернігівської обласної ради.

Матеріали дисертаційного дослідження використані в частині забезпечення підвищення ефективності взаємодії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, підвищення рівня правової обізнаності представників державних органів та органів місцевого самоврядування, що сприяє встановленню між людиною та владою публічно-сервісних відносин, де інституції та процеси служать кожному члену суспільства та формують у суспільстві необхідну для забезпечення правовладдя нульову толерантність до будь-яких проявів корупції.

Голова обласної ради



Олена ДМИТРЕНКО



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА  
ОБЛАСНА РАДА

ЧЕРНІГІВСЬКА  
ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА  
АДМІНІСТРАЦІЯ

**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ЦЕНТР ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ  
(СІВЕРСЬКИЙ ЦЕНТР ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ)**

просп. Миру, 43, м. Чернігів 14000, тел./факс (0462) 774-312, тел 676-052  
<http://sivertraining.org.ua> e-mail: chcppk@gmail.com код ЄДРПОУ 25571198

16.10.2023 № 01-02/495

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

**Коваленка Вадима Валентиновича**

на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів  
доброго врядування (good governance), як засобу запобігання корупції у  
діяльності публічної влади»

Довідка видана Коваленку Вадиму Валентиновичу, аспіранту кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби, про те, що результати проведеного дисертаційного дослідження знайшли своє відображення під час здійснення діяльності Чернігівського регіонального центру підвищення кваліфікації

Матеріали дисертаційного дослідження використано під час здійснення підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад, зокрема, в межах спеціальних короткострокових програмах підвищення кваліфікації (дистанційної форми) таких як: «Нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевої державної влади та органів місцевого самоврядування», «Законодавство у сфері державної служби: існуючі процедури та новели», «Забезпечення ефективності протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування», «Адміністративні правопорушення, пов'язані з конфліктом інтересів: законодавство та судова практика», «Законодавчі ініціативи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів».

Директор



Володимир БОЙКО



УКРАЇНА  
**ЧЕРНІГІВСЬКА МІСЬКА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ  
 ЧЕРНІГІВСЬКОГО РАЙОНУ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Магістратська, 7, м. Чернігів, 14000, тел.: (0462) 67-53-04, e-mail: che\_mvva@regadm.gov.ua,  
 код згідно з ЄДРПОУ 45105079

06.10.2013 № 21-10/391

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

**Коваленка Вадима Валентиновича**

на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів  
 доброго врядування (good governance), як засобу запобігання корупції у  
 діяльності публічної влади»

Довідка видана Коваленку Вадиму Валентиновичу, аспіранту кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби, про те, що результати проведеного дисертаційного дослідження знайшли своє відображення під час здійснення діяльності Чернігівської міської військової адміністрації Чернігівського району Чернігівської області. (далі - адміністрація).

Матеріали дисертаційного дослідження використані в частині організації правопросвітницької діяльності для забезпечення належного рівня знань та умінь щодо застосування антикорупційного законодавства представниками державних органів та органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження, як елемент технології розвитку системи запобігання та протидії корупції, застосовується в поточній діяльності адміністрації, як новоствореного органу, з урахуванням засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері.

Начальник



Дмитро БРИЖИНСЬКИЙ



УКРАЇНА

## ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Шевченка, 7, м. Чернігів, 14000, тел./факс: (0462) 67-50-71, e-mail: post@regadm.gov.ua, сайт: www.cg.gov.ua,  
код згідно з ЄДРПОУ 00022674

03.10.2023 № 01-01-33/17019-вих На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

### ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

**Коваленка Вадима Валентиновича**

на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів  
доброго врядування (good governance), як засобу запобігання корупції у  
діяльності публічної влади»

Довідка видана Коваленку Вадиму Валентиновичу, аспіранту кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби, про те, що результати проведеного дисертаційного дослідження знайшли своє відображення під час здійснення діяльності Чернігівської обласної державної адміністрації.

Матеріали дисертаційного дослідження застосовано під час проведення навчання за загальною професійною програмою для вперше призначених на посади державної служби, навчання за спеціальними короткостроковими програмами підвищення кваліфікації для державних службовців місцевих адміністрацій, посадових осіб органів місцевого самоврядування області та підвищення кваліфікації для начальників юридичних відділів селищних, сільських, міських рад, апаратів райдержадміністрацій і спеціалістів, на яких покладено обов'язки юридичного супроводу діяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування.

Заступник голови



Жанна ШЕРСТЮК

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з освітньо-наукової роботи  
 Пенітенціарної академії України  
 доктор юридичних наук, професор

Ізяслав ПУЗИРНИЙ

« 05 » 12 2023

## АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
 Коваленка Вадима Валентиновича на тему: «Адміністративно-правове  
 забезпечення реалізації принципів доброго врядування (good governance),  
 як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади» на здобуття  
 наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у освітній  
 процес та наукову діяльність Пенітенціарної академії України**

Комісія у складі: завідувача кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу д.ю.н., професора Світлани НІЦИМНОЇ; головного наукового співробітника, в.о. начальника відділу наукової діяльності та міжнародного співробітництва доктора філософії з педагогіки Аліни КВІТКИ; професора кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу к.ю.н., доцента Олександра МАРУЦАКА засвідчує, що матеріали дисертаційного дослідження Вадима КОВАЛЕНКА на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів доброго врядування (good governance), як засобу запобігання корупції у діяльності публічної влади» використовуються для проведення лекційних і практичних занять з дисциплін «Сучасні проблеми адміністративного права і процесу» – в рамках освітньо-професійної програми на другому (магістерському) рівні підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 081 Право галузі знань 08 Право; «Адміністративне право», «Адміністративний процес» – в рамках освітньо-професійної програми на першому (бакалаврському) рівні підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 081 Право галузі знань 08 Право, а також під час проведення наукових і науково-практичних заходів (конференцій, семінарів, круглих столів).

Наукові праці Вадима КОВАЛЕНКА використані для доповнення та вдосконалення матеріалів навчально-методичних комплексів вищезазначених дисциплін. Зокрема впроваджено наступні публікації:

1. Коваленко В. В. Зливко С. В., Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2021. № 54 том 1. С. 38–42.

2. Коваленко В.В. Міжнародний досвід впровадження концепції доброго врядування «good governance». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 301–304.

3. Коваленко В. В. Вплив принципів доброго врядування на зменшення корупціогенних факторів в діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право: науковий журнал / Академія Державної пенітенціарної служби*. Чернігів: Академія ДПтС, 2023. № 1 (18). С. 42–56.

4. Коваленко В. В. Процедурний зміст забезпечення реалізації принципів доброго врядування, *Прикарпатський юридичний вісник №4 (51)/2023*, С. 55-61.

Результати дисертаційного дослідження Вадима КОВАЛЕНКА на тему: «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципів доброго врядування (good governance)» впроваджено в освітній процес та наукову діяльність Пенітенціарної академії України.

Голова комісії:  
завідувач кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права  
і процесу д.ю.н., професор



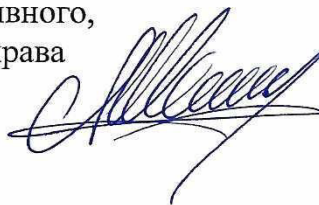
Світлана НІЩИМНА

члени комісії:  
головний науковий співробітник,  
в.о. начальника відділу наукової  
діяльності та міжнародного співробітництва  
доктор філософії з педагогіки



Аліна КВІТКА

професор кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права  
і процесу к.ю.н, доцент



Олександр МАРУЩАК