

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-03>

УДК 341.171

В.О. СЕРЬОГІН,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
і муніципального права
юридичного факультету

e-mail: v.a.seryogin@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9310>

*Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, Україна, 61022*

**ЄВРОПЕЙСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

АНОТАЦІЯ. *Вступ.* У статті розглянуто одне з найважливіших питань конституціоналізації права ЄС, а саме процеси внутрішньої структуризації конституційного права даного наддержавного утворення. Автор обґрунтовує думку про те, що разом із розширенням компетенції ЄС та зміцненням процесів міждержавної інтеграції в межах конституційного права ЄС поступово викристалізовується інститут європейського управління. У системі конституційного права ЄС цей інститут займає місце, аналогічне тому, що в національних правових системах посідає інститут форми правління. Інститут європейського управління відображає *modus operandi* (з лат. «метод дії») ЄС як наднаціонального утворення, котре має істотну специфіку щодо інституційно-функціональної організації та механізму розробки й реалізації владних рішень. Процес формування європейського управління та наповнення його специфічним змістом відбувається в рамках загального процесу «встановлення політико-правових стандартів», котрі ґрунтуються на новітніх досягненнях політико-правової теорії та практики і відображають найвищі вимоги до якості управлінської діяльності та рівня забезпечення прав і свобод громадян ЄС.

Короткий зміст основних результатів дослідження. На сьогодні Європейським Союзом накопичено значний досвід реформування та вдосконалення публічного управління та публічної служби, хоча ці сфери не підпадають під безпосереднє регулювання *acquis communautaire*. Тож на сьогодні надбання у сфері організації публічного управління та публічної служби переважно має вигляд «м'якого права» і «м'яких стандартів» – Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб тощо. Системний аналіз законодавства ЄС дозволяє стверджувати, що найбільш суттєвими відмінними рисами європейського управління є те, що воно ґрунтується на принципах належного й багаторівневого (у т.ч. мережевого) управління, верховенства права та поваги до прав людини. Спочатку європейське управління мало характер міжгалузевого принципу, що визначав порядок організації та діяльності органів публічної влади в межах ЄС у всіх сферах функціонування публічної адміністрації, однак після прийняття Хартії основних прав ЄС та надання їй сили установчих договорів ЄС (тобто надання їй, по суті, статусу складової частини неписаної конституції ЄС), де одним із основних прав людини визнається право на належне управління, цей принцип фактично виведено на рівень засад конституційного права ЄС.

Висновок. Обґрунтовано висновок про те, що європейське управління з точки зору конституційного права ЄС означає належне, багаторівневе, підпорядковане праву і «праволюдне» управління. Трансформація концепції європейського врядування в правову систему ЄС є яскравим прикладом конституціоналізації даного наддержавного утворення. У системі конституційного права ЄС європейське управління як політико-правова концепція перетворилося на фундаментальний конституційний принцип, одну із засад конституційного ладу ЄС. Курс України на євроінтеграцію зумовлює необхідність повної імплементації вимог європейського управління у політико-правову практику та національне законодавство.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: *європейське право, конституційне право ЄС, європейське управління, належне управління, багаторівневе управління.*

Як цитувати: Серьогін В. О. Європейське управління як інститут конституційного права Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право»*. 2022. Вип. 33. С. 28-43. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-03>

In cites: Serohin V. O. European governance as an institute of constitutional law of the European Union. *The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University, Series «Law»*, (33), P. 28-43. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-03> (in Ukrainian)

Постановка проблеми. Європейський Союз перебуває і, ймовірно, ще багато років перебуватиме в процесі визначення своїх власних політико-правових стандартів. Досі залишається відкритим питання, чи це будуть стандарти, скопійовані з уже знайомих рішень держав-членів, міжнародних інституцій, чи це будуть нові конкретні стандарти, що будуть створені визначальними структурами ЄС. Незважаючи на те, що ЄС уже запровадив деякі нові рішення, запозичені у його держав-членів (наприклад, інститут омбудсмена або «свободу інформації»), а деякі скопіював з міжнародного права (наприклад, список прав людини з Європейської конвенції з прав людини), у ході свого подальшого розвитку ЄС належить визначити низку інститутів, характерних для його унікальної правової системи. Цей процес називається «встановленням стандартів», і яскравим прикладом цього процесу є концепція європейського управління, сформована інституціями ЄС. Актуальність наукового осмислення європейського управління як політико-правового феномена зумовлена, з одного боку, необхідністю приведення національного законодавства у відповідність зі стандартами ЄС, а з іншого – потребою удосконалення публічного управління в Україні, підвищення його демократизму та ефективності.

Стан наукового дослідження теми. Аналіз європейського досвіду формування публічного управління та, зокрема, концепції європейського управління (врядування) знайшов своє відображення у працях таких українських вчених, як О. Гиркіна, І. Грицяк, М. Демідова, В. Ємельянов, В. Корженко, І. Костюк, Н. Мельтюхова, О. Оржель, А. Пухтецька, О. Руденко, Б. Шевчук, О. Штиршов та ін. Переважна більшість названих авторів розглядають європейське управління з точки зору науки державного управління та/або адміністративного права. Натомість серед європейської правничої спільноти дедалі більшого поширення набуває концепція, згідно з якою подальша конституціоналізація процесів європейської

інтеграції привела до появи конституційного права ЄС як провідної галузі цієї наднаціональної системи права. Однак у вітчизняній юриспруденції конституційно-правові дослідження європейського управління досі не проводились.

З урахуванням вищевикладеного, **метою** цієї статті є аналіз європейського управління в контексті конституціоналізації процесів європейської інтеграції та подальшої структуризації конституційного права як провідної галузі права ЄС. При цьому ми виходимо з гіпотези про те, що посилення федералістських тенденцій в процесі розвитку ЄС закономірно приводить до структуризації конституційного права ЄС за зразком національних правових систем.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, формування Європейського Союзу розпочиналося з економічної інтеграції. Однак згодом стало цілком очевидним, що здійснення спільної економічної політики, як і політики в інших сферах міждержавної інтеграції, неможливе без відповідного інструментарію, що потребує, зокрема, інституційно-функціональних змін, у тому числі й щодо організації та здійснення публічного управління. У відповідь на цей виклик ЄС почав створювати власний *modus operandi* (з лат. «метод дії»), котрий дотепер ще перебуває на етапі свого структурування й оформлення. Це стосується, зокрема, й того, як політико-правові рішення щодо подальшої європейської інтеграції обговорюються та реалізуються в державах-членах. Такий підхід чи «стиль» ЄС щодо прийняття владних рішень не отримав формального, нормативного закріплення в жодних офіційних документах, так само як і не впливає він безпосередньо з установчих договорів даного наднаціонального утворення.

Слід констатувати, що на сьогодні Європейським Союзом накопичено значний досвід реформування та вдосконалення публічного управління та публічної служби, хоча ці сфери не підпадають під безпосереднє регулювання *acquis communautaire*. Тож на сьогодні надбання ЄС у сфері організації

публічного управління та публічної служби переважно має вигляд «м'якого права» і «м'яких стандартів» – Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб тощо [1, с. 4].

У межах загального процесу конституціоналізації інтеграційних відносин та формування конституційного права ЄС відбувається поступова «кристалізація» інституту європейського управління, що має в загальній системі конституційного права ЄС посісти місце, аналогічне інституту форми правління в національному конституційному праві. Цьому сприяють і наукові напрацювання, найважливішими серед яких є: визначення європейських принципів публічного управління та контролю за органами публічної влади з боку інституцій громадянського суспільства, визначення та запровадження поняття «європейський адміністративний простір» тощо.

На зламі XX-XXI століть загально визаною в Європейському Союзі стає категорія європейського управління (European governance), під яким розуміється багаторівневе управління в багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів публічної влади, охоплює місцеве самоврядування, громадянське суспільство і бізнес-структури, активно залучає міжнародних експертів і лобістів до процесів розробки і прийняття владних рішень. Паралельно із цим дедалі ширшого вжитку отримує термін «європеїзація», котрий стосовно публічного управління означає запозичення і запровадження кращого досвіду та управлінської практики наднаціональних органів ЄС або органів влади окремих держав-членів у внутрішніх, національних системах публічного управління, адаптацію чи пристосування національних адміністративних процедур і стандартів до відповідних підходів, норм і правил ЄС.

Принагідно слід зауважити, що європейські стандарти в усіх сферах інтеграції із самого початку проектувались як концентроване вираження всього кращого, що запропоновано світовою політико-правовою теорією і підтверджено світовою політико-правовою

практикою. Не стала винятком і концепція європейського управління, котра позиціонується як найвищий стандарт публічного управління, певний ідеал і зразок для всього світового співтовариства. З іншого боку, європейське управління – це дуже динамічна концепція, котра постійно наповнюється новим змістом у міру підвищення якості інтеграційних процесів.

Будь-яка держава, що має євроінтеграційні наміри, незалежно від того, чи йдеться про повне членство чи про асоціацію, посилене (поглиблене) співробітництво, зобов'язана використовувати і впроваджувати це надбання, адже європеїзація є політико-правовим імперативом на шляху до європейської інтеграції. Тож для України європеїзація її системи публічного управління, підготовка до входження до європейського управлінського простору теж мають стати обов'язковими.

Конституційний рівень європейського управління включає в себе, передусім, фундаментальні політико-правові принципи, що визначають побудову системи інституцій ЄС (інституційний дизайн), характер розподілу функцій та компетенції між ними (функціонально-компетенційний дизайн), а також порядок їх взаємодії між собою та з іншими суб'єктами в процесі публічного управління (процедурний дизайн).

Цілісне бачення європейського управління стосовно ЄС вперше отримало цілісне конституційне-правове відображення в однойменній Білій книзі Європейської комісії 2001 р. ("European governance: a White Paper") [2]. У цьому досить розлогому документі європейське управління пов'язується передусім з *належним управлінням* (англ. «good governance»).

Першочергове значення для адекватного розуміння належного управління має чітке розмежування суміжних понять «government» і «governance». У вітчизняній літературі, присвяченій організації публічної влади в ЄС, обидва терміни здебільшого перекладають як «врядування», обходячи увагою певні смислові нюанси, котрі (принаймні в контексті нашої теми) є вельми суттєвими.

Зазвичай під поняттям «government», залежно від контексту, розуміється виконавча влада чи державний апарат загалом, здійснення виконавчої влади або владна діяльність державного апарату, що ґрунтується

на субординаційних, вертикальних зв'язках, відносинах влади-підпорядкування. Врядування передбачає надання переваги діям урядових установ у процесі вирішення публічних справ, тоді як пересічним громадянам та інституціям громадянського суспільства відводиться, в кращому випадку, допоміжна роль. Натомість поняття «*governance*», не заперечуючи присутності суто субординаційних відносин у процесі публічного управління, передбачає ще й істотну вимогу органічного поєднання вертикального, ієрархічного здійснення публічної влади із широким залученням до виконавчо-розпорядчої діяльності широкого кола мережевих структур, інституцій громадянського суспільства, експертного середовища, тобто з горизонтальними, координаційними відносинами. Відповідно, концепція належного управління («*good governance*») розглядає пересічних громадян та інституції громадянського суспільства повноправними учасниками процесів управління публічними справами, вона робить акцент на дієвості, ефективності публічної влади, передбачає підзвітність і відповідальність уряду (в широкому, міжнародно-правовому сенсі), особливо щодо бюджетних видатків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів, задіяних задля досягнення поставлених завдань, зобов'язує урядовців дослухатися до думки невіддільних суб'єктів. У результаті застосування «належного управління» сам процес цілеспрямованого впорядкування суспільних відносин, вирішення конкретних життєвих ситуацій, що виникають у суспільстві, перетворюється на спільну справу, власне, на те, що в античності іменувалося «*res publica*» – тобто «спільна справа».

Іншими словами, перехід від «*government*» до «*governance*» в стратегічному, конституційно-правовому плані означає перехід від суто ієрархічного управління публічними справами з боку жорстко централізованого державного апарату до управління на основі гнучкого міжсекторного партнерства і складного, багаторівневого механізму розробки політики, який характеризується диверсифікацією задіяних інституцій та управлінського арсеналу.

З огляду на відсутність більш-менш адекватного україномовного заміника

прикметнику «*good*» у назві цієї концепції, його перекладають то як «добре», то як «належне», а іноді навіть як «ефективне». Ми надаємо перевагу терміну «належне управління» як такому, що найбільш повно і точно віддзеркалює сутність і зміст даного політико-правового феномену, тож саме цей термін вживатимемо надалі.

Варто відзначити, що концепція належного управління є доволі новою, адже увійшла у широкий вжиток лише з початку 90-х років ХХ ст., в умовах руйнації тоталітарних режимів і двополярного світу. Вона описує складну, високоякісну та злагоджено функціонуючу публічну адміністрацію з інтегрованими в неї елементами субсидіарності, що дозволяє долучати пересічних громадян, інституції громадянського суспільства та бізнес-структури до процесів управління державними справами, забезпечувати в такий спосіб демократичні цінності та норми. Більше того, дана концепція підкреслює високий синергетичний потенціал поєднання різних підходів до публічного управління, вносить певні елементи соціально-політичної координації за допомогою соціальних мереж та інших інформаційно-комунікаційних технологій, вважає за необхідність дотримання плюралізму в процесах публічно-владної взаємодії між зацікавленими сторонами.

На сьогодні майже всі крупні інституції, котрі динамічно розвиваються, декларують свою відданість цінностям належного управління. Узагальнюючи наявні підходи до вживання даного терміну, можна з упевненістю стверджувати, що в його змісті найчастіше виокремлюються такі елементи, як демократія і представництво, повага до прав людини, верховенство права, цілеспрямованість розвитку, а також інклюзивність (залучення третіх осіб до процесу врядування), передбачуваність, ефективність і дієвість, транспарентність і підзвітність публічного управління. Однак на практиці часто з'ясовується, що «належне управління» насправді означає різні речі не тільки для різних за своєю природою і статусом організацій, але й для різних членів таких організацій. Як слушно зауважує з даного приводу фінська дослідниця Р. Гіссельквіст, елементи «належного управління», що декларуються різними інституціями, «відображають множину в цілому «добрих»

речей, які зовсім не обов'язково йдуть разом якимось значущим чином» [3, с. 21].

Значною мірою все вищесказане стосується й Європейського Союзу, котрий перебуває і, скоріш за все, залишиться ще протягом тривалого часу, в процесі пошуку й фіксації власних політико-правових стандартів. Водночас дотепер залишається відкритим питання: будуть ці стандарти скопійовані зі стандартів, розроблених у межах держав-членів або міжнародних організацій або ж будуть розроблені якісь нові стандарти, зорієнтовані конкретно на структури даного наддержавного інтеграційного утворення. Цей багатогранний і нелінійний процес отримав у спеціальній літературі назву «встановлення стандартів», а одним із його яскравих прикладів як раз є концепція належного управління в тій редакції, яку узгодили інституції ЄС.

На думку переважної більшості експертів, те, що вимога належного управління є важливим елементом «стилю ЄС» та європейського управління загалом, залишається беззаперечним фактом, який отримує своє підтвердження як в оперативному, так і в стратегічному аспектах діяльності відповідних наднаціональних органів.

В історичному плані ідея належного управління в межах ЄС протистоїть старому, класичному стилю європейської інтеграції, коли спільний правовий порядок здебільшого ґрунтувався на стратегії «факту, що вже відбувся», котра не залишала місця і зводила нанівець публічне обговорення та опозиційну діяльність у державах-членах. Ця ідея враховує той факт, що протягом останніх десятиліть право зазнало численних змін, отримавши нові цілі й напрямки розвитку, стаючи дедалі більш складним і багаторівневим. З одного боку, зросла кількість правових систем, серед яких на сьогодні виокремлюються: національні, внутрішньо національні (регіональні), універсальна міжнародна, регіональні міжнародні, наднаціональні й постнаціональні. З іншого боку, Європейський Союз і європейське право були створені в результаті конструктивної взаємодії між приватними і публічними структурами, інституціями ЄС і державами-членами, а також групами експертів, що врешті-решт і привело до появи так званого

європейського управління.

Доволі відмінною рисою права ЄС, на яку звертають фахівці, є тенденція до постійного зростання нормотворчої діяльності адміністрації, що створює дуже своєрідну правову основу. Ці підсистеми часто модифікують найбільш фундаментальні правові стандарти й істотно впливають на юридичне й соціально-економічне становище громадян. Зокрема, «унікальні» правові риси публічного управління в ЄС виявляються в тому, що основним джерелом європейського права є рішення, котрі приймаються керівниками країн-членів на засіданнях Ради та доповнюються широким залученням адміністрації ЄС (передусім Європейської комісії).

У правовій системі ЄС цілком очевидним виглядає перехід від класичної моделі публічного управління, чітко розмежованої державними кордонами, до управління, де законотворча влада інституційно і функціонально відділена від тих інституцій, котрі діють у національних державах. Поступово класичний метод прийняття рішень, зумовлений усталеними ієрархічними, субординаційними відносинами, поступається місцем новому, котрий спирається на взаємні, координаційні зв'язки.

Згідно з розділом II Білої книги 2001 р. в основі належного управління в ЄС лежать п'ять засадничих принципів: відкритість (*openness*), участь (*participation*), підзвітність (*accountability*), ефективність (*effectiveness*) та узгодженість (*coherence*). У цьому документі звертається увага на те, що кожен із перелічених принципів є важливим для забезпечення більш демократичного врядування та верховенства права в усіх державах-членах і поширюються на всі рівні врядування – глобальний, європейський, національний, регіональний та місцевий. Зупинимось на змісті перелічених принципів більш детально.

Відкритість – означає, що інституції ЄС мають діяти якомога більш гласно, спільно із державами-членами активно розповідати про те, що робить ЄС і які рішення він приймає. При цьому вони повинні вживати таку мову, котра є доступною і зрозумілою для широкого загалу. Усе це має особливе значення для підвищення рівня довіри до нових і доволі складних інституцій, якими є інституції ЄС, а

також до тих рішень, які ними приймаються.

Участь – передбачає, що якість, актуальність та ефективність політики ЄС залежать від забезпечення широкої й активної участі зацікавлених суб'єктів у всіх ланках політики – від розробки концепції до реалізації прийнятих рішень. При цьому підвищення рівня участі, ймовірно, створюватиме більшу впевненість у кінцевому результаті та в інституціях, які розробляють політику ЄС. Забезпечення такої долученості значною мірою залежить від національних урядів, котрі мають слідувати інклюзивному підходу при розробці й реалізації політики ЄС.

Підзвітність – виходить із того, що ролі тих чи інших інституцій ЄС у процесах нормотворення і правозастосування мають бути якомога більш якими і зрозумілими для широкого загалу. Відповідно, кожна з інституцій ЄС має пояснити і взяти на себе відповідальність за те, що вона робить в об'єднаній Європі. Водночас існує потреба у більшій ясності й відповідальності з боку держав-членів і всіх тих, хто бере участь у розробці й реалізації політики ЄС на будь-якому рівні.

Слід звернути увагу, що підзвітність органів публічної влади традиційно була однією з найбільш гострих проблем для будь-якої політико-правової системи. У цьому відношенні проблеми, що виникають в ЄС, значною мірою мають конституційно-правовий характер і включають прозорість процесів прийняття рішень, способи реалізації компетенції окремих суб'єктів, а також досягнення правильного балансу між підзвітністю й ефективністю. У даному контексті легітимність нерозривно пов'язана з демократією, точніше з демократичним характером політичної влади. Звісно, проблеми демократичної легітимності наднаціонального врядування й підзвітності набувають величезного значення й складності, коли суверен є не нацією однієї держави, а сукупністю спільнот усіх держав-членів.

Ефективність – означає, що політика має бути раціональною, дієвою й своєчасною, забезпечуючи те, що необхідно, на основі чітких цілей, оцінки майбутнього впливу і, за можливості, минулого досвіду. Ефективність також залежить від реалізації політики ЄС співмірним чином і від прийняття рішень на найбільш підходящому (доречному) рівні.

Ефективність управління передбачає дієву, справедливу й економну реалізацію державної політики. Шляхів досягнення ефективності може бути досить багато. Ключем до ефективності може бути забезпечення належної кваліфікації людських ресурсів у публічному секторі, належної компетентності в галузі регулювання і створення системи бездоганного адміністрування. Якість публічного адміністрування чинить безпосередній вплив на економічне середовище і, таким чином, має вирішальне значення для стимулювання продуктивності, конкурентоспроможності та зростання економіки. У соціальній сфері ефективність врядування передбачає адаптацію масштабів та інтенсивності публічного втручання до реальних соціальних потреб та актуальних викликів. Зокрема, це стосується надання первинних соціальних послуг, підвищення рівня життя, подолання бідності, забезпечення розвитку, рівноправності громадян, розвитку людських ресурсів, забезпечення соціального захисту і політики зайнятості, а також захисту довкілля та стійкого розвитку.

Узгодженість – полягає, передусім, у послідовності, наступництві й зрозумілості політики і відповідних дій. Необхідність узгодженості в ЄС дедалі зростає, адже: коло завдань зросло; подальше розширення ЄС збільшує різноманітність (соціальний люфт); такі проблеми, як клімат і демографічні зміни, виходять за межі галузевої політики, на якій традиційно ґрунтується Союз; регіональні й місцеві влади дедалі активніше беруть участь у політиці ЄС. Узгодженість вимагає політичного керівництва і значної відповідальності з боку інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу в межах складної системи наднаціонального управління.

Звісно, кожен із перелічених принципів є важливим уже сам по собі. Втім вони не можуть бути досягнуті за допомогою окремих, розрізнених дій. Політика вже не може бути ефективною, якщо вона не підготовлена, не запроваджена й не застосовується якомога більш інклюзивним чином (через форми демократії участі).

У свою чергу, застосування цих п'яти принципів посилює *пропорційність і субсидіарність*. Від концепції політики до її реалізації вибір рівня, на якому вчиняються дії

(від наднаціонального до місцевого) і вибір тих інструментів, які використовуються, мають бути пропорційними поставленим цілям. Це означає, що перед початком реалізації певної ініціативи важливо фахово, систематично й неупереджено перевіряти: а) чи справді публічні дії є необхідними; б) чи справді саме європейський рівень є належним (найбільш підходящим); в) чи є обрані заходи і способи пропорційними озвученим цілям.

Незважаючи на свій відносно молодий вік, Європейський Союз теж змінюється. Його порядок денний вже поширюється й на зовнішню політику, й на оборону, й навіть на міграцію та боротьбу зі злочинністю. До того ж ЄС розширюється, включаючи до свого складу нових членів. То ж він більше не оцінюється виключно за його здатністю долати торговельні бар'єри чи формувати спільний ринок; сьогодні його легітимність залежить від долученості громадян до вироблення політики та їхньої участі в її реалізації. А це означає, що проста, лінійна модель розподілу політик зверху вниз має бути замінена дієвим колом, що ґрунтується на зворотному зв'язку, мережах та участі зацікавлених суб'єктів на всіх стадіях – від формування політики до її реалізації на всіх рівнях.

Запровадження належного управління в ЄС передбачає три основні складові:

1. Політичні механізми і процеси: публічні консультації, політичні мережі, політичні стратегії тощо.

2. Стратегічні (інституційно-правові) інструменти: право та адміністрація (апарат).

3. Тактичні (організаційно-правові) інструменти: моніторинг (нагляд), контроль, відповідальність.

Поряд із принципами належного управління, Біла книга 2001 р. містить також основні напрямки його поліпшення, серед яких: а) забезпечення постійного спілкування з громадянами через регіональну і місцеву демократію; б) залучення інституцій громадянського суспільства; в) більш ефективні й прозорі консультації в основі формування політики ЄС; г) поєднання з мережами; д) впевненість у раді експертів; е) краще і швидше регулювання шляхом об'єднання політичних інструментів для досягнення кращих результатів; ж) суттєве спрощення права ЄС.

Ще однією визначальною рисою

європейського управління є *багаторівневність*. Концепція багаторівневого управління (англ. multilevel governance, MLG) – це теорія публічного управління і політології, пов'язана з вивченням європейської інтеграції, а саме Європейського Союзу. Її розробниками були американські політологи Г. Маркс і Л. Хуг на початку 1990-х років.

Вже у своїх перших статтях, присвячених цій проблематиці, Г. Маркс визначав багаторівневе управління як «систему постійних переговорів між складнопорядкованими органами влади на кількох територіальних рівнях» (цит. за: [4]). Розробляючи це визначення, він проаналізував політики держав-членів, особливо мережі політики, для того щоб описати як у межах багаторівневого управління наднаціональні, національні, регіональні та місцеві уряди з'єднуються у всеосяжні територіально мережі політики. Отже, концепція багаторівневого управління має як вертикальний, так і горизонтальний виміри. Термін «багаторівневе» означає тут зростаючу взаємозалежність органів влади (урядів), що діють на різних територіальних рівнях, а «управління» – взаємозалежність між органами влади та неурядовими суб'єктами, що посилюється на різних територіальних рівнях.

Ще в Берлінській декларації 2007 р. прямо зазначалося, що існує багато цілей, яких держави-члени можуть досягти тільки спільно, для чого «завдання розподіляються між Європейським Союзом, державами-членами та їхніми регіональними і місцевими владами» [5]. Таким чином, визнаючи масштаби багаторівневого управління, глави держав і урядів держав-членів ЄС сприйняли бачення та концепцію Європи, яку Комітет регіонів сформулював кількома днями раніше у своїй Римській декларації (DI/CDR 55/2007 fin).

Згідно з Білою книгою про багаторівневе управління, прийнятою Комітетом регіонів ЄС у червні 2009 р. цей феномен передбачає використання певного методологічного підходу, що має враховувати як особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу, так і специфіку інтеграційних процесів усередині даного наднаціонального утворення. Стосовно ЄС Комітет регіонів вважає багаторівневим управлінням «скоординовані дії Європейського Союзу, держав-членів та місцевих та

регіональних органів влади, засновані на партнерстві та спрямовані на розробку та реалізацію політики ЄС... що приводять до розподілу відповідальності між різними відповідними рівнями влади і підкріплюється всіма джерелами демократичної легітимності та представницьким характером різних залучених гравців» [6]. У цьому документі офіційно визнається, що спроможність ЄС виконувати свою роль і досягати цілей Співтовариства залежить не тільки від його інституційної організації, але також, перш за все, від його способу управління. Легітимність, ефективність і наочність діяльності Співтовариства залежать від внесків усіх різних гравців. Вони гарантовані, якщо місцева та регіональна влада є справжніми «партнерами», а не просто «посередниками». При цьому партнерство виходить за звичні рамки участі та консультацій, сприяючи більш динамічному підходу та більшій відповідальності для різних гравців. Відповідно, завдання багаторівневого управління полягає в тому, щоб забезпечити додатковий баланс між інституційним управлінням та управлінням на основі партнерства.

Принципові підходи, відображені в Білій книзі 2009 р., отримали підтримку і розвиток у Хартії багаторівневого управління в Європі, ухваленій Комітетом регіонів ЄС у квітні 2014 р. [7]. Названим документом проміж іншого визнається необхідність участі в регіональній політиці не тільки органів публічної влади, але й інших суб'єктів: бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства, пересічних громадян тощо. При цьому висловлювалася впевненість у тому, що застосування багаторівневого управління сприятиме поглибленню інтеграції в ЄС шляхом подальшого зміцнення зв'язків між різними територіями та подолання адміністративних перешкод у регулюванні та реалізації політики, а також географічних кордонів.

У Хартії зазначено, що практика багаторівневого управління формується шляхом: розробки прозорого, відкритого та інклюзивного процесу формування політики; сприяння демократії участі та партнерству, із залученням як публічних, так і приватних суб'єктів; сприяння ефективності й узгодженості політики, бюджетній синергії між усіма рівнями управління; дотримання

субсидіарності та пропорційності при виробленні політики; забезпечення максимального захисту основних прав на всіх рівнях управління. Таким чином, фактично наголошується на органічному взаємозв'язку і навіть перетині вимог, що забезпечують багаторівневе управління, із тими вимогами, що включає в себе належне управління. Побіжно це можна тлумачити, як підтвердження відображеної в Білій книзі 2009 р. тези про те, що багаторівневе управління є «умовою належного європейського управління» [6].

На сьогодні важливість даного підходу цілком усвідомлена і в Україні. Більше того, розвиток багаторівневого управління визнано одним із важливих напрямків європейської інтеграції нашої держави. В Угоді про асоціацію, а саме в статті 446 глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», зазначено: «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [8].

Поняття «багаторівневе» щодо європейського управління відображає наявність субнаціонального, національного та наднаціонального рівнів публічної влади; відповідно, органи місцевого і регіонального самоврядування, органи державної влади та наднаціональні інституції (інституції ЄС) разом із неурядовими організаціями розглядаються як рівні суб'єкти політико-правових відносин. Концепція багаторівневого управління дозволила з'ясувати існування певної множини взаємодій між рівнями управління, зумовлених горизонтально-вертикальною координацією, особливостями системно-структурної організації публічної влади, ступенем участі інституцій громадянського суспільства в процесах володарювання, а також наявністю регуляторних мереж, які діють у різних сферах

і на різних рівнях територіальної організації публічної влади.

Принцип субсидіарності, запропонований теорією багаторівневого управління, дозволяє розмежувати сфери компетенції органів публічної влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі держави і паралельним посиленням ролі місцевих і регіональних влад. Попри критику даної теорії за обмеженість її застосування рамками європейської інтеграції та за недостатність конкретизації проблематики неурядових суб'єктів, її перспективний розвиток являє беззаперечний дослідницький інтерес для розуміння сучасних вітчизняних публічно-управлінських процесів. Не дарма саме принцип субсидіарності став наріжним каменем конституційної реформи в Україні щодо децентралізації.

Сутнісною ознакою багаторівневого управління є наявність кількох управлінських рівнів, компетенція яких частково перетинається, але не конкурує між собою. При цьому головна увага приділяється конструктивній взаємодії владних суб'єктів, котрі представляють різні рівні управління. За даних умов формується складна і розгалужена мережа взаємодій виконавчо-розпорядчого характеру, котра охоплює всі рівні управління, враховує наявність кількох підсистем публічної влади та особливості їх територіальної організації.

У спеціальній літературі, присвяченій особливостям організації влади в ЄС, під багаторівневим управлінням здебільшого розуміють теорію і практику розробки, прийняття та реалізації владних рішень на наднаціональному (ЄС), національному (загальнодержавному), регіональному (проміжному) і місцевому (локальному) рівнях. При цьому, хоч акти ЄС і визнають цю багаторівневу структуру, компетенція суб'єктів регіонального і місцевого рівнів визначається виключно національним (загальнодержавним) законодавством. Крім того, варто відзначити, що багаторівневе управління передбачає не просто формальний перерозподіл чи розмежування повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а саме прийняття узгоджених, скоординованих «по вертикалі та горизонталі» рішень різнорівневими, неієрархічними установами наднаціонального та національного характеру, як самостійно, так і з залученням невіддільних

суб'єктів, зокрема інституцій громадянського суспільства.

Необхідно зауважити, що основний зміст багаторівневого управління залежить від того, змісту, що вкладається в поняття «рівень». Стосовно розуміння даного поняття можливі три підходи: за першого певні елементи багаторівневого управління використовуються при прийнятті рішень на наднаціональному рівні – між різними інституціями ЄС; за другого – елементи багаторівневого управління простежуються при взаємодії інституцій ЄС, владних інституцій держав-членів та різноманітних невіддільних суб'єктів (бізнес-структур, громадських організацій, профспілок тощо) національного й транснаціонального характеру; за третього – йдеться про багаторівневе управління в межах національних держав – про взаємодію між органами державної влади, органами влади автономій (де вони існують), органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства, що діють у межах кордонів відповідних держав.

Варто визнати, що в межах конституційного права ЄС багаторівневе управління поки що найбільш виразно проявляє себе при підготовці, прийнятті та виконанні владних рішень саме на наднаціональному та національному рівнях. Наявна практика функціонування ЄС переконливо демонструє, що в результаті активного залучення до відповідних процесів окремих регіонів держав-членів ЄС поступово сформувалося три рівні підготовки та прийняття владних рішень: наднаціональний, національний та регіональний. Натомість локальний рівень до цих процесів долучений ще доволі слабо.

Фахівці в галузі європейського управління традиційно вказують на наявність певної суперечності: з одного боку, принаймні формально, згідно з установчими актами, існуюча в ЄС структура управління є дворівневою (до того ж регіональний і місцевий рівні прийняття рішень регламентується суто національним законодавством), тоді як з іншого боку – за фактом до вирішення широкого кола питань у ЄС досить широко залучені регіональні й місцеві влади. Зокрема, стаття 5 Договору про Європейський Союз (далі – ДЕС) у редакції

Лісабонського договору проголошує, що «згідно з принципом субсидіарності, у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише у такому обсязі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів» [9]. Крім того, стаття 4 ДЄС наголошує, що «Союз шанує рівність держав-членів перед Договорами, а також їхню національну ідентичність, властиву їхнім засадничим політичним та конституційним структурам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням» [9].

У даному контексті варто зауважити, що сам характер унікального організаційно-правового механізму ухвалення та реалізації владних рішень в ЄС, що включає три різні види процедур (консультації, досягнення згоди, процедура спільного рішення), об'єктивно спонукає до використання саме багаторівневого управління як досить гнучкого й ефективного інструменту знаходження владних рішень, найбільш прийнятних для всіх учасників публічного діалогу. Більше того, визначаючи сутність європейського багаторівневого управління, слід звернути увагу на те, що цей інструмент широко застосовують і сучасні демократичні держави. Тож фактично на сьогодні багаторівневе управління являє собою універсальний механізм прийняття узгоджених владних рішень багаторівневими неієрархічними (непідпорядкованими) наднаціональними й національними установами із залученням зацікавлених невідладних суб'єктів.

На сучасному етапі європейської інтеграції європейське управління є не тільки багаторівневим, але й *мережевим*. Загалом концепція політичних мереж є значно більш універсальною порівняно з концепцією багаторівневого управління, хоча й отримала визнання та популярність теж наприкінці ХХ століття. Загалом «мережевий» підхід припускає, що соціальні явища можна зрозуміти лише в контексті відносин між людьми, групами, установами та організаціями, що мають суспільно значущий результат. При цьому передбачається, що індивіди вільні у своїй поведінці, але є

залежними від оточуючих, що інституції не є простими результатами дії правил та індивідуального вибору, а сукупні моделі соціальної поведінки є значно складнішими, ніж просто середнє арифметичне поведінки окремих учасників. Концепція політичних мереж перебуває на стику соціології, політології, права та теорії управління, формуючи якісно новий підхід до організації та функціонування публічної влади, а також нормативного регулювання відповідних суспільних відносин.

На сьогодні в спеціальній літературі представлено досить багато підходів до визначення політичних мереж. Так, на думку Т.Бомберга і Т. Петерсона, політична мережа являє собою «групу акторів, кожен з яких залучений до того чи іншого сегменту політичного управління, усвідомлює в ньому власні інтереси та володіє здатністю вплинути на успіх чи невдачу прийняття й організації того чи іншого політичного рішення та передбаченого ним практичного заходу» [10, с. 12]. У свою чергу, Т. Берцель під політичною мережею розуміє «комплекс відносно стабільних зв'язків, котрі пов'язують розмаїття акторів, які поділяють стосовно політики спільні інтереси та обмінюються ресурсами для того, щоб просунути ці інтереси, визнаючи, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей» [11, с. 254].

Як впливає з наведених дефініцій, прибічники багаторівневого управління, визначаючи неієрархічний, горизонтальний тип взаємозв'язків між відповідними соціальними акторами, підкреслюють, що сутність взаємодії між ними ґрунтується не на підпорядкуванні, а на усвідомленні власних інтересів і доцільності співпраці заради їх досягнення. Однією з основних причин появи політичних міжорганізаційних мереж дослідники називають ускладнення процесів функціонування тих суб'єктів, наділених владними повноваженнями, особливо щодо забезпечення ефективної реалізації прийнятих рішень. Адже мережі зорієнтовані на залучення саме тих соціальних суб'єктів, від яких власне й залежить виконання прийнятих рішень. Тож фактично новий, мережевий стиль управління ґрунтується на залученні різноманітних суб'єктів, обстоюванні ними власних інтересів, що є можливим тільки за

умови врахування позицій партнерів по мережі. А це, у свою чергу, органічно поєднує мережеве управління з конституційними ідеями солідаризму, політичного плюралізму та інклюзивної демократії.

Серед основних позитивних властивостей політичних мереж в ЄС традиційно виокремлюють їх спроможність: 1) забезпечувати владні інституції достатньою й достовірною інформацією про специфіку регулювання у певних сферах публічного управління; 2) залучати учасників таких мереж до процесу виконання прийнятих рішень; 3) сприяти посиленню впливу Єврокомісії на національні уряди; 4) забезпечувати демократизацію процесів управління, зокрема робити інституції ЄС більш транспарентними.

Важливою рисою мережевого управління є те, що воно ніде формально не закріплюється і здійснюється за фактом, тобто за своєю природою є явищем неформальним. До участі в політичних мережах не можна примусити, принаймні без шкоди для їх ефективності, але можна спонукати, демонструючи зацікавленням суб'єктам конкретний зиск від такої співпраці.

Додатковим аргументом на користь поширення мережевого управління в ЄС є те, що, по-перше, це наддержавне утворення не володіє легітимним правом на здійснення примусу і не має якогось єдиного центра, де б були зосереджені всі владні повноваження; по-друге, держави-члени ЄС, зберігають свій суверенітет і можуть за власним розсудом регулювати ступінь інтеграції різних політик, а відтак повноваження наднаціональних інституцій, що створюються для реалізації цих політик, відрізняються залежно від сфери співпраці, тобто має місце компетенційна асиметрія.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що багаторівневе управління в ЄС – це провідний елемент європейського управління, що являє собою механізм неієрархічного мережевого управління, котрий характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів публічної влади, експертів та інших неурядових суб'єктів до процесів вироблення політики, розробки та реалізації владних рішень. Втім дедалі зростаюче значення багаторівневого управління, так само як і регіонального та місцевого самоврядування, зовсім не свідчить про занепад

загальнонаціонального рівня, на якому досі залишаються важливі повноваження суверенних держав-членів у сферах перерозподілу матеріальних благ (як держав загального добробуту), а також макроекономічної та фіскальної політик.

Істотною рисою європейського управління є також його підпорядкування *верховенству права*. У статті 2 Договору про ЄС верховенство права, поряд із принципами людської гідності, свободи, демократії, рівності та прав людини, визначено як таку цінність, на якій заснований сам Союз і яка є спільною для держав-членів [9]. Однак європейські конституціоналісти неодноразово звертали увагу на недостатню визначеність обсягу і змісту даного принципу, адже жодне положення установчих договорів чи законодавства ЄС ніколи не визначало, що насправді означає «верховенство права», та як цей термін співвідноситься з іншими основними цінностями, переліченими в статті 2 Договору про ЄС. Так само, верховенство права згадується в преамбулах Загальної декларації прав людини ООН, Статуту Ради Європи та Європейської конвенції про права людини, але знову без визначення. Тому вихідне значення в аспекті розуміння сутності та змісту верховенства права як одного із засадничих принципів ЄС має «Нова рамка ЄС для зміцнення верховенства права», прийнята Єврокомісією в 2014 році [11]. Саме в цьому документі вперше відображено офіційну й комплексну концепцію верховенства права як конституційного принципу ЄС.

У своєму поясненні місця й ролі даної концепції в рамках правопорядку ЄС, Єврокомісія прямо проголошує, що верховенство права є «конституційним принципом, котрий має як формальні, так і змістовні компоненти», що повага до верховенства права «нерозривно пов'язана з повагою до демократії та фундаментальних прав» і що на практиці цей принцип «є засобом забезпечення дотримання й поваги до демократії та правам людини». Важливим як у доктринальному аспекті, так і з точки зору правозастосовчої практики, є виокремлення змістовних елементів принципу верховенства права. За словами Комісії, цей принцип включає в себе шість елементів: 1) законність, у т.ч. прозорий, підзвітний, демократичний і плюралістичний процес прийняття законів; 2)

правову визначеність; 3) заборону свавілля виконавчої влади; 4) незалежність і неупередженість судів; 5) ефективний судовий контроль, що передбачає повагу до основних прав; 6) рівність усіх перед законом [12].

Звісно, конкретний зміст вимог і стандартів, які впливають із принципу верховенства права, може дещо змінюватися на національному рівні, залежно від особливостей конституційної системи кожної з держав-членів. Тим не менш, прецедентне право Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, а також документи, ухвалені Радою Європи на підставі експертних висновків Венеційської Комісії, наводять перелік складових верховенства права, фактично тотожний тому, що міститься у вищезгаданій «Новій рамці...» Комісії 2014 року. При цьому і Суд ЄС, і Європейський суд з прав людини переконливо підтвердили, що перелічені принципи – це не суто формальні та процедурні вимоги, а важливий засіб для забезпечення дотримання та поваги до демократії та прав людини. Тож, верховенство права – це конституційний принцип, який має як формальні, так і матеріальні (змістовні) елементи, як національний, так і наднаціональний виміри.

Варто відзначити, що визнання верховенства права і підтримка, принаймні, достатньо ефективних інституцій і практик щодо його забезпечення є атрибутами конституційного ладу будь-якої сучасної цивілізованої держави, однак у процесі сучасної європейської інтеграції верховенство права отримало роль головного виміру в чотирьох сферах діяльності ЄС.

По-перше, верховенство права є тією цінністю, на якій ґрунтується Союз і яка є «спільною для держав-членів»; воно є невід'ємною частиною так званої «ДНК Союзу» і спільного надбання кожного з його членів. Суд уперше послався на ЄС як на «Співтовариство, що ґрунтується на верховенстві права» ще в історичній справі «Ле Верте проти Парламенту» (1986) [13]. І дотепер функціонування Союзу як наднаціонального інтеграційного утворення спирається на презумпцію, що всі держави-члени загалом дотримуються принципів, перелічених в статті 2 Договору про Європейський Союз.

По-друге, високий рівень суспільної довіри до інститутів верховенства права у кожній з

держав-членів також являє собою основу, на яку спирається і внутрішній ринок, і, тим більш, та сукупність політик, яка становить так званий «Простір свободи, безпеки і правосуддя».

По-третє, спочатку потрапивши до так званого «ДНК європейської інтеграції» в якості суто внутрішнього конституційного принципу, по завершенні епохи «холодної війни» верховенство права одержало й важливу зовнішню роль, адже Співтовариство розпочало розмірковувати про розширення членства. Починаючи з Маастрихтського договору (1992 р.), у ст. 49 Договору про ЄС повага до верховенства права є одним із критеріїв прийнятності для членства в ЄС, а Копенгагенські критерії 1993 р. вимагають від кандидатів неухильного забезпечення стабільності інституцій, котрі гарантують таке верховенство, в якості попередньої умови для вступу.

Четверта й остання сфера, де принцип верховенства права відіграє центральну роль у забезпеченні ідентичності та функціонуванні ЄС, стосується його зовнішніх зносин і самоусвідомлення як глобального суб'єкта, прихильного до ідеї зміцнення міжнародного правопорядку. Стаття 21 (1) Договору про функціонування Європейського Союзу передбачає, що дії Союзу на міжнародній арені мають бути підпорядковані тим принципам, які надихали його власне створення, розвиток і розширення, і які він прагне просувати у більш широкий світ, серед яких демократія і верховенство права. Ця ж сама норма зобов'язує Союз створювати «партнерські відносини з третіми країнами і міжнародними, регіональними чи глобальними організаціями, котрі поділяють ці принципи» [14].

У тому разі, коли механізми, створені на національному рівні для забезпечення верховенства права, перестають ефективно діяти, з'являється системна загроза даному конституційному принципу і, отже, функціонуванню ЄС як зони свободи, безпеки та справедливості без внутрішніх кордонів. У таких ситуаціях ЄС має діяти для захисту верховенства права як загальної цінності Союзу. Втім історичний досвід функціонування ЄС переконливо демонструє, що системна загроза верховенству права в державах-членах не може бути ефективно вирішена, якщо обмежуватися тільки

інструментами, існуючими на рівні Союзу. Справді важливим інструментом у вирішенні певних проблем верховенства права виявилися дії, що вчиняються Єврокомісією щодо запровадження процедур на підставі статті 258 Договору про функціонування ЄС. Втім Комісія може запустити відповідні процедури лише тоді, коли ці порушення водночас є порушенням конкретної норми законодавства ЄС.

За визначенням Генерального секретаря ООН К. Аннана, верховенство права є «принципом управління, згідно з яким всі особи, установи і структури, публічні й приватні, у тому числі сама держава, функціонують під дією законів, які були публічно прийняті, рівною мірою виконуються й незалежно реалізуються судовими органами та які сумісні з міжнародними нормами й стандартами в галузі прав людини» [15]. Для цього, на його погляд, також потрібні заходи, котрі забезпечують дотримання принципів рівності перед законом, відповідальності перед законом, неупередженого застосування законів, поділу влади, участі в прийнятті рішень, правової визначеності, недопущення свавілля і процесуальної та правової транспарентності. Крім того, в суспільстві неможливо забезпечити верховенство права, якщо не забезпечений захист прав людини, і навпаки, захист прав людини не може бути забезпечений у суспільстві, де не діє верховенство права.

Слід констатувати, що ЄС розробив досить потужну правову основу для захисту основних прав у Союзі та просування прав людини в широкому світі. У межах ЄС зобов'язання, викладені в установчих договорах, також гарантуються національними конституціями, а на рівні ЄС – Хартією основних прав [16], яка була прийнята в 2000 р. і проголошує широкий спектр особистих, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, якими користуються всі особи, котрі проживають в ЄС. Права, закріплені в Хартії, є обов'язковими як для інституцій та органів ЄС, так і для національних урядів, які повинні їх дотримуватися під час імплементації законодавства ЄС або діяти в його межах.

У контексті предмета нашого дослідження варто відзначити, що з моменту прийняття Хартії основних прав ЄС принцип європейського управління зазнав істотної

конституційно-правової трансформації. Спочатку його можна було тлумачити як принцип міжгалузевий, такий, що стосується інституційного права ЄС та тих його матеріальних галузей, які стосуються функціонування інституцій ЄС у відповідних сферах. Але після прийняття Хартії та визнання її частиною первинного права ЄС європейське управління перетворилося на фундаментальний політико-правовий принцип, одну із засад конституційного ладу ЄС. Річ у тім, що стаття 41 названої Хартії закріплює право на належне управління, поширюючи відповідну концепцію на засади правового статусу особи та відповідним чином трансформуючи її зміст.

Принагідно слід відзначити, що зміст права на належне управління, закріпленій у статті 41 Хартії основних прав ЄС істотно відрізняється від змісту даної концепції, відображеного в згаданій вище Білій книзі 2001 року. Якщо у Білій книзі належне управління розкривається через відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість, то в Хартії – через право на неупереджений і справедливий розгляд справ у розумні строки, право висловлювати свою думку, право на доступ до певних матеріалів, що стосуються особи, а також обов'язок адміністративних органів вмотивовувати свої рішення, право на відшкодування завданої Співтовариством шкоди і право на спілкування з інституціями ЄС однією з офіційних мов ЄС. Насправді в цьому не має ніякої суперечності, просто названі документи є різноспрямованими: в Білій книзі належне врядування розкривається через вимоги до організації та діяльності органів публічної влади, а в Хартії – через елементи основ правового статусу особи.

Висновки. Загалом проведене дослідження дозволяє стверджувати таке:

1. Трансформація концепції європейського врядування в правову систему ЄС є яскравим прикладом конституціоналізації даного наддержавного утворення.

2. Сфери публічного управління та публічної служби не підпадають під безпосереднє регулювання *acquis communautaire*, тому на сьогодні надбання у сфері організації публічного управління та публічної служби переважно має вигляд «м'якого права» і «м'яких стандартів».

3. У системі конституційного права ЄС

європейське управління як політико-правова концепція перетворилося на фундаментальний конституційний принцип, одну із засад конституційного ладу ЄС.

4. Європейське управління з точки зору конституційного права ЄС означає належне, багаторівневе, підпорядковане праву і «праволюдне» управління.

5. Курс України на євроінтеграцію зумовлює необхідність повної імплементації

вимог європейського управління вимог європейського управління у політико-правову практику та національне законодавство.

Представлені висновки стосуються лише загальної конституційно-правової характеристики європейського управління. Натомість розкриття окремих елементів змісту європейського управління як однієї із засад конституційного ладу ЄС є перспективним напрямком подальших досліджень у даній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.
2. Європейське врядування: Біла Книга. COM(2001) 428. URL: https://pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf (Дата доступу: 21.06.2022).
3. Gisselquist R. M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. *Working Paper* No. 2012/30. United Nation University; World Institute for Development Economic Research. URL: https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy (Дата доступу: 21.06.2022).
4. Бовдунов А. Евросоюз: многоуровневое управление и региональная интеграция. URL: http://konservativizm.org/konservativizm/sociology/0509090955_44.xhtml (Дата доступу: 21.06.2022).
5. Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome (Berlin Declaration). 25 March 2007. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/berlin_declaration_25_march_2007-en-e50a51f2-bb73-4d7c-873f-adc6d93adc71.html (Дата доступу: 21.06.2022).
6. The Committee of the Regions' White Paper on multi-level governance. 17 and 18 June 2009. URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_en.pdf (Дата доступу: 21.06.2022).
7. Resolution of the Committee of the Regions on the Charter for Multilevel Governance in Europe. 3 April 2014. *Official Journal of the European Union*. 2014. С 174/01. Р. 1–4.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний договір від 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (Дата доступу: 21.06.2022).
9. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 (текст зі змінами та доповненнями від 13.12.2007). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text (Дата доступу: 21.06.2022).
10. Bomberg T., Peterson T. *Decision-Making in the European Union*. New York: Palgrave, 1999. 352 p.
11. Borzel T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. 1998. Vol. 76. № 2. P. 254.
12. Commission of the European Communities (2014a) 'Communication: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law'. COM(2014) 158 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0158:FIN:EN:PDF> (Дата доступу: 21.06.2022).
13. Case 294/83 Parti écologiste 'Les Verts' v European Parliament [1986] ECR 1986-01339. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294> (Дата доступу: 21.06.2022).
14. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (станом на 30.03.2010). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (Дата доступу: 21.06.2022).
15. Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах: доклад Генерального секретаря ООН от 23.08.2004. URL: <https://undocs.org/ru/S/2004/616> (Дата доступу: 21.06.2022).
16. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text (Дата доступу: 21.06.2022).

Стаття надійшла до редакції 01.04.2022

Стаття рекомендована до друку 6.05.2022

V. O. SEROHIN,

Doctor of Law, Professor,

Professor of the constitutional and municipal law department,

Faculty of Law

e-mail: v.a.seryogin@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9310>

V.N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

EUROPEAN GOVERNANCE AS AN INSTITUTE OF CONSTITUTIONAL LAW OF THE EUROPEAN UNION

ANNOTATION. *Introduction.* The article considers one of the most important issues of constitutionalization of EU law, namely the processes of internal structuring of the constitutional law of this supranational entity. The author substantiates the opinion that together with the expansion of the EU's competence and the strengthening of the processes of interstate integration within the framework of the EU constitutional law, the institution of European governance is gradually crystallizing. In the system of constitutional law of the EU, this institution occupies a place similar to that in national legal systems occupies the institution of the form of government. The Institute of European Governance reflects the *modus operandi* (from the Latin "method of action") of the EU as a supranational entity, which has significant specifics in terms of institutional and functional organization and mechanism for developing and implementing government decisions. The process of forming European governance and filling it with specific content takes place within the general process of "setting political and legal standards", based on the latest advances in political and legal theory and practice and reflecting the highest requirements for quality governance and EU rights and freedoms.

Summary of the main research results. Today the European Union has accumulated significant experience in reforming and improving public administration and public service, although these areas are not directly regulated by the *acquis communautaire*. Therefore, today the acquisition in the field of public administration and public service organization mainly takes the form of "soft law" and "soft standards" - White Papers and communications of the European Commission, recommendations of conferences of ministers responsible for public administration and / or heads of departments of public services etc. A systematic analysis of EU legislation suggests that the most significant distinguishing features of European governance are that it is based on the principles of good governance, multi-level (including network) governance, the rule of law and respect for human rights. Initially, European governance had the character of an intersectoral principle that determined the order of organization and activities of public authorities within the EU in all areas of the functioning of public administration, but after the adoption of the Charter of Fundamental Rights of the EU and giving it the force of the founding treaties of the EU (i.e., giving it essentially the status an integral part of the unwritten constitution of the EU), where one of the fundamental human rights is the right to proper governance, this principle is actually brought to the level of the foundations of the constitutional law of the EU.

Conclusions. The conclusion is substantiated that European governance from the point of view of the constitutional law of the EU means good, multi-level, subordinate to the law and "respectful of human rights" governance. The transformation of the concept of European governance into the EU legal system is a vivid example of the constitutionalization of this supranational entity. In the system of constitutional law of the EU, European governance as a political and legal concept has become a fundamental constitutional principle, one of the foundations of the constitutional order of the EU. Ukraine's course towards European integration leads to the need for full implementation of the requirements of European governance in political and legal practice and national legislation.

KEY WORDS: *European law, EU constitutional law, European governance, good governance, multilevel governance.*

REFERENCES

1. European experience of public administration: a course of lectures / O. Yu. Obolenskyi, S.V. Syomina, A.O. Chemeris, S.V. Zagorodnyuk, O.L. Prikhodko, L.O. Voron'ko (eds.). Kyiv: Publishing House of NADU, 2007. 76 p. (In Ukrainian)
2. European governance: White Book. COM(2001) 428. URL: https://pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf (Access date: 21.06.2022). (In Ukrainian)
3. Gisselquist R. M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. *Working Paper* No. 2012/30. United Nation University; World Institute for Development Economic Research. URL: https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy (Access date: 21.06.2022).

4. Bovdunov A. The European Union: multi-level governance and regional integration. URL: http://konservatizm.org/konservatizm/sociology/0509090955_44.xhtml (Access date: 21.06.2022). (In Russian)
5. Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome (Berlin Declaration). 25 March 2007. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/berlin_declaration_25_march_2007-en-e50a51f2-bb73-4d7c-873f-adc6d93adc71.html (Access date: 21.06.2022).
6. The Committee of the Regions' White Paper on multi-level governance. 17 and 18 June 2009. URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009/_cdr89-2009_en.pdf (Access date: 21.06.2022).
7. Resolution of the Committee of the Regions on the Charter for Multilevel Governance in Europe. 3 April 2014. *Official Journal of the European Union*. 2014. C 174/01. P. 1–4.
8. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, of the other part: international agreement, 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (Access date: 21.06.2022). (In Ukrainian)
9. Treaty on the European Union dated 07.02.1992 (text with changes and additions dated 13.12.2007). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text (Access date: 21.06.2022). (In Ukrainian)
10. Bomberg T., Peterson T. Decision-Making in the European Union. New York: Palgrave, 1999. 352 p.
11. Borzel T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. 1998. Vol. 76. № 2. P. 254.
12. Commission of the European Communities (2014a) 'Communication: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law'. COM(2014) 158 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0158:FIN:EN:PDF> (Access date: 21.06.2022).
13. Case 294/83 Parti écologiste 'Les Verts' v European Parliament [1986] ECR 1986-01339. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294> (Access date: 21.06.2022).
14. Consolidated versions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (as of 30.03.2010). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (Access date: 21.06.2022). (In Ukrainian)
15. The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the UN Secretary-General of 23.08.2004. URL: <https://undocs.org/ru/S/2004/616> (Access date: 21.06.2022). (In Russian)
16. Charter of Fundamental Rights of the European Union dated 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text (Access date: 21.06.2022). (In Ukrainian)

The article was received by the editors 01.04.2022

The article is recommended for printing 6.05.2022