

Грибко Ольга Владиславівна,

*к. держ. упр., доцент кафедри педагогіки та психології управління соціальними системами
імені академіка І. А. Зязюна,*

*Національний технічний університет "ХПІ"
м. Харків*

ORCID 0000-0003-3227-608X

УДК 35.07

doi: 10.34213/ap.21.01.16

ПРОЗОРІСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ У СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ

Розглянуто основні принципи Європейського адміністративного простору, виявлено їх взаємозв'язок та взаємозалежність. Встановлено роль прозорості та відкритості в системі принципів Європейського адміністративного простору.

Ключові слова: Європейський адміністративний простір; Європейський Союз; публічне управління; принципи.

Постановка проблеми. Адаптація української адміністративної системи до європейських стандартів є одним з найважливіших завдань реформи публічного управління. Це має стати підґрунтям для майбутнього членства України в ЄС, оскільки максимальна відповідність національного законодавства до європейських норм є базовою умовою для набуття членства ЄС країною-кандидатом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду адміністративно-правових питань присвятили свої праці І. П. Голосніченко, М. Г. Кравченко, О. В. Прилипчук. Ефективність діяльності публічних організацій, представницьке врядування досліджували В. Б. Дзюндзюк та Дж. С. Міл. В. М. Мартиненко розглядав проблеми демократичного розвитку України.

Метою статті є з'ясування взаємозв'язку та взаємозалежності принципів Європейського адміністративного простору.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз надає велике значення запровадженню низки принципів у контексті концепції загального Європейського адміністративного простору (EAS), які можна віднести до чотирьох категорій:

- 1) верховенство права (часто визначається як надійність і передбачуваність, правомірність або визначеність у рамках закону);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) відповідальність/підзвітність;
- 4) ефективність і продуктивність [7; 11].

Верховенство права – засадничий механізм забезпечення надійності та передбачуваності публічного управління. Тобто, верховенство права означає, що органи публічного управління мають виконувати свої обов'язки згідно із законом. Це також можна назвати юридичною безпекою діяльності та рішень органів публічного управління. Всі ці принципи покликані викоренити свавілля в процесі ведення державних справ.

Органи публічного управління мають ухвалювати свої рішення відповідно до загальних правил або принципів, які повинні застосовуватися неупереджено стосовно будь-якого об'єкта, що перебуває у сфері їх компетенції. Слід підкреслити важливість такого підходу до виконання будь-яких рішень, адже це гарантує нейтралітет – неупередженість (принцип недискримінації). Отже,

органи публічного управління мають ухвалювати рішення згідно із встановленими нормами, а також рішеннями, роз'ясненнями та тлумаченнями судів, ігноруючи будь-які інші критерії або суб'єктивні міркування щодо доцільності. Верховенство права суперечить свавіллям влади, "відносинам свояцтва" та іншим подібним деформаціям. Воно вимагає суворої ієрархії норм закону, яких повинні дотримуватися незалежні суди, а також дотримання принципу, відповідно до якого орган публічного управління для прийняття специфічного регуляторного рішення а priori не наділений владою нехтувати існуючими проголошеними та загально визнаними нормами.

Із поняттям верховенства права тісно пов'язане поняття компетенції у рамках закону. Органи публічного управління можуть мати справу тільки з тими питаннями, що визначено як їх законну юрисдикцію. Компетенція у цьому контексті означає певний обсяг повноважень, які чітко і законним шляхом надані їм для прийняття рішень із певних питань, що становлять суспільний інтерес, та які, крім того, законним чином зобов'язують орган державної влади нести відповідальність за ці рішення за законом [9]. Компетентний орган публічної влади не має права ухилитися від такого обов'язку. У цьому значенні юрисдикція (або компетенція) прирівняна до обов'язку. Критерієм компетенції необхідно суворо дотримуватися для того, щоб кваліфікувати будь-яке рішення, прийняте органом влади без законних на те повноважень як неправомірне, у тому числі у порядку судового розгляду.

При цьому зазначимо, що поняття надійності і передбачуваності публічного управління не завжди суперечить поняттю управлінської розсудливості [1]. Зрозуміло, що розсудливість і свавілля – не адекватні поняття. Розсудливість не передбачає незаконності, а передбачає, що рішення або дії мають бути розумними та обґрунтованими, не суперечити здоровому глузду. Рішення, прийняті на власний розсуд, – це рішення, для прийняття яких відповідальній особі залишено певний вибір у межах правових норм. Повноваження щодо прийняття рішень на власний розсуд надані адміністративним органам, зважаючи на низку причин, зокрема з огляду на те, що закон не може передбачити абсолютно всіх обставин, які можуть виникнути в будь-яких ситуаціях у майбутньому [10]. Отже, органам публічного управління на законодавчому рівні може бути дозволено ухвалювати рішення на власний розсуд. Серед них є принципи, що примушують адміністративні органи діяти сумлінно, переслідувати суспільний інтерес до розумної межі, забезпечувати чесні процедури, дотримуватися вимоги рівного ставлення і зважати на принцип пропорційності.

Принцип пропорційності означає, що певний управлінський вплив або діяльність мають бути пропорційними меті, яку встановлено на законодавчому рівні, а крім того неприпустимим є позбавлення громадян того обсягу прав, який є необхідним для досягнення цієї мети. Отже, пропорційність можна прирівняти до розсудливості. Принцип пропорційності також означає, що суворе застосування закону є протизаконним, якщо призводитиме до такого негативного результату, який законом не передбачений [8].

Пропорційність особливо доречна у випадках відчуження приватної власності, через яке особи позбавляються права власності заради суспільного інтересу. Поняття про принцип пропорційності було особливо детально розроблено Судом ЄС із урахуванням норм, встановлених у німецькому праві, й увійшло у більшість систем європейського адміністративного права через право ЄС [12].

Ще одним принципом, який працює на користь “управління через право” є принцип процедурної чесності. Він означає, що процедури мають гарантувати точно і неупереджене виконання закону, увагу до соціальних цінностей, зокрема, поважного ставлення до людини і захисту її гідності. Наочним прикладом процедурної чесності можна вважати правовий принцип, згідно з яким ніхто не може обмежити права та інтереси особи, не ознайомивши її з фактами і проблемами, які дають підстави для застосування такого обмеження, не повідомивши її про це відповідним чином згідно із встановленими правилами. Надання зацікавленим сторонам інформації про адміністративну дію, що застосовуватиметься, також властиве чесному підходу до виконання владних управлінських функцій [7].

Своєчасність у діяльності публічного управління значно сприяє функціонуванню принципів передбачуваності і надійності. Зволікання органами публічного управління у процесі прийняття рішень і виконання дій може призвести до несправедливості або заподіяти значну шкоду суспільним і приватним інтересам. Звісно, затримка може бути результатом відсутності адекватних ресурсів або політичного рішення. Але часто це пов'язано з неефективними і некомпетентними діями посадових осіб. Вирішенню цієї проблеми, на наш погляд, сприятимуть законодавчі норми щодо встановлення чітких лімітів часу, протягом якого мають виконуватися певні завдання. З іншого боку, не можна не брати до уваги важливість застосування чітких критеріїв професійності при прийнятті осіб на державну службу, забезпечення регулярного навчання працівників органів державного управління, що також сприятиме зменшенню рівня їхньої некомпетентності і працюватиме на забезпечення надійності.

Професіоналізм і професійна доброчесність на державній службі є також міцними підвалинами надійності і передбачуваності державного управління. Професійна доброчесність спирається на поняття неупередженості і професійної незалежності. У контексті публічного управління, упередженість означає, що існує зацікавленість на користь певного результату, яка може призвести до несправедливо понесених втрат або збитків, заподіяної шкоди загальним інтересам або правам інших сторін [4]. Законодавчі норми, що забороняють державним службовцям брати участь у процесі прийняття рішень, стосовно яких вони можуть мати особистий або корпоративний інтерес, є засобом гарантування неупередженості. Система прийняття на публічну службу і система просування по службі, як правило, ґрунтуються на політичній протекції або відносинах “своєцтва”, створює перепони професійній доброчесності, на відміну від системи, що має в основі критерії професійної придатності та заслуг. Необхідно дотримуватися професійних стандартів і вимог законодавства, досягти балансу між такими визнаними цінностями, як незалежність і лояльність до законно правлячого уряду.

Адміністративне право передбачає декілька шляхів практичного застосування цих принципів [1; 2; 7]. Адміністративні дії мають бути мотивованими і здійснюватися згідно з рішеннями певних компетентних органів влади. Інформація про діяльність останніх має бути доступною для громадськості, а їх відповідальні особи мають підтримувати постійний зв'язок із нею. Службовці мають сприйняти та виконувати вимогу стосовно певних обмежень щодо можливості отримання ними прибутків від власної приватної діяльності. Особливо значущим для застосування принципу відкритості є обов'язок органів публічного управління обґрунтовувати прийняті ними рішення.

Слід роз'яснювати підстави, що викликали адміністративну дію або рішення. Таке роз'яснення має стосуватися мотивів та аргументів на користь рішення, прийнятого органом публічного управління, виявляти логічний зв'язок між певними фактами або подіями, щодо яких воно прийняте, а також містити інформацію про наявне правове підґрунтя. Отже, це роз'яснення повинно включати як опис фактів та відповідні докази їх наявності, так і інформацію про те, яким чином законодавчі норми регулюють ті або інші проблемні питання. Обґрунтоване роз'яснення є надзвичайно вагомим, коли щодо звернення або скарги зацікавленої сторони прийнято негативне рішення. У такому випадку воно має чітко засвідчити і пояснити, чому аргумент або доказ, наведений стороною, не був врахований.

Питання про те, що можна визнати належним, вагомим аргументом, завжди було не простим у контексті адміністративного права, тому дуже часто є предметом розгляду в суді. При цьому важливо, щоб роз'яснення містило аргументи і відповідним чином сформульовані підтвердження правомірності рішення або дії, щоб дати можливість зацікавленій стороні підготувати скаргу на адміністративне рішення. Відкрита мотивація адміністративних рішень – інструмент відкритості, прозорості і відповідальності [7].

Щодо принципу “відповідальності/підзвітності” варто зауважити, що в цілому, відповідальність – це необхідність будь-якої особи або уповноваженого органу пояснювати і аргументувати певні дії іншій особі або органу. Відповідальність/підзвітність також передбачає, що діяльність будь-яких органів публічного управління має бути контрольованою, піддаватися уважному спостереженню з боку відповідних органів та громадн [4]. Для цього може використовуватися багато різних механізмів, включаючи судовий: скарга до вищого адміністративного органу, розслідування обставин справи омбудсманом, здійснення інспекційних перевірок спеціальним органом або комісією, ретельний аналіз діяльності парламентським комітетом тощо.

Відповідальність/підзвітність допомагає виявити, чи дотримані принципи верховенства права, відкритості, прозорості, неупередженості і рівності перед законом. Відповідальність є суттєво важливим фактором у справі гарантування основ належного управління, таких, як ефективність, продуктивність, надійність і передбачуваність.

Особлива характерна риса відповідальності у сфері публічного управління полягає в тому, що вона гарантується завдяки цілому комплексу формальних процедур. Варто підкреслити, що не існує відповідальності в абстрактному розумінні. Є дуже конкретні і законним шляхом визначені питання, щодо яких необхідно звітувати, дотримуючись низки вельми специфічних процедур. Питання, щодо яких звітують, головним чином стосуються того, наскільки принципи, встановлені адміністративним правом, поважаються та враховуються службовцями й органами публічного управління, з одного боку, а з іншого – стосуються того, чи належним чином дотримані законні процедури у процесі підготовки, вироблення й прийняття рішень.

Здійснення наглядових, контрольних заходів необхідне для того, щоб забезпечити підзвітність та відповідальність публічного управління, гарантувати, що публічні органи використовують свої повноваження належним чином згідно із законом і дотримуються встановлених процедур. Метою контролю та нагляду є оцінка, наскільки ефективно, продуктивно і вчасно органи публічного управління виконують свої функції, наскільки чітко дотримуються встановлених специфічними або загальними нормами принципів

і процедур [3]. Іншими словами, нагляд здійснюється з метою гарантувати адміністративний принцип “управління через право”, оскільки він є суттєвим для захисту суспільних інтересів та прав фізичних осіб.

Усі описані механізми мають на меті у першу чергу підвищення ефективності реалізації базових принципів EAS – верховенства права, відповідальності, прозорості і відкритості, ефективності й продуктивності. Тобто вони зорієнтовані на захист індивідуальних прав та суспільних інтересів, поліпшення якості процесу прийняття управлінських рішень, а також на зміцнення надійності, правової безпеки і законності публічного управління.

Ефективність є характерною управлінською цінністю, що, по суті, полягає у підтримці належного співвідношення між ресурсами, що використовуються, і отриманими результатами. Поняття ефективності тісно пов’язане з поняттям продуктивності. Його концептуальною ідеєю є забезпечення успішності, результативності діяльності публічного управління, зорієнтованого на досягнення мети щодо вирішення певного кола суспільних проблем, які визначені для нього законом і урядом. Аналіз продуктивності передбачає аналіз й оцінку державної політики, що проводиться, а також оцінку якості імплементації цієї політики органами публічного управління [6].

Може здатися, що ефективність як управлінська цінність суперечить принципу верховенства права, який є демократичною цінністю. Представники органів публічного управління часто розглядають правові процедури, яких мають дотримуватися, як обмеження, що шкодять ефективності. Існує думка, що дотримання встановлених процедур може призвести до неекономного використання засобів і несприятливо вплинути на співвідношення між витратами і результатами адміністративної діяльності.

Цей конфлікт викликає численні запитання. Утім, в Європі розроблено цілу низку правових та інституційних рішень для його розв’язання. Одним із інституційних рішень можна назвати процес перенесення виробництва у приватний сектор шляхом укладення контрактів, при цьому за публічним управлінням залишаються функції розробки політичного курсу і контролю за виконанням умов контракту. На підставі запровадження такого підходу в європейських державах було прийнято серію комплексних законів, які, набувши чинності, сформувавши частину адміністративного права. Директива Європейського Парламенту і Ради 2004/18/ЄС від 31.03.2004 р. про координацію процедур щодо укладення державних контрактів стала засадничим моментом узагальнення правових принципів, якими керуються країни-члени ЄС [5].

Право Європейського Союзу обстоює вимогу щодо ефективного управління, особливо з урахуванням прийнятих ним директив і регламентів. Це зобов’язало окремі держави-члени змінити певні національні організаційні і адміністративні структури, а також модифікувати процедури ухвалення рішень для того, щоб забезпечити здатність продуктивно і ефективно застосувати європейське законодавство і в цілому гарантувати їх ефективну співпрацю з установами Європейського Союзу [12].

Отже, Європейський адміністративний простір (EAS), який ґрунтується на перелічених принципах, передбачає запровадження та застосування набору стандартів діяльності у сфері публічного управління, які визначаються законом і використовуються на практиці через відповідні процедури і механізми підзвітності. У багатьох державах-членах ЄС ці принципи, як правило, встановлено конституцією і деталізовано у низці законів, зокрема законах про дер-

жавну службу, про адміністративні процедури, про адміністративний процес і судовий розгляд, про бюджет, а також у постановах або інших підзаконних актах про механізми підзвітності (внутрішній контроль, зовнішній аудит, омбудсман тощо). Більшість цих принципів було визначено національними судами й адаптовано ними до специфічних життєвих ситуацій [11].

Однак національні нормативні акти, вказуючи, що діяльність органів публічного управління повинна, як правило, бути прозорою і відкритою, визнають й існування винятку. Його становить тільки розгляд питань, пов'язаних зі зберіганням державної таємниці чи суто конфіденційних, таких, які дійсно стосуються державної безпеки або інших подібних аспектів. Дані особистого характеру також не повинні розголошуватися в інтересах третіх сторін [8]. Зазначимо, що лише незначна кількість особливо специфічних питань стосується державної безпеки. Однак часто органи публічного управління прагнуть оголосити якомога більше питань такими, що мають конфіденційний характер, ніж це необхідно. Відкритість і прозорість публічного управління забезпечують досягнення двох специфічних цілей. По-перше, вони стоять на захисті суспільного інтересу через зменшення вірогідності неналежного управління і корупції, а по-друге, є суттєво важливими для захисту індивідуальних прав, оскільки становлять основу прийняття адміністративного рішення і, таким чином, допомагають зацікавленій стороні скористатися можливістю відновити свої права шляхом подання до органу публічного управління звернення або скарги.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, прозорість і відкритість посідають чільне місце в системі принципів Європейського адміністративного простору, оскільки тісно пов'язані з усіма іншими – відповідальністю, ефективністю, дотриманням норм права, без прозорої діяльності органів публічного управління неможливе і сприйняття громадою їх рішень, як справедливих. Відкритість передбачає, що процес управління є доступним для ретельного зовнішнього спостереження, тоді як прозорість є рисою, за наявності якої при близькому розгляді цей процес можна “бачити наскрізь”, спостерігати за ним та його вивчати. Відкритість і прозорість, із одного боку, дозволяють будь-кому, кого стосується адміністративна діяльність, бути обізнаним з її сутністю, а з іншого – забезпечують можливість контролюючим установам ретельно аналізувати управлінську діяльність. Відкритість і прозорість – це також необхідні інструменти забезпечення верховенства права, рівності перед законом та відповідальності. Публічне управління України має в першу чергу орієнтуватися на максимальну імплементацію цих принципів європейського адміністративного простору в практичну діяльність органів публічної влади, в реальні адміністративні процедури.

Список використаних джерел

1. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы. *Государство и право*. 1998. № 8. С. 5–32.
2. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ, 2008. 108 с.
3. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт. 2008 р. Ч. 1 / за ред. В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2008. 561 с.
4. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с.

5. Директива Європейського Парламенту і Ради 2004/18/ЄС від 31 березня 2004 р. про координацію процедур щодо укладення державних контрактів. URL: europeanlawgroup.com.ua/storage/npa/zakup/ES/18.pdf (дата звернення: 19.03.2015).

6. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. 236 с.

7. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: сучасний стан, проблеми та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 2. С. 137–146.

8. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / за заг. ред. Г. Друзенка. Київ : К.І.С., 2010. 240 с.

9. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія. Харків : Константа, 2004. 225 с.

10. Міл Дж. С. Про свободу: Роздуми про представницьке врядування. Київ : Основи. 2001. 464 с.

11. Прилипчук О. В. Європейський адміністративний простір: принципи та засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 46–50.

12. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. URL: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (дата звернення: 19.03.2021).

Grybko O. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Pedagogy and Psychology of Social System Management Department named after Academician I. A. Zyzun, National Technical University "KhPI", Kharkiv
ORCID 0000-0003-3227-608X*

TRANSPARENCY AND OPENNESS IN THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE

Adaptation of the Ukrainian administrative system to European standards is one of the most important tasks of public administration reform. This should be the basis for Ukraine's future membership in the EU, as the maximum compliance of national legislation with European standards is a basic condition for EU membership candidate.

The European Union attaches great importance to the implementation of a number of principles in the context of the concept of a Common European Administrative Space (EAS), which can be divided into four categories:

1) the rule of law (often defined as reliability and predictability, legitimacy or certainty within the law);

2) openness and transparency;

3) responsibility / accountability;

4) efficiency and productivity.

The EAS, which is based on these principles, provides for the introduction and application of a set of public administration standards, which are defined by law and used in practice through appropriate procedures and accountability mechanisms. In many EU member states, these principles are usually enshrined in the constitution and detailed in a number of laws.

Thus, transparency and openness are central to the system of the European Administrative Space principles, as they are closely linked to all others - responsibility, efficiency, compliance with the law; without transparent public administration it is impossible for the community to perceive their decisions as fair. Openness and transparency are also essential tools for ensuring the rule of law, equality before the law and accountability. Public administration in Ukraine should primarily focus on the maximum implementation of these principles of the European administrative space in the practical activities of public authorities, in real administrative procedures.

Keywords: European administrative space; European Union; public administration; principles.

References

1. Admystryativnoe pravo y admystryativnyi protsess: Starye y novye problemy. (1998). *Hosudarstvo i pravo*, 8, 5–32 [in Russian].

2. Holosnichenko, I.P. (2008). *Administrativne pravo Ukrainy (osnovni katehorii i poniattia)*. Kyiv [in Ukrainian].

3. *Demokratychni standarty vriaduvannia y publicnoho administruvannia: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu*, 4 kvit., 2008 r. (2008). Lviv [in Ukrainian].

4. Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady. (2004). NAN Ukrainy; Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho. Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].
5. Dyrektyva Yevropeiskoho Parlamentu i Rady 2004/18/Yes vid 31 bereznia 2004 r. pro koordynatsiiu protsedur shchodo ukladennia derzhavnykh kontraktiv. (2004). URL: europeanlawgroup.com.ua/storage/npa/zakyp/ES/18.pdf.
6. Dziundziuk, V.B. (2003). Efektyvnist diialnosti publichnykh orhanizatsii. Kharkiv [in Ukrainian].
7. Kravchenko, M.H. (2016). Adaptatsiia zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva EU: suchasnyi stan, problemy ta perspektyvy. *Administratyvne pravo i protse*, 2, 137–146 [in Ukrainian].
8. Konstytutsiini akty Yevropeiskoho Soiuzu (v redaktsii Lisabonskoho dohovoru). (2010). Kyiv [in Ukrainian].
9. Martynenko, V.M. (2004). Innovatsiina stratehiia demokratychnoho rozvytku Ukrainy: vid mistsevoi demokratii do demokratychnoi derzhavy. Kharkiv [in Ukrainian].
10. Mil, Dzh. S. (2001). Pro svobodu: Rozdumy pro predstavnytske vriaduvannia. Kyiv [in Ukrainian].
11. Prylypchuk, O.V. (2016). Yevropeiskyi administratyvnyi prostir: pryntsyipy ta zasady. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, issue 2 (29), 46–50 [in Ukrainian].
12. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. URL: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

Надійшла до редколегії 19.03.2021 р.