

В. А. Худавердієва, кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри туризму Державного біотехнологічного
університету

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР І ЙОГО ВПЛИВ НА НАЦІОНАЛЬНІ ПРАВОВІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І КРАЇН-КАНДИДАТІВ

У статті досліджено сутність феномена європеїзації державного управління країн-членів ЄС і європейського адміністративного простору та вивчення його впливу на національні правові системи країн-членів Європейського Союзу та України (країна-кандидат), визначено основні підходи до реформування державного управління в Україні на основі застосування системи загальнонаукових та спеціальних методів пізнання у контексті європейської інтеграції. Якість державного управління відіграє основну роль у процесі європейської інтеграції, виступаючи як рушійна сила реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в Європейському Союзі. Реформа державного управління є однією з основних горизонтальних реформ, оскільки виступає як передумова для застосування законодавства, близького до права ЄС. Метою реформування державного управління є визначення та зміцнення загальної адміністративно-управлінської спроможності управління на основі принципів належного управління та передового досвіду країн-членів ЄС, перетворення його на дієвий інструмент безперервного та сталого розвитку України.

Ключові слова: євроінтеграція, європейський адміністративний простір, реформа державного управління, Україна.

V. A. Khudaverdiyeva. European administrative area and its impact on national legal systems member states of the European Union and candidate countries

The article examines the essence of the phenomenon of Europeanization of public administration of the EU member states and the European administrative space, and studies its impact on the national legal systems of EU member states and Ukraine (a candidate country), identifies the main approaches to public administration reform in Ukraine based on the application of the system general scientific and special methods of cognition in the context of European integration. It is noted that effective public administration involves the state's ability to develop and implement effective public policy in key areas of society, provide administrative services, ensure the welfare and social protection of citizens, the country's competitiveness and economic growth. The quality of public administration plays a major role in the process of European integration, acting as a driving force for the reforms necessary to achieve compliance with the criteria for membership in the European Union. The reform of public administration is one of the main horizontal reforms, as it acts as a prerequisite for the application of legislation close to EU law. The goal of public administration reform is to define and strengthen the general administrative and management capacity of the administration based on the principles of good governance and best practices of the EU member states, turning it into an effective tool for continuous and sustainable development of Ukraine. The article summarizes that the Europeanization of the domestic public administration system is associated with the influence on this process of a significant number of multifaceted and multilevel systemic, external and internal factors, which include European structures and institutions, state and industry policies, supranational legislation, social and psychological artifacts, values, norms and rules, historical and cultural traditions, experience of European integration of other countries. We note that the basis of influence should be the main principles of European integration, the implementation of which should be aimed at creating a single socio-economic space and should be carried out in accordance with public democratic values.

Key words: public administration, public administration, European integration, public administration reform, Ukraine.

Постановка проблеми. З часу перемоги Революції Гідності у лютому 2014 року українське суспільство намагається здійснити радикальну реструктуризацію систем економіки, управління, судочинства, охорони здоров'я, освіти та культурного ландшафту. Реформи проводяться за активної участі громадянського суспільства України та західних партнерів, а також за суттєвої підтримки таких структур, як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський банк реконструкції і розвитку (ЄБРР), німецький Кредитний інститут з відновлення економіки (KfW). Додатково до багатьох інших західних державних та недержавних інститутів, у тому числі, наприклад, Німецького товариства з міжнародного співробітництва (GIZ) та Німецької служби академічних обмінів (DAAD), з моменту набуття чинності Угоди про асоціацію з Україною (1 січня 2016 року) ЄС відіграє ключову роль у цьому процесі трансформації та європеїзації [1; 2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вперше поняття Європейського адміністративного простору (ЄАП) було вжито у матеріалах Програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). Ця Програма створена у 1992 році і є спільною ініціативою OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) та Європейського Союзу (ЄС). Її метою є покращення державного управління та, як наслідок,

підтримка соціально-економічного розвитку країни шляхом нарощування потенціалу державного сектору, посилення горизонтального управління та покращення розроблення й реалізації реформ державного управління [3].

Проблематиці європейського адміністративного простору та вивчення його впливу на національні правові системи держав-членів Європейського Союзу і країн-кандидатів (зокрема, України) присвячено роботи таких науковців, як Андре Картель [2], Т. Карозерс, Дж.Дж. Уолліс, Б. Вайнгаст, Т. Снайдер [17], О. Андрійко, В. Полухович [15].

Мета статті полягає у дослідженні сутності феномена європеїзації державного управління країн-членів ЄС та європейського адміністративного простору, вивченні його впливу на національні правові системи країн-членів Європейського Союзу та країн-кандидатів (зокрема, України).

Виклад основного матеріалу. Європеїзація державного управління – це процес/феномен, що відбувається у структурах державного управління держав-членів ЄС, що означає вплив законодавства ЄС на процеси створення та застосування національного адміністративного права та його тлумачення; зміни у функціонуванні державного управління відповідно до викликів, пов'язаних з процесом європейської інтеграції.

Європеїзація державного управління проводиться на трьох рівнях. По-перше, європеїзація стандартів. Це стосується європейської моделі державного управління, заснованої на цінностях та правилах функціонування демократичної держави, яка виходить за межі країн-членів ЄС. Основна частина таких моделей сягає корінням у загальні процеси модернізації та демократизації суспільного життя, але деякі з них безпосередньо пов'язані з процесами європейської інтеграції (Хартія основних прав, яка містить право на ефективне управління, та Європейський кодекс належної адміністративної поведінки). По-друге, європеїзація завдань [4]. Членство в ЄС пов'язано з необхідністю забезпечення повної сумісності державних послуг та органів державного управління для ефективного вжиття заходів, які проводяться в рамках ЄС. Вона включає зміст законодавства ЄС, участь державного управління в процесі прийняття рішень в ЄС, співробітництво державного управління в процесі координації європейської політики. По-третє, європеїзація організаційних, процедурних та кадрових рішень. Законодавство ЄС не регулює організацію державного управління в державах-членах ЄС з точки зору їхньої структури, завдань чи компетенції. З договірною принципу організаційної (інституційної) автономії держав-членів випливає, що рішення щодо цього належать до їхньої виняткової компетенції. Проте непрямий вплив законодавства ЄС на систему та адміністративні процедури на національному рівні слід вважати значним на практиці [5].

У 2014 р. Європейська комісія визначила обсяг реформи державного управління, що охоплює шість основних галузей, таких як стратегія реформи управління; політика розвитку та координації; державна служба та управління людськими ресурсами; відповідальність; надання послуг; управління державними фінансами. Принципи державного управління були розроблені SIGMA у тісній співпраці з Європейською комісією для визначення докладних вимог до ефективно функціонуючого державного управління у кожній з цих основних галузей [3]. Хоча загальні критерії належного управління є універсальними, SIGMA розробила більш адаптовані принципи для країн-кандидатів у ЄС та потенційних кандидатів, а також більш загальні принципи, що підходять для ширшого кола країн, включаючи ті, що працюють з ЄС у рамках Європейської політики сусідства (European Neighbourhood Policy, ENP).

SIGMA проводить огляди на відповідність принципам державного управління країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів з 2015 року. Комплексні звіти про моніторинг були підготовлені у 2015 та 2017 роках, тоді як більш цільові огляди проводились у 2016 та 2019 роках. У цих оглядах аналізувалась ефективність кожної країни в галузі реформи державного управління, встановлювалися значення для показників та пропонувалися рекомендації щодо реформи. Перевірки дотримання принципів державного управління також проводились у деяких країнах-партнерах на основі інтересів та ініціативи кожної окремої країни. Так, у 2015 році було підготовлено звіт щодо Молдови, у 2018 році – Грузії та України, у 2019 році – Вірменії [6].

Звіт SIGMA щодо України став предметом дебатов у соціальних мережах, пресі та експертних колах. Більшість експертів погоджуються з тим, що реформа державного управління є однією з найважливіших в Україні, основою всіх змін. Звіт SIGMA є стартом та дорожньою картою для подальшого реформування держуправління. Натомість немає єдиної думки про те, як інтерпретувати цей звіт щодо виконання Стратегії реформування держуправління України та її перших важливих результатів. Проект EU4PAR (Підтримка ЄС реформи державного управління в Україні) – це розрахована на чотири роки ініціатива, яка фінансується ЄС та націлена на допомогу уряду України у реалізації реформи.

Щоб оцінити звіт SIGMA якомога об'єктивніше, пропонуємо п'ять ключових висновків. По-перше, звіт SIGMA містить повне та об'єктивне оцінювання стану речей у сфері державного управління України. Це важливо задля планування подальших кроків реформи. Таке оцінювання передбачено Стратегією реформування держуправління.

По-друге, базова оцінка SIGMA – це не оцінювання успіху реалізації Стратегії реформування держуправління. Стратегія була прийнята у червні 2016 року та базувалась на принципах державного управління, визначених SIGMA. До того ж підготовка та прийняття Стратегії здійснювалися за відсутності базової оцінки SIGMA, результати якої мали бути основою цілей та завдань Стратегії.

По-третє, прогрес України в імplementації реформи держуправління заслуговує на високу оцінку сам по собі і в порівнянні. У 2006 році SIGMA радила українській владі «підходити до імplementації реформи державного управління з точки зору «радикальної помірності», тобто діяти поступово у відмові від грандіозних реформ та діяти радикально у прийнятті стратегії реформи». З того часу Україна зробила два великі стратегічні кроки у напрямі сучасного державного управління. У 2015 році було прийнято та вже виконується Закон України про державну службу, а у червні 2016 року було прийнято Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки та План заходів щодо її реалізації, запроваджено рамки координації, контролю та звітності. Це важливий трамплін для прискорення реформи [6].

По-четверте, реформа управління є безперервним процесом постійного вдосконалення. Відповідно до позицій SIGMA, основними пріоритетами на наступний період є забезпечення фінансування та фінансової стабільності реформи у державному бюджеті України; зміцнення спроможності уряду формувати та реалізовувати обґрунтовану ефективну політику та законодавство; запровадження прозорості та цільової класифікації посад державної служби та системи заробітної плати у державному управлінні; удосконалення підзвітності різних центральних органів виконавчої влади та забезпечення ефективної організації міністерств; забезпечення ефективних засобів правового захисту у сфері доступу до інформації для громадян; прийняття та реалізація закону про загальну адміністративну процедуру; удосконалення послуг для громадян, включаючи електронне керування.

У 1998 році у публікації SIGMA № 23 “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space” («Підготовка публічної адміністрації до Європейського адміністративного простору») було констатовано виникнення ЄАП [3]. У 1999 році вийшла публікація SIGMA № 27 “European Principles for Public Administration” («Європейські принципи державного управління») [7]. У цій публікації було зроблено спробу визначити стандарти, яким мають відповідати країни-кандидати ЄС, щоб зблизити рівень свого державного управління з тим, що існує у країнах-членах ЄС.

У публікації SIGMA № 27 зазначається, що країни Центральної та Східної Європи, які бажають вступити до Європейського Союзу, мають провести реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським та Мадридським критеріям набуття членства у Європейському Союзі. При цьому наголошується на тому, що на більшість сфер державного управління поширюється дія *acquis communautaire* (тобто всього законодавства Європейського співтовариства).

У різних сферах законодавства цілі та зміст реформ досить зрозумілі. Країнам-кандидатам необхідно перенести законодавство ЄС у внутрішню правову систему, а потім реалізувати та забезпечити його дотримання. Проте не існує *acquis communautaire* для встановлення стандартів горизонтальних систем управління чи національних державних адміністрацій. Відсутність загального законодавства ЄС у сфері державного управління та адміністративного права створює серйозну проблему для країн-кандидатів. Цілі та напрями реформи державного управління у зв'язку їхнього вступу до ЄС менш чіткі.

Проте серед демократичних держав склався загальний консенсус щодо ключових компонентів належного управління. Ці компоненти включають верховенство правових принципів надійності, передбачуваності, підзвітності та прозорості, а також технічну та управлінську компетенцію, організаційний потенціал та участь громадян.

Індекс рівня глобалізації країн світу (KOF Index of Globalization) створений у 2002 році за Швейцарського економічного інституту (KOF Swiss Economic Institute) за участю Федерального Швейцарського технологічного інституту (Swiss Federal Institute of Technology) [8]. Індекс позиціонується як комбінований показник, який дає змогу оцінити масштаб інтеграції тієї чи іншої країни у світовий простір та порівняти різні країни щодо його компонентів. Глобалізація визначається як процес, що руйнує національні кордони, інтегрує національні економіки, культури, технології та управління, а також виробляє складні відносини та взаємозв'язки, опосередковані через різноманітні потоки, що включають людей, капітали, ідеї тощо, тому Індекс включає змінні, що вимірюють економічні, соціальні та політичні аспекти глобалізації.

Рейтинг правових держав обчислюється та визначається індексом верховенства закону. Цей індекс розроблено у 2010 році Міжнародною неурядовою організацією “World Justice Project” та вимірює досягнення країн світу з точки зору забезпечення правового середовища, що базується на універсальних засадах верховенства закону [9]. Індекс є комбінованим показником, що розраховується на основі даних, отриманих з експертних джерел та опитувань громадської думки в країнах, охоплених дослідженням. Таким чином, рейтинг оцінює, наскільки в країні дотримуються законів. Оцінювання здійснюється за такими підпунктами: рівень корупції; відкритість влади; дотримання основних прав людини; порядок та безпека; регулятивне правозастосування; цивільне правозастосування; кримінальне правозастосування; дотримання закону з боку представників держави. У 2021 році укладачі рейтингу WJP Rule of Law Index оцінювали 139 країн світу [10].

Дослідники з Університету Санкт-Галлена представили індекс якості еліт (Elite Quality Index) у різних країнах. Новий індикатор має показати, як дії еліт та їх підходи до створення добробуту впливають на розвиток держав. Щоб підрахувати якість еліт, дослідники враховували чотири базові параметри, а саме економічну владу та цінність, політичну владу та цінність. Вони також використали 72 показники, які були віднесені до однієї

з цих категорій, зокрема загальноекономічні показники, здатність еліт просувати свої інтереси та інтереси країни, показники ділової активності [11] (табл. 1).

Таблиця 1

Рейтинг країн за Індексом верховенства закону (WJP Rule of Law Index), індексом якості еліт (Elite Quality Index) та рівнем глобалізації (KOF Index of Globalization) 2021 року

№	Індекс верховенства закону (WJP Rule of Law Index)		Індекс якості еліт (Elite Quality Index)		Індекс рівня глобалізації країн світу (KOF Index of Globalization)	
	Країна	Індекс	Країна	Індекс	Країна	Індекс
1	Данія	0,90	Сінгапур	68,12	Швейцарія	90,79
2	Норвегія	0,90	Швейцарія	67,64	Нідерланди	90,68
3	Фінляндія	0,88	Великобританія	64,7	Бельгія	90,46
4	Швеція	0,86	Нідерланди	64,54	Швеція	89,44
5	Німеччина	0,84	США	64,11	Великобританія	89,39
6	Нідерланди	0,83	Швеція	63,67	Німеччина	88,83
7	Нова Зеландія	0,83	Ізраїль	63,63	Австрія	88,56
8	Люксембург	0,83	Норвегія	63,5	Данія	87,96
9	Австрія	0,81	Австралія	63,47	Фінляндія	87,7
10	Ірландія	0,81	Данія	63,43	Франція	87,69
	Україна (74 місце в рейтингу)	0,51	Україна (76 місце в рейтингу)	47,3	Україна (44 місце в рейтингу)	74,95

Джерело: складено за даними джерел [8; 10; 11]

Незважаючи на відсутність *acquis communautaire*, цей консенсус ґрунтується на встановлених засадах державного управління, що поділяються країнами-членами ЄС з різними правовими традиціями та різними системами управління. З часом ці принципи були визначені та уточнені у судовій практиці національних судів та згодом у судовій практиці Європейського суду. Правові системи держав-членів ЄС проходять процес постійного зближення у різних галузях під впливом законодавства ЄС, у тому числі через законодавчу діяльність інститутів Співтовариства і прецедентного права Європейського суду. Концепції права ЄС впроваджуються в національні системи через установа прямої дії нормативних актів або директив, які спочатку мають бути перенесені до національного законодавства. Нормативні акти та директиви справляють прямий вплив на адміністративні системи країн-членів і можуть привести до важливих змін у правових засадах, застосованих до державного управління в конкретному політичному секторі [7].

Практика Європейського суду може встановлювати принципи загального характеру. Часто саме тлумачення відповідних положень законодавства ЄС Європейським судом приводить до змін у розумінні принципів адміністративного права у державі-члені. Це свідчить про свого роду європеїзацію адміністративного права. Все це демонструє появу ЄАП, який переважно стосується основних інституційних механізмів, процесів, загальних адміністративних стандартів та показників державної служби. У сфері права європейського співтовариства Європейський суд визначив велику кількість принципів адміністративного права, пославшись на загальні принципи адміністративного права, характерні для держав-членів ЄС. Особливо важливими з них, які повинні застосовуватися всіма державами-членами ЄС на національному рівні під час застосування права ЄС, є принцип управління через закон, принципи пропорційності, правової визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання у процедурах прийняття адміністративних рішень, забезпечувальні заходи, справедливий умови доступу громадян до адміністративних судів, позадоговірна відповідальність державної адміністрації. У публікації SIGMA № 27 ці принципи було систематизовано, а серед них виділено такі групи: достовірність та передбачуваність (правова визначеність); відкритість та прозорість; підзвітність; ефективність та результативність. На підставі них можуть бути визначені також інші принципи [7].

Низка принципів та механізмів адміністративного права працює на користь надійності та передбачуваності (так званої правової визначеності чи юридичної безпеки) дій та рішень державної адміністрації. Всі ці принципи спрямовані на знищення свавілля у веденні державних справ. Верховенство закону – це багатосторонній механізм надійності та передбачуваності. Він передбачає принцип управління через закон. Фактично верховенство закону означає, що державна адміністрація має виконувати свої обов'язки відповідно до закону. Органи державної влади приймають свої рішення, дотримуючись загальних правил або принципів, які неупереджено застосовуються до всіх, хто потрапляє в рамки їх застосування. Акцент робиться на нейтральності та універсальності такого застосування (принцип недискримінації).

Міжнародна правозахисна організація “Freedom House” щорічно публікує доповідь «Про стан свободи у світі» (Freedom in the World) [12]. “Freedom House” представляє доповіді про стан свободи у світі та рейтинги,

що їх супроводжують, починаючи з 1973 року. Нова доповідь містить оцінки ступеня політичних та громадянських свобод у 206 державних утвореннях, а саме 195 державах, а також територіях, які не мають державного статусу. Усі держави умовно поділені за принципом забезпечення політичних та громадянських свобод на такі три групи: «вільні», «частково вільні», «невільні». Стан свобод оцінюється за 100-бальною шкалою (від 0 до 100 балів), де 100 балів – найвищий показник свободи, а 0 балів – найнижчий. Детальний опис методики проведеного дослідження та показників, на які звертають особливу увагу експерти “Freedom House”, представлений у підсумковому звіті на сайті організації. Серед 195 держав, охоплених нинішнім дослідженням, кількість країн, які, на думку “Freedom House” можна віднести до вільних, становить 85 і в них проживають 40% населення планети. Тут традиційно лідирують держави Західної Європи та Північної Америки, де рівень розвитку демократичних інститутів та громадянських свобод визнаний найвищим у світі. Втім, правозахисники зазначають, що нині ситуація з громадянськими свободами у цих державах далека від ідеальної, і навіть у низці країн із багатовіковими демократичними традиціями зафіксовано відквіт від цих принципів. З пострадянських держав до категорії вільних входять балтійські держави, такі як Естонія, Латвія та Литва. У світі набирає популярності сучасний формат авторитаризму, за якого деякі державні лідери ефективно паралізують альтернативну громадянську активність та політичну опозицію без її силового усунення, а також здійснюють авторитарне правління за збереження видимості порядку та законності [12]. Водночас відзначаються тривожні тенденції розширення державного нагляду в багатьох сферах суспільного та приватного життя. Число країн, які вважаються невольними, становить 53. У них проживають 36% населення планети, причому близько половини з них живуть в одній країні – Китаї [13] (табл. 2).

Таблиця 2

Рейтинг країн за рівнем громадянських свобод (Freedom in the World)

№	2021 рік		2020 рік		2019 рік		2018 рік		2017 рік	
	країна	індекс	країна	індекс	країна	індекс	країна	індекс	країна	індекс
Вільні (статус)										
1	Фінляндія	100	Фінляндія	100	Фінляндія	100	Фінляндія	100	Фінляндія	100
2	Норвегія	100	Норвегія	100	Швеція	100	Норвегія	100	Ісландія	100
3	Швеція	100	Швеція	100	Норвегія	100	Швеція	100	Норвегія	100
4	Нова Зеландія	99	Нідерланди	99	Нідерланди	99	Канада	99	Сан-Марино	100
5	Нідерланди	98	Люксембург	98	Канада	99	Нідерланди	99	Швеція	100
6	Уругвай	98	Уругвай	98	Уругвай	98	Австралія	98	Канада	99
7	Канада	98	Канада	98	Австралія	98	Люксембург	98	Нідерланди	99
8	Австралія	97	Данія	97	Нова Зеландія	98	Нова Зеландія	98	Австралія	98
9	Ірландія	97	Австралія	97	Люксембург	98	Уругвай	98	Барбадос	98
10	Люксембург	97	Ірландія	97	Ірландія	97	Данія	97	Данія	98
Частково вільні (статус)										
	Україна (110)	60	Україна (101)	62	Україна (109)	60	Україна (106)	62	Україна (105)	61

Джерело: складено за даними джерела [13]

Державна адміністрація має приймати рішення відповідно до встановлених правил і критеріїв тлумачення, ухвалених судами, ігноруючи будь-які інші міркування. Верховенство закону протистоїть свавіллям влади, кумівству та іншим відхиленням. Верховенство закону вимагає суворої ієрархії правових норм, що застосовуються незалежними судами, а також принципу, згідно з яким державний орган, як правило, не має повноважень суперечити загальним правилам, які викладені та опубліковані в конкретному регуляторному рішенні. З верховенством закону пов'язане поняття правової компетенції. Державні органи можуть приймати рішення лише з питань, що перебувають у їхній юрисдикції. При цьому державний орган наділяється як правом приймати рішення з відповідного питання, так і обов'язком брати на себе відповідальність за прийняте рішення. Рішення, прийняте органом без правової юрисдикції, є недійсним та буде оголошено недійсним судовим рішенням.

Надійність та передбачуваність державного управління не повинна суперечити адміністративній дискреції (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Дискреційні рішення приймаються з питань, щодо яких законодавством надано особі, яка приймає рішення, певна свобода вибору. Дискреційні рішення необхідні, оскільки закон не здатний передбачити всі обставини, що можуть виникнути у майбутньому. Суди розробили правову доктрину адміністративного розсуду, що містить різні принципи, регулюючі та обмежуючі здійснення дискреційних повноважень. Серед цих принципів є ті, що змушують адміністрацію діяти сумлінно, розумно відстоювати публічні інтереси, дотримуватися справедливих процедур та вимог рівного звернення, враховувати поняття пропорційності. Іншими словами, законна дискреція не може діяти без загальних принципів адміністративного права, оскільки вони утворюють своєрідну протизавагу дискреційним повноваженням, покладеним на державну адміністрацію [14].

Ще одним принципом, що діє на користь надійності та передбачуваності, є принцип пропорційності. Адміністративні заходи повинні бути пропорційні меті, що переслідується законом, без позбавлення громадян більшого, ніж це необхідно для досягнення цієї мети. Пропорційність пов'язана з розумністю. Це також означає, що суворе застосування закону є порушенням закону, якщо це може спричинити непередбачені наслідки. Принцип процесуальної справедливості означає використання процедур, які гарантують точне та неупереджене застосування закону, а також увагу до соціальних цінностей, таких як повага до людей та захист їхньої гідності. Одним із прикладів процесуальної справедливості є положення, згідно з яким ніхто не може бути ущемлений у своїх правах та інтересах, якщо він не ознайомлений з розглянутими фактами та проблемами та не вислуханий з дотриманням відповідної процедури. Повідомлення зацікавлених сторін про адміністративні дії також є невід'ємною частиною справедливості [15].

Професіоналізм та професійна чесність на державній службі підкріплюють уявлення про надійність та передбачуваність державного управління. Професійна сумлінність державної служби заснована на поняттях неупередженості та професійної незалежності. Неупередженість означає відсутність упередженості. У державному управлінні упередженість означає схильність до певного результату під час оцінювання ситуації, в результаті чого завдається невинуватій або несправедливої шкоди загальним інтересам чи правам інших зацікавлених сторін. Система державної служби, у якій державні службовці мають спеціальний статут, який регулює їхнє право на кар'єрне зростання, чітко встановлює їхні права та обов'язки, що забезпечує справедливий та пропорційний рівень заробітної плати, інформація про який перебуває у відкритому доступі, а також розумні дисциплінарні заходи, робить державних службовців менш уразливими для корупції і примусу. Професійна чесність сприяє надійності та передбачуваності державного управління [15]. Проте незалежність державної служби не означає абсолютного права на свободу судження чи думки. Необхідно дотримуватись професійних стандартів та правових норм, а також знайти баланс між незалежністю та лояльністю законно правлячому уряду.

Принцип відкритості передбачає, що адміністрація доступна для зовнішнього контролю, тоді як прозорість передбачає, що її можна «побачити наскрізь» задля перевірки та нагляду. Відкритість та прозорість дають змогу, з одного боку, будь-кому, кого зачіпає адміністративна дія, знати його основу, а з іншого боку, спрощують контроль за адміністративними діями з боку наглядових органів. Відкритість та прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом та підзвітності. Як правило, державне управління має бути прозорим та відкритим [14]. Тільки у виняткових випадках може встановлюватися режим таємності чи конфіденційності, наприклад, у питаннях, що стосуються національної безпеки або аналогічних аспектів. Також особисті дані не повинні розголошуватись третім особам. Відкритість та прозорість у державному управлінні служать двом конкретним цілям. З одного боку, вони захищають суспільні інтереси, оскільки знижують ймовірність недобросовісного адміністрування та корупції. З іншого боку, вони мають велике значення для захисту прав особистості, оскільки визначають причини адміністративного рішення, отже, допомагають зацікавленій стороні реалізувати право на відшкодування збитків через апеляцію. В адміністративному праві є кілька практичних застосувань цих принципів. Так, адміністративні дії мають бути мотивовані та здійснені відповідним компетентним органом. Публічні реєстри мають бути загальнодоступними. Представники влади зазвичай мають представитися громадськості. Державні службовці повинні дотримуватись певних обмежень щодо доходів від приватної діяльності, які в будь-якому разі мають бути розкриті та дозволені заздалегідь. Особливо важливим для застосування принципу відкритості є обов'язок державних органів доводити та оприлюднювати свої рішення.

В адміністративному праві підзвітність означає, що будь-який адміністративний орган повинен відповідати за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами. Підзвітність також вимагає, щоб жоден орган влади не було звільнено від перевірки. Це може бути здійснено за допомогою різних механізмів, включаючи розгляд у судах, апеляцію до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсменом, перевірку спеціальною радою чи комісією, розгляд парламентським комітетом тощо. Підзвітність допомагає побачити, чи дотримуються такі принципи, як верховенство закону, відкритість, прозорість, неупередженість і рівність перед законом.

Нагляд необхідний для забезпечення підзвітності державного управління, забезпечення того, щоб адміністративні органи використовували свої повноваження належним чином відповідно до закону та дотримувалися встановлених процедур. Інститути та механізми нагляду відстежують та перевіряють дії державних службовців. Метою нагляду є оцінювання того, чи виконують державні органи свої функції ефективно, результативно та вчасно, чи дотримуються відповідних принципів та процедур. Наглядові інститути та механізми можуть набувати різних форм: суди, прокуратура, омбудсмен, внутрішній та зовнішній аудит, інспекції, органи, встановлювальні стандарти, парламентські комітети, засоби масової інформації тощо [14]. Всі ці механізми та інститути націлені на підвищення ефективності верховенства закону, прозорості, підзвітності, ефективності та дієвості як ключових принципів державного управління та державної служби. Вони націлені на захист індивідуальних прав, а також суспільних інтересів, підвищення якості прийняття рішень і, нарешті, зростання надійності, правової безпеки та легітимності державного управління. У недавніх західноєвропейських конституціях (наприклад, Іспанії

(1978 р.), ефективність та результативність державного управління були закріплені як конституційні принципи поряд із більш класичними принципами, такими як верховенство закону, прозорість та неупередженість [5].

Складанням рейтингу країн світу за рівнем демократії займається дослідницька компанія “The Economist Intelligence Unit” (аналітичний підрозділ британського журналу “Economist”). Як зазначається у доповіді, цього року «глобальна демократія зайшла в глухий кут» у тому сенсі, що не було відзначено ні значного прогресу, ні регресу в рівні демократії в усьому світі. Проте загалом останніми роками у багатьох державах відзначено загальну тенденцію до зниження демократичних процесів. Глобальна економічна криза акцентувала багато раніше наявних негативних тенденцій у політичному розвитку, особливо в Європі, а також посилила міць авторитарних режимів по всьому світі. Індекс демократії (Democracy Index) [16] вимірює рівень демократії всередині держави та ґрунтується на методології експертних оцінок та результатах опитувань громадської думки з відповідних країн, що характеризують стан 60 ключових показників, згрупованих у п’ять основних категорій, таких як виборчий процес та плюралізм; діяльність уряду; політична участь; політична культура; громадянські свободи (табл. 3).

Таблиця 3

**Рейтинг країн за рівнем демократії – Індекс демократії (Democracy Index) за 2021 рік
(опублікований у 2022 році)**

№	Країна	Разом	Виборчий процес та плюралізм	Діяльність уряду	Політична участь	Політична культура	Громадянські свободи
Категорія «Повна демократія»							
1	Норвегія	9,75	10,00	9,64	10,00	10,00	9,12
2	Нова Зеландія	9,37	10,00	8,93	9,44	8,75	9,71
3	Фінляндія	9,27	10,00	9,29	8,89	8,75	9,41
4	Швеція	9,26	9,58	9,29	8,33	10,00	9,12
5	Ісландія	9,18	10,00	8,21	8,89	9,38	9,41
6	Данія	9,09	10,00	8,93	8,33	9,38	8,82
7	Ірландія	9,00	10,00	7,86	8,33	9,38	9,41
8	Тайвань	8,99	10,00	9,64	7,78	8,13	9,41
9	Австралія	8,90	10,00	8,57	7,78	8,75	9,41
10	Швейцарія	8,90	9,58	8,93	7,78	9,38	8,82
Категорія «Гібридний режим»							
86	Україна	5,57	8,25	2,36	6,67	5,00	5,59

Джерело: складено за даними джерела [16]

Сукупність загальних принципів державного управління країн-членів ЄС становить Європейський адміністративний простір (ЄАП) [17]. Він включає набір загальних стандартів для дій у межах державного управління, які визначені законом та застосовуються на практиці за допомогою процедур та механізмів підзвітності. Саме в такому контексті у публікації SIGMA № 27 розуміється ЄАП як особлива частина права ЄС. Хоча ЄАП не є узгодженою частиною *acquis communautaire*, він має бути орієнтиром для реформ державного управління у країнах-кандидатах. Країни, які подають заявку на членство в ЄС, повинні враховувати ці стандарти для розроблення своїх систем державного управління [6; 7].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна – держава, яка переживає перехідний період, як і її державне управління. Безперечно, попереду не спринт, а справжній марафон, якщо Україна хоче досягти рівня країн-членів ЄС у стандартах державного управління. Україна досі бореться із залишками радянського минулого, корупцією та слабкістю політичної системи. Однак за останні роки було досягнуто справді значного прогресу у сфері реформування державного управління, і наступні кроки мають бути рішучими та цілеспрямованими, особливо у сферах із найбільшими викликами та величезним значенням для громадян. Реформа держуправління – це загальноурядове завдання. Потрібні підтримка та реальні кроки щодо впровадження реформи на рівні всіх міністерств та міністрів. Лише тоді позитивні результати отримають як громадяни, так і бізнес як ключові стейкхолдери реформи та користувачі державних послуг. Уряд зможе сформувати довіру громадян, адже ефективне державне управління має працювати на користь людей і заради розвитку держави.

Список використаних джерел:

1. Ukrainian Civil Society After the Maidan: Potentials and Challenges on the Way to Sustainable Democratization and Europeanization. 12.12.2014. URL: <https://www.researchgate.net/publication>.
2. Härtel A. Aus dem Scheitern lernen – für eine neue Ukraine-Politik Europas. *Ukraine-Analysen*. 2014. № 127. P. 7–8. URL: <https://oa.mg/work/3025128077>.

-
3. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers No. 23. *OECD iLibrary*. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>.
 4. Європеїзація державного управління. URL: <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php?title>.
 5. Supernat J. *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*. Wrocław, 2013.
 6. Monitoring Reports. *SIGMA : OECD*. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.
 7. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers No. 27. OECDi Library. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>.
 8. KOF Index of Globalization. URL: <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>.
 9. Індекс верховенства закону. URL: <https://internationalwealth.info/news-of-the-offshore>.
 10. WJP Rule of Law Index. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/law-index>.
 11. Measuring Elite Quality: Country Scores & Global Rank. URL: <https://elitequality.org>.
 12. Freedom in the World. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>.
 13. Freedom Index by Country. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/freedom-index-by-country>.
 14. Solonenko I. Interessengeflecht und Machtstrategien: Die Oligarchen und der Umbruch in der Ukraine. *Osteuropa*. 2014. № 5–6. P. 197–216. URL: <https://voxukraine.org/vyzovy-i-znachenie-transformatsii-ukrainy>.
 15. Андрійко О., Полюхович В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи. *Юридичний журнал*. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.
 16. Democracy Index. URL: <https://www.democracymatrix.com/ranking>.
 17. Snyder T. Edge of Europe, End of Europe. *New York Review of Books*. 2015. 21 July. URL: <https://www.nybooks.com/daily/2015/07/21/ukraine-kharkiv-edge-of-europe>.

References:

1. Ukrainian Civil Society After the Maidan: Potentials and Challenges on the Way to Sustainable Democratization and Europeanization. 12.12.2014. URL: <https://www.researchgate.net/publication>.
2. Härtel, A. (2014). Aus dem Scheitern lernen – für eine neue Ukraine-Politik Europas. *Ukraine-Analysen*. № 127. P. 7–8. URL: <https://oa.mg/work/3025128077>.
3. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers No. 23 // OECDiLibrary. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org>.
4. Yevropeizatsiia derzhavnoho upravlinnia [European integration of state administration]. URL: <http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php>.
5. Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*. Wrocław, 2013.
6. Monitoring Reports. SIGMA : OECD. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.
7. European Principles for Public Administration / SIGMA Papers No. 27 // OECDi Library. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>.
8. KOF Index of Globalization. URL: <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>.
9. Index of supremacy of law. URL: <https://internationalwealth.info/news-of-the-offshore>.
10. WJP Rule of Law Index URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/law-index>.
11. Measuring Elite Quality: Country Scores & Global Rank. URL: <https://elitequality.org>.
12. Freedom in the World. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>.
13. Freedom Index by Country. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/freedom-index-by-country>.
14. Solonenko I. Interessengeflecht und Machtstrategien: Die Oligarchen und der Umbruch in der Ukraine. *Osteuropa*. 2014. № 5–6. P. 197–216. URL: <https://voxukraine.org/vyzovy-i-znachenie-transformatsii-ukrainy>.
15. Andrijko, O., Poliukhovych, V. (2019). Akademichni doslidzhennia problem derzhavnoho upravlinnia ta administratyvnoho prava: rezul'taty i perspektyvy. *Yurydychnyj zhurnal* [Academic researches of problems of state administration and administrative law: results and prospects]. URL: <http://justinian.com.ua/article.php>.
16. Democracy Index. URL: <https://www.democracymatrix.com/ranking>.
17. Snyder T. Edge of Europe, End of Europe. *New York Review of Books*. 21 July 2015. URL: <https://www.nybooks.com/daily/2015/07/21/ukraine-kharkiv-edge-of-europe>.