

ISSN 2414-0562 (Print)

ISSN 2617-2224 (Online)

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19))

NGO "UKRAINIAN ASSEMBLY
OF DOCTORS OF SCIENCE
IN PUBLIC ADMINISTRATION"

INTERREGIONAL ACADEMY
OF PERSONNEL MANAGEMENT



PUBLIC MANAGEMENT ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 4 (19) – вересень 2019

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2019

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України
Заступник головного редактора
Жукова Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління, доцент

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 5 від 29.05.2019)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
та вітчизняних наукометричних базах:
Index Copernicus, РИНЦ, ResearchBib, CiteFactor,
Turkish Education Index, Eurasian Scientific Journal
Index, Polish Scholarly Bibliography, Electronic
Journals Library, КиберЛенинка, Scientific Indexing
Services, Cosmos Impact Factor, Google Scholar,
“Україніка наукова”, “Джерело”.
Збірник “Публічне урядування”

внесено до Списку друкованих періодичних
видань, що включаються до Переліку наукових
фахових видань України, яким присвоєно катего-
рію “Б”. (Наказ Міністерства освіти і науки
України від 07.11.2018 № 1218)

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ПрАТ “ВНЗ “МАУП”
вул. Фрометівська, 2,
Київ, Україна, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer
of Ukraine
Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Zhukova,
PhD in Public Administration, assistant professor

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodicity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 5 from May 29, 2019)

Collection is included to the international and
domestic scientometrics databases Index Copernicus
International, ResearchBib, CiteFactor, Turkish Edu-
cation Index, Eurasian Scientific Journal Index, Polish
Scholarly Bibliography, Electronic Journals Library,
РИНЦ, КиберЛенинка, Scientific Indexing Services,
Google Scholar, Cosmos Impact Factor, “Україніка
наукова”, “Джерело”.

The collection “Public management” is included
in the List of printed periodicals, which are included
in the List of scientific professional editions
of Ukraine, which have been assigned the category “B”.
(Ministry of Education and Science of Ukraine
dated November 7, 2018, № 1218)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed in the author's
edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
Private Joint-Stock Company Interregional
Academy of Personnel Management
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039

ЗМІСТ

Бабицька С. І. Сутність і специфіка сучасної державної культурної політики.....	15
Богданенко А. І. Інвестування в нерухомість великобританії під час брекзиту	26
Вавренюк С. А. Підвищення ефективності державного управління розвитком системи вищої освіти України	34
Гайдученко С. О. До питання реалізації народного представництва у владних структурах України	44
Гбур З. В., Крилова І. І. Вплив розвитку водопостачання на якість економічної безпеки України	57
Гребенюк М. В. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення заходів у сфері захисту державної безпеки за вектором — боротьба з організованою злочинністю	80
Дацій Н. В. Глобальні процеси як стимул розвитку країни та прикордонних регіонів.....	94
Долгальова О. В., Єщенко М. Г. Соціальна складова сталого розвитку	107
Кіфряк О. М. Еволюція доктринальних та нормативних підходів європейського союзу до феномену прозорості в державному управлінні.....	120
Литвин Н. М. Стан територіальних громад та аналіз їхньої інвестиційної привабливості	132
Логвінов В. Г., Малонога С. О. Формування національної цифрової інфраструктури наукових досліджень в контексті європейських ініціатив	144
Марушева О. А. Особливості нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві: зарубіжний аспект	156
Качан (Мельник) Я. В. Професійне навчання та професійний розвиток як складові державної кадрової політики України	166
Мороз С. А. Оцінювання якості вищої освіти студентами з китаю як підґрунтя для використання його досвіду у вдосконаленні системи управління освітянською галуззю України.....	178
Онищук С. В., Книш П. В. Правові аспекти переведення державних службовців	193
Платонов О. І. Державні перспективи фінансової підтримки відновлення внутрішніх водних шляхів задля включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень	205
Пономаренко Т. В. Структура освітньої організації як об'єкт управління	217

Прав Р. Ю. Нормативно-правові засади формування і реалізації політики державної безпеки у інформаційній сфері.....	228	Федоренко Т. А. Міністерство охорони здоров'я України у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини	285
Ратинська І. С. Механізми стратегічного управління державними акціонерними товариствами: сутність та різновиди	242	Воронін В. М., Фіщук А. Г. Інструменти підвищення ефективності та результативності педагогічного лідерства в межах програми початкових класів Британії	302
Романенко Є. О. Електронне голосування — шлях до впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні.....	259	Жукова І. В., Долгий О. А. Теоретико-методологічна та соціально-практична актуалізація ролі комунікації	311
Сичова А. О. Туризм як мобільний спосіб формування горизонтальної довіри	272	Юзькова О. І. Інноваційне лідерство як форма професійної еволюції в державному управлінні.....	320



UDC: 351

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-120-131](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-120-131)

Кіфряк Олександр Миколайович,
аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом, заступник начальника Управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Чернівецькій області, 58001, м. Чернівці, вул. П. Целана, 11, тел.: +38 (050) 675 22 41, e-mail: sankif@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9724-6557

Кифряк Александр Николаевич,
аспірант Межрегиональной Академии управления персоналом, заместитель начальника Управления Государственной архитектурно-строительной инспекции в Черновицкой области, 58001, г. Черновцы, ул. П. Целана, 11, тел.: +38 (050) 675 22 41, e-mail: sankif@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9724-6557

Kifriak Oleksandr Nikolaevich,
graduate student of the Interregional Academy of Personnel Management, deputy head, Office of the State Architectural and Construction Inspectorate in Chernivtsi region, 58001, Chernivtsi, Str. P. Celana, 11, tel.: +38 (050) 675 22 41, e-mail: sankif@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9724-6557

ЕВОЛЮЦІЯ ДОКТРИНАЛЬНИХ ТА НОРМАТИВНИХ ПІДХОДІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДО ФЕНОМЕНУ ПРОЗОРОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. Досліджено положення про прозорість у працях науковців країн Європейського Союзу. Висвітлено основні механізми забезпечення прозорості в країнах Європейського Союзу. Розглянуто концепцію прозорості як складову європейської системи “*acquis communautaire*”. Досліджено правові підстави запровадження концепції прозорості у систему державного управління європейських держав. Окреслено наслідки укладення Україною Угоди про асоціацію з ЄС як передумови для забезпечення прозорості функціонування інститутів публічної влади. Зроблено перший системний аналіз Угоди з точки зору наявних в ній ініціатив у сфері прозорості. Надано правову оцінку концепції прозорості з точки зору її практичної реалізації в українському суспіль-

стві. Розкрито власні рекомендації щодо можливих механізмів забезпечення прозорості діяльності публічних інституцій на основі зарубіжного досвіду. Визначено, що відкритість і прозорість органів державного управління є невід'ємними характеристиками здійснення державної влади на засадах реальної демократії. Встановлено, що прозорість у діяльності органів державного управління здатна не тільки нівелювати напруження в суспільстві, пов'язане з неправомірними діями органів публічної влади, найповніше та якісніше враховувати потреби різних соціальних груп, а й суттєво підвищити ефективність діяльності публічних інституцій. Розкрито розвиток Європейського адміністративного простору через призму впровадження концепції належного врядування (good governance) та належного управління (good administration) як базових виявів ідеології "людиноцентричності" як європейської традиції адміністративного праворозуміння.

Ключові слова: прозорість, Євросоюз, право Європейського Союзу, *acquis communautaire*, Європейський адміністративний простір, Угода про асоціацію з ЄС, good governance, good administration, людиноцентричність, праворозуміння, європейська доктрина.

ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИНАЛЬНЫХ И НОРМАТИВНЫХ ПОДХОДОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА К ФЕНОМЕНУ ПРОЗРАЧНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация. Исследованы положения о прозрачности в трудах ученых стран Европейского Союза. Освещены основные механизмы обеспечения прозрачности в странах Европейского Союза. Рассмотрена концепция прозрачности как составной элемент европейской системы "acquis communautaire". Очерчены правовые основания введения концепции прозрачности в систему государственного правления европейских государств. Исследованы последствия заключения Украиной Соглашения об ассоциации с ЕС как предпосылки для обеспечения прозрачности функционирования институтов публичной власти. Сделан первый системный анализ Соглашения с точки зрения имеющихся в ней инициатив в сфере прозрачности. Дана правовая оценка концепции прозрачности с точки зрения ее практической реализации в украинском обществе. Раскрыты собственные рекомендации относительно возможных механизмов обеспечения прозрачности деятельности публичных институтов на основе зарубежного опыта. Определено, что открытость и прозрачность органов государственного управления являются неотъемлемыми характеристиками осуществления государственной власти на основе реальной демократии. Установлено, что прозрачность в деятельности органов государственного управления способна не только нивелировать напряжение в обществе, связанное с неправомерными действиями органов публичной власти, наиболее полно и качественно учитывать потребности различных социальных групп, но и существенно повысить эффективность деятельности публичных институтов. Раскрыто развитие Европейского административного пространства через призму внедрения кон-

цепции надлежащего управления (good governance) и (good administration) как базовых проявлений идеологии “человекоцентричности” как европейской традиции административного правопонимания.

Ключевые слова: прозрачность, Евросоюз, право Европейского Союза, *acquis communautaire*, Европейский административное пространство, Соглашение об ассоциации с ЕС, good governance, good administration, человекоцентричность, правопонимания, европейская доктрина.

EVOLUTION OF THE DOCTRINAL AND NORMATIVE APPROACHES OF THE EUROPEAN UNION TO THE PHENOMENON OF TRANSPARENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article is devoted to the study of the provisions on transparency in the works of scientists of the European Union. Highlights the main mechanisms for ensuring transparency in the European Union. The concept of transparency is considered as an integral element of the European “*acquis communautaire*” system. The legal grounds for introducing the concept of transparency into the system of government of European states are investigated. The consequences of the conclusion of the Association Agreement with the EU by Ukraine as a prerequisite for ensuring the transparency of the functioning of public authorities are studied. The first system analysis of the Agreement was made from the point of view of its initiatives in the field of transparency. The legal assessment of the concept of transparency is given in terms of its practical implementation in Ukrainian society. Opened their own recommendations on possible mechanisms to ensure the transparency of public institutions based on international experience. It has been determined that openness and transparency of government bodies are integral characteristics of the exercise of state power based on real democracy. It has been established that transparency in the activities of government bodies can not only level out the tension in society associated with illegal actions of public authorities, more fully and efficiently take into account the needs of various social groups, but also significantly improve the efficiency of public institutions. The development of the European administrative space is revealed through the prism of introducing the concept of good governance and good administration as the basic manifestations of the “people-centeredness” ideology as a European tradition of administrative law understanding.

Keywords: transparency, European Union, European Union law, *acquis communautaire*, European administrative space, Association Agreement with the EU, good governance, good administration, human centricity, legal thinking, European doctrine.

Постановка проблеми. Базові принципи та цінності державного управління та місцевого самоврядування почали формуватись у демократичних країнах Європи задовго до появи Європейського Союзу, але

вони визначились як спільні європейські принципи державного управління, за часів об'єднання держав в Європейський Союз (далі – ЄС).

Ідея Європи як єдиного правового простору розрахована на тривалу історичну перспективу. У зв'язку з цим подальший розвиток інтеграційного руху передбачає розроблення та кодифікацію загальноєвропейських правових норм та принципів як визначних начал усього інтеграційного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що зростаюча популярність терміна “прозорість” у національних та міжнародних документах зумовила значний інтерес у західній правовій доктрині до формулювання визначення, правової природи та змісту концепції прозорості. Цьому питанню присвячено спеціальні дослідження таких науковців, як С. Байстервельд, Й. Декмун, Дж. Хернандес, А. Петерс, Н. Рідей. На особливу увагу заслуговує комплексне дослідження А. Б'янчі та А. Петерса “Прозорість у міжнародному праві”. Проблему прозорості функціонування публічних інститутів досліджували такі зарубіжні науковці, як А. Асаула, Ю. Вінслава, А. Беркути, І. Мазура, Р. Арчібальда, Ф. Бег'юлі, К. Грея, Е. Ларсона, М. Фуджіта, М. Темпл, Ф. Фабоцці та ін.

Водночас, станом на сьогодні, вітчизняними науковцями не надано оцінки поглядам згаданих зарубіжних вчених та не окреслено гносеологічного значення концепції прозорості в їх доктринальних розробках.

Метою статті є дослідження еволюції нормативних підходів до визначення та закріплення концепції прозорості на рівні права Європейського Союзу та окреслення інституційних засад реалізації принципу прозорості в діяльності публічних інституцій Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Країни Центральної та Східної Європи, що бажають вступити до Європейського Союзу, мають провести у себе реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським і Мадридським критеріям набуття членства в Європейському Союзі [1].

Програмою підтримки розвитку державного управління та менеджменту СІГМА (1992 р.) встановлюється, що більшість сфер держави охоплюються або зачіпаються так званим “*acquis communautaire*” (тобто сукупністю всіх нормативних актів Європейського Союзу).

В європейській системі “*acquis communautaire*” немає єдиних вимог щодо систем державного управління, проте країни Європи досягнули спільної думки щодо єдиних для всіх держав принципів державного управління. Це вдалось зробити шляхом об'єднання норм адміністративного права держав-членів ЄС з управлінською практикою цих держав у рамках ЄС.

“*Acquis communautaire*” не існує щодо стандартів горизонтальних систем управління або національного державного управління, вони існують у вигляді принципів верховенства закону, зокрема таких, як надійність, передбачуваність, підзвітність і **прозорість**, а також технічну та управлінську компетенцію, орга-

нізаційні здібності та участь громадян.

За допомогою даного консенсусу було створено принципи державного управління, що приймаються державами — членами ЄС, які мають різні правові традиції та різні системи управління. З часом ці принципи було визначено й оновлено за допомогою судової практики національних судів і згодом — за допомогою судової практики Європейського Суду.

Загальні принципи державного управління держав — членів ЄС являють собою “Європейський адміністративний простір” (ЄАП), який включає в себе набір загальних стандартів для дій у рамках державної адміністрації.

Принципами державного управління “у вузькому значенні” називають сукупність принципів європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору, які виникли у процесі зближення регулювання суспільних відносин у країнах Європейського Співтовариства з єдиних позицій. В широкому значенні принципи державного управління можуть включати в себе вищенаведені принципи та принципи права Європейського Союзу, окремі статутні принципи регіональних європейських організацій (Рада Європи (далі — РЄ), ЄС тощо), принципи міжнародного права, а також принципи діяльності органів, установ та організацій ЄС, що мають адміністративне спрямування [2, с. 18].

До основних принципів державного управління належать, верховенство права, надійність, правова впевненість, звітність та прозорість,

а також достатня організаційна спроможність й залучення до управління громадян [3, с. 9]. Із цих базових принципів випливають й інші важливі принципи: децентралізації, деконцентрації, субсидіарності.

На базі демократичних цінностей та верховенства права в кінці ХХ — на поч. ХХІ ст. як розвиток Європейського адміністративного простору почала розвиватися концепція належного врядування (**good governance**) та належного управління (**good administration**). Необхідно зауважити, що термін “good administration” залежно від контексту може означати і “належне управління”, і “належна адміністрація”.

Основою концепції “good administration” є ідеологія “людиноцентричності” на противагу “державоцентричності”, що базується на європейській традиції адміністративного праворозуміння. Саме тому одним з основних стандартів належного управління є дотримання прав індивідів під час надання адміністративних послуг.

Як стверджує О. Оржель, крім правових актів ЄС, надбання “*aquis communautaire*” також включає акти, що не мають зобов’язальної сили, наприклад “білі книги” (“white papers”), “зелені книги” (“green papers”), настанови (guidelines). У Білій книзі з європейського врядування сформульовано принципи європейського врядування, що заклали фундамент для побудови ЄАП. Ідеї першої Білої книги пізніше було розвинуто й доповнено цілою низкою Білих книг Європейської Комісії під загальною назвою “Європейське врядування”, зокрема *Білою книгою з європейсько-*

го врядування: оцінювання і прозорість; Автор зазначає, що разом ці документи викладають концепцію європейського врядування, сформульовану Європейською Комісією на початку XXI ст., розкривають його сутність та складові; роз'яснюють як збільшити прихильність громадян до Європейського Союзу через більшу відкритість, прозорість, залучення громадськості до прийняття рішень [4].

Не менш важливого значення для формального визначення принципу прозорості має Зелена книга 2006 року (Green Paper of 3 May 2006), яка передбачає проведення консультацій з громадськістю з трьох тем, спрямованих на поліпшення прозорості процедур прийняття рішень: необхідність більш прозорої бази, що регулює діяльність представників держав, необхідності зворотного зв'язку та обов'язкового розкриття інформації про бенефіціаріїв фондів ЄС [5].

За даними Комісії з публічних відносин (Public Affairs), нині в ЄС налічується близько 15 000 лобістів (консультанти, юристи, торгові асоціації, корпорації), які прагнуть впливати на чиновників і членів Європарламенту ЄС в Брюсселі. У зв'язку з цим, під час промови, що відбулася в Університеті Ноттінгема 3 березня 2005 року, Комісар з адміністративних питань і по боротьбі з шахрайством Сійм Каллас висунув ідею ініціативи прозорості у трьох ключових напрямках:

- підвищення фінансової звітності фондів ЄС;
- зміцнення особистої цілісності і незалежності інститутів ЄС;

- уведення більш суворого контролю на лобіювання.

До того ж, Європейською комісією було створено веб-портал “Прозорість”, який закріпив наступне сутнісне положення: “Діяльність Європейського союзу сьогодні впливає на життя мільйонів європейських громадян. Рішення, що впливають на них мають прийматися якомога відкритіше. Як європейський громадянин, ви маєте право знати, як європейські інститути готують ці рішення, хто приймає участь в їх підготовці, хто отримує фінансування з бюджету ЄС, а також які документи підготовлені для прийняття правових актів”.

Термін “Good Governance” активно використовується також в міжнародній науковій літературі для означення “управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини” [6, с. 30]. У сучасному західному сенсі цей термін з'явився не так давно, після ери Холодної війни. Ідеї побудови принципово нової управлінської моделі під терміном “Governance” з'явилися у західній науці у 90-х роках XX ст. При цьому на початковому етапі існування йшлося про певну методологію, що стосувалася засад переходу колишніх колоній або країн з тоталітарними режимами до демократії [7, с. 12].

Закріплення формування “Governance” як окремої управлінської моделі сталося після виходу друком у 1997 р. Програми розвитку ООН “Governance” для стійкого розвитку людських ресурсів.

Будучи динамічною концепцією, останнім часом вона набула широкого розповсюдження. Належне урядування означає турботу про добробут суспільства та включає підзвітність, прозорість, участь, відкритість та силу закону. На основі дослідження Програми розвитку ООН “Governance” можемо зробити висновок, що належне урядування означає менеджмент сталого розвитку, який асоціюється за такими засадничими індикаторами розвитку:

1. Участь суспільства у політичному житті.

2. Прозорість. Цей принцип означає, що рішення приймаються та втілюються в спосіб, відповідний до встановлених правил та регулювання, а інформація є вільно доступною для тих, на кого можуть вплинути рішення та їхнє упровадження.

3. Чутливість. Належне урядування вимагає щоб інституції та процеси намагались обслуговувати всі зацікавлені сторони в розумні строки та належить до концепції поєднання відповіді та спроможності.

4. Орієнтація на консенсус. Належне урядування вимагає врахування різних інтересів для досягнення широкого консенсусу в суспільстві, який є найбільшим інтересом.

5. Рівність та інклюзивність. Добробут суспільства залежить від твердження, що всі його члени відчують себе часткою цілого та не почують себе відлученими від шляху його розвитку.

6. Ефективність та дієвість. Належне урядування означає, що всі процеси та інституції дають результат, *відповідний до потреб суспіль-*

ства, за найкращого використання ресурсів.

7. Підзвітність. Це є ключова вимога до належного урядування. Не тільки державні інституції, а й приватний сектор та громадські організації мають бути підзвітними суспільству.

Останній звіт “Про розвиток людства” 2012 р., підготовлений Програмою розвитку ООН [8], виокремив кілька причин для становлення належного урядування. З точки зору розвитку людства належне урядування тотожне демократичному урядуванню, яке означає: повагу до прав та основних свобод людини, даючи громадянам право жити гідно; визнання того, що народ може приймати рішення, які обов’язково мають враховуватися; визнання існування приватної та публічної сфер життя та прийняття рішень.

Зазначені положення є прикладом значної уваги з боку Європейського Союзу принципу прозорості різних публічних інституцій.

Щодо Європейських принципів адміністративного права, то їх було визначено в 1988 р. у праці Юргена Шварца “Європейське адміністративне право” (“Europaisches Verwaltungsrecht”). До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. Саме на їх

основі сформувалися сучасні принципи Європейського Адміністративного Простору.

Зважаючи на викладене можна узагальнити наступне. До принципів ЄАП належать такі групи: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність [9].

До групи принципів “Відкритість і прозорість” слід віднести такі: принцип відкритості на протипагу секретності; принцип прозорості на протипагу дискретності; принцип виключності конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання чинності тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов’язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чії права або законні інтереси зачіпаються у зв’язку з його прийняттям, тощо.

Принцип прозорості (англ. transparency) як один із сучасних принципів ЄАП та європейського адміністративного права розвинувся під впливом скандинавських принципів належного врядування. Він був запозичений у середині 90-х років ХХ століття зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії. У європейському праві стосується переважно доступу до офіційних документів.

Що ж ми повинні зрозуміти під “принципом” прозорості? Звідки він взявся? І яку функцію виконує? Що означає принцип прозорості та який стан європейського права про

доступ до публічної інформації? Це питання, які ми розглянемо далі.

У ст. 11 Маастрихтського договору передбачено наступне положення: “інституції підтримують відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством. З метою забезпечення послідовності і прозорості дій в ЄС Європейська комісія проводить розширені консультації із зацікавленими сторонами”. Незважаючи на те, що це положення було суто декларативним, але сам факт його закріплення на рівні основоположного нормативного акту ЄС було визначним моментом, який дав зрозуміти, що підтримка ЄС з боку громадян має дійсно актуальний характер на будь-якому етапі розвитку ЄС.

2 жовтня 1997 р. було підписано Амстердамський договір (набув чинності 1 травня 1999 р.). Амстердамська угода внесла зміни та доповнення до Маастрихтського договору про Європейський Союз, Римського договору про заснування Європейського (Економічного) Співтовариства та Євратому, Договору про заснування ЄСВС. Метою Амстердамського договору стала підготовка ЄС до розширення на Схід та інших глобальних процесів. Амстердамський Договір встановлює принципи “прозорості” та “відкритості” ЄС відповідно до яких рішення в рамках ЄС мають прийматися максимально відкрито і бути наближеними до громадян ЄС. Проголошуються принципи поваги прав людини, демократії та верховенства права (у зміст якого включається й принцип прозорості), на яких ґрунтується

ЄС, і дотримання яких є умовою для вступу до нього.

Ніщцьким договором про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз 2001 року було закріплено певні рекомендації щодо поліпшення доступу громадськості до публічної інформації, які консолідовані в окремий розділ “Прозорість процесу прийняття рішень”. Водночас, саме забезпечення прозорості в управлінській діяльності розглядається одним із засобів зміцнення “демократичного характеру інституцій ЄС і довіри громадськості щодо управлінської діяльності”.

Поняття прозорості стало ключовим поняттям також на кризовому етапі розвитку ЄС. Лакенська декларація, підписана главами 15 держав — членів ЄС, свідчила, що Євросоюз перебуває на “роздоріжжі”, яке водночас є “визначальним етапом” його існування. Так, принцип прозорості посів важливе місце в Лакенській декларації [10] і є одним з його найважливіших питань. Очевидно, що прозорість розглядається як центральна вимога законного управління в ЄС, зокрема “відкритість” та “прозорість” наводяться як ключові положення звітування перед громадянами ЄС з боку публічних інституцій.

У цьому контексті як джерело для формулювання характерних рис цього поняття може розглядатися визначення, представлене Генеральним прокурором Р. Дж. Коломером у справі С-110/03 (“Бельгія проти Комісії”). Відповідно до нього прозорість відображає ясність, очевидність і зрозумілість без сумніву або двозначності.

Водночас, точне значення прозорості залежить від контексту, в якому воно використовується, і функції, яку воно виконує. Наприклад, у рамках ГАТТ/СОТ поняття “прозорість” вживається як характеристика ступеня відкритості та прогнозованості торговельної політики і практики та процесів, що їх визначають.

Прагнення ЄС до відкритості і доступу його громадян до інформації знайшло місце також в Угоді про Конституцію ЄС 2004 р. У данному акті концепція прозорості розкривається через призму одного з основних прав громадян ЄС на “належне управління” (яке ми згадували) та доступ до публічної інформації. У зв’язку з цим хочемо відзначити про досить швидку конститціоналізацію принципів “відкритості” і “доступу громадськості до інформації” як передумов подальшого розвитку концепції прозорості в ЄС.

Аналіз зазначених положень нормативно-правових актів показує, що прозорість виступає стандартом, який виступає мірою легітимності здійснення управлінських заходів, політики і права. Прозорість сприяє реалізації тих же цінностей, як і принцип законності, як засадничої вимоги правової основи дій уряду. Саме тому принцип прозорості виконує важливу роль у праві і виробленні політики ЄС.

У праві Європейського Союзу (далі — ЄС) поняття прозорості застосовується у широкому діапазоні галузей, починаючи від основних принципів інституційного права ЄС із правом доступу до інформації та відкритості діяльності інститутів та органів ЄС до широкого спектру за-

конодавства з економічних та фінансових питань.

Так, концепції прозорості присвячено також низку спеціалізованих міжнародно-правових документів універсального та регіонального характеру. Серед них, зокрема: Орхуська конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля, підписана 25 червня 1998 р.; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р.; Кодекс належної практики прозорості громадських фінансів, розроблений Міжнародним валютним фондом; Належні практики прозорості бюджету, розроблені Організацією економічного співробітництва та розвитку; Правила ЮНСІТРАЛ про прозорість в контексті арбітражних проваджень між інвесторами і державами на основі міжнародних договорів 2014 р.

Не дивлячись на спеціалізовані міжнародно-правові угоди, все ж характеризуючи становлення концепції прозорості в праві ЄС, слід наголосити, що першочергово ця концепція виникла у сферах, пов'язаних із класичним прийняттям рішень, що виявилось, зокрема, у запровадженні принципу відкритості процесу прийняття рішень інститутами ЄС та особливо – доступі громадян до інформації.

На думку Д. Донцова, за своєю історією, ментальністю, традиціями, ідеологією Україна належить до Європи і тому в конфлікті Європа–Росія вона перебуває на боці Європи. Причиною цього конфлікту

є несприйняття Росією засадничих принципів функціонування європейського суспільства в політичній, культурній, соціальній, релігійній, економічній сферах. До цих принципів у політиці належать “логіка та точно означена процедура, інституція парламентаризму, засада більшості та взаємне переконування в політиці” [11, С. 109].

Ще на початку 20-х років ХХ ст. Д. Донцов, висунув гасло “вестернізації”, яке він розумів як “плекання всіх живих ще в народній психіці традицій та інституцій Заходу”. Він наголошував на важливості демократичних інститутів західного суспільства для формування внутрішньої політики держави: місцевого самоврядування, невтручання держави в економіку, забезпечення прав та свобод громадян.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, відображаючи найновітніші здобутки міжнародно-правового регулювання та включаючи низку новаційних аспектів, положення про прозорість посідають особливе місце у правовій системі Європейського Союзу. На рівні міжнародно-правових угод створюються спеціальні механізми, спрямовані на забезпечення передбачуваності змін як у політичних режимах країн – членів ЄС.

Укладення Україною Угоди про асоціацію з ЄС дає можливість спрогнозувати, що реалізація закладеної в ній концепції прозорості матиме надзвичайний вплив на правову систему України. Безумовно, імплементація Україною зазначених зобов'язань надасть змогу громадянам отримувати переваги від прозорого

та передбачуваного законодавчого поля. Однак, вона потребуватиме істотної реформи регуляторної політики, підвищення інституційної та організаційної спроможності органів державної влади, задіяних у процесі підготовки і прийнятті охоплених Угодою заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. The European Administrative Space: Governance in Diversity // Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam, BRD [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. К. : Юстініан, 2007. 287 с.
3. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. К. : УАДУ, 2000. 184 с.
4. European Transparency Initiative. Green Paper [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf
5. Green Paper on the Review of the Consumer Acquis Paper [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0744_/com_com\(2006\)0744_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0744_/com_com(2006)0744_en.pdf)
6. *Новак-Калєва Л. М.* Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентіві України. 2013. № 1. С. 29–41.
7. *Корженко В. В.* Становлення концепції Governance у процесі формування сучасного європейського адміністративного простору / В. В. Корженко, Л. В. Хашиєва // Вісн. Нац. Академії держ. упр. при Президентіві України. 2011. № 2. С. 10–19.
8. Human Development Report 2012: Deeping democracy in a fragmented world // United Nations Development Programme (UNDP). — N.-Y. : Oxford University Press. 2012 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2012_en_complete.pdf
9. Mapping European Union Administrative Law [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.abanet.org
10. Bulletin of the European Union. 2001, № 12. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. “Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001)”, р. 19–23. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf
11. *Донцов Д.* Підстави нашої політики. Відень : Вид-во Донцових, 1921. 212 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.myslenedrevo.com.ua/uk/Public/Dontsov/BasesOurPolicy.html>

REFERENCES

1. The European Administrative Space: Governance in Diversity. (2002). Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam, BRD. *www.uni-potsdam.de*. Retrieved from <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002> [in English].
2. *Averianov V. B. (Eds.). (2007). Derzhavne upravlinnia: yevropeiski*

- standarty, dosvid ta administratyvne pravo* [Public administration: European standards, experience and administrative law]. Kyiv: Yustinian [in Ukrainian].
3. Yevropeiski pryntsypy derzhavnoho upravlinnia [European Principles of Public Administration]. (2000). (O. Yu. Kulenkova, Trans). Kyiv: UADU [in Ukrainian].
 4. European Transparency Initiative. Green Paper. (n.d.). *ec.europa.eu*. Retrieved from http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf [in English].
 5. Green Paper on the Review of the Consumer Acquis Paper. (n.d.). *www.europarl.europa.eu*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0744_/com_com\(2006\)0744_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0744_/com_com(2006)0744_en.pdf) [in English].
 6. Novak-Kaliaieva L. M. (2013). Suchasni tendentsii do konverhentsii v kontseptsiiakh derzhavnoho upravlinnia [Contemporary trends in convergence in the concepts of state administration]. *Visn. Nats. akademii derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1, 29–41 [in Ukrainian].
 7. Korzhenko V. V., Khashyieva L. V. (2011). Stanovlennia kontseptsii Governance u protsesi formuvannia suchasnoho yevropeiskoho administratyvnoho prostoru [Formation of the concept of Governance in the process of forming a modern European administrative space]. *Visn. Nats. akademii derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 10–19 [in Ukrainian].
 8. *Human Development Report 2012: Deeping democracy in a fragmented world*. (2012). United Nations Development Programme (UNDP). New York: Oxford University Press. Retrieved from http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2012_en_complete.pdf [in English].
 9. Mapping European Union Administrative Law. *www.abanet.org*. Retrieved from <http://www.abanet.org> [in English].
 10. Laeken Declaration on the future of the European Union (15 December 2001). *www.cvce.eu*. Retrieved from https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf [in English].
 11. Dontsov D. (1921). *Pidstavvy nashoi polityky* [The Foundations of Our Politics]. Viden: Vyd-vo Dontsovykh. Retrieved from <https://www.myslenedrevo.com.ua/uk/Publ/Dontsov/BasesOurPolicy.html> [in Ukrainian].