

**ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ТЕРЕЩУК ГАЛИНА АНДРІЇВНА

УДК 342.951

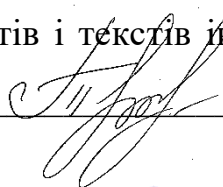
ДИСЕРТАЦІЯ

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 Г. А. Терещук

Науковий консультант:

Рибалка Наталія Олегівна,
доктор юридичних наук, доцент

Тернопіль - 2021



АНОТАЦІЇ

Терещук Г.А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Західноукраїнський національний університет Міністерства освіти і науки України. Тернопіль, 2021.

Робота є одним із перших в Україні прикладів комплексного дослідження, в якому розкрито концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, які можуть бути використані для подальшої розробки теорії вітчизняного адміністративного та інформаційного права, а також для покращення функціонування органів публічної адміністрації.

Метою дисертації є подальша розробка концепції адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України та вироблення на цій основі пропозицій теоретико-методологічного, нормативно-правового та практично-удосконалюючого характеру. У роботі: здійснено історико-правовий аналіз транспарентності органів публічної влади в Україні; охарактеризовано транспарентність як явище та вимогу публічно-владної діяльності; визначено транспарентність як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації; розкрито інформаційно-правові засади діяльності органів публічної влади; здійснено аналіз інформаційної співпраці як елементу транспарентної діяльності органів публічної адміністрації; сформовано уявлення про поняття, ознаки та особливості принципу транспарентності в

діяльності публічної адміністрації; охарактеризовано адміністративно-правове регулювання реалізації принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації; розглянуто форми та напрямки реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації; визначено особливості принципу прозорості в діяльності правоохоронних органів; розкрито специфіку електронної прозорості та цифровізації прозорості у діяльності органів виконавчої влади; проаналізовано стан забезпечення прозорості в діяльності антикорупційних органів (на прикладі НАЗК та НАБУ); розглянуто зарубіжний досвід забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації; здійснено характеристику співпраці органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості.

Історико-правовий аналіз генезису прозорості органів влади як явища, принципу, способу функціонування, дозволив сформувати наступну п'ятиетапну періодизацію: часи існування найдавніших державних утворень на території України; період формування, розвитку та занепаду Давньоруської держави; період існування Запорізької Січі та Козацько-Гетьманської держави; період діяльності органів влади часів Української революції 1917–1921 рр., повалення самодержавства та створенням власної держави; період, який почався після проголошення незалежності України та триває до теперішнього часу.

Закріплення засад прозорості публічної влади має бути обов'язковим елементом практично кожного нормативно-правового акту, що стосується сфери публічного управління. Публічне управління вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. При цьому відкритість інформаційної діяльності є свідченням належної організаційної роботи, управлінської діяльності та прагнення до формування паритетних відносин в сфері публічного управління.

Особливістю прозорості в реаліях сучасної України є поступовий, але системний відхід від традиційного для пострадянських країн стану закритості публічно-владної діяльності, при цьому Україна виступає умовним

орієнтиром для багатьох країн у даному питанні.

Транспарентність – явище, яке впливає на суспільні та державні процеси в різних сферах, зокрема воно має превентивний характер в економічних та господарських відносинах (зокрема, запобігає тінізації економіки); сприяє формуванню реальному запобіганню злочинності та утвердженню прав і свобод громадян. (стає неможливим укривання рівня вчиненого правопорушень, стану порушень прав громадян, кількості засуджених осіб тощо); створюються додаткові передумови запровадження нових управлінських та інформаційних технологій (зокрема, електронного урядування, широкого використання нових інформаційно-комунікаційних технологій, мереж тощо).

На концептуальному рівні, явище транспарентності – гарантія довіри до владних інституцій, а також запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами. Довіра суспільства до органів публічної влади напряду залежить від рівня їх транспарентності, адже з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати та оперативно реагувати на критику долати протиріччя між суспільними та державними інтересами. Транспарентність – складне явище соціальної, правової, управлінської природи, яке потребує належного регулювання, встановлення відповідних інструментів забезпечення та реалізації і суттєвим чином впливає на процеси прямо або непрямо пов'язані із розвитком механізму держави. Основною характеристикою транспарентності в контексті налагодження комунікативної співпраці між органами публічної влади та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також фіт-бек органів влади про власну діяльність, досягнення, прорахунки, перспективи розвитку.

Корупція в органах публічного управління (поряд із правоохоронною сферою) є одним із найбільш небезпечних різновидів цього явища, адже девіації відбуваються у таких правових відносинах, які за своєю суттю передбачають створення та реалізацію публічно-владних рішень, що впливають на утворення, зміну чи припинення інших відносин, сфера яких

безпосередньо пов'язана із дотриманням або недотриманням прав людини. Корупція в діяльності суб'єктів владних повноважень спричинює порушення балансу у відносинах людей та держави, що, як наслідок, може сформувати неефективну управлінську модель або системні зловживання з боку публічних службовців. Закритість, а також несучасність регламентів публічно-управлінської діяльності в органах публічної адміністрації є супутнім фактором, що сприяє порушенням законності, різного роду зловживанням і посадовим корупційним правопорушенням.

Інформаційне забезпечення діяльності органів публічного управління характеризується такими ознаками: воно є елементом публічного адміністрування, внутрішньоорганізаційних процесів, адміністративної діяльності; передбачає формування системи інформаційних ресурсів шляхом збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання; основним призначенням інформаційного забезпечення є підкріплення управлінських процесів; кінцевим результатом інформаційного забезпечення є виконання завдань, реалізація функцій, обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності; інформаційні процеси сприяють належній комунікації з інституціями держави, громадянського суспільства та окремими громадянами; процес інформатизації та широкого використання інформаційних технологій – передумова зменшення бюрократичних процесів, пришвидшення усіх процедур, що сприяє перебудові взаємин публічних службовців з громадянами; інформаційне забезпечення створює необхідний дата-банк, який здатен забезпечити належну реалізацію аналітичної, комунікативної та операційної функцій органу публічної адміністрації.

Інформаційна взаємодія органів публічної адміністрації – теоретична категорія, що характеризує процес ділового співробітництва між органом публічної адміністрації та іншими суб'єктами в інформаційній сфері, що погоджено за часом, місцем, обставинами та передбачає здійснення спільних заходів, потрібних для досягнення завдань і цілей, а також реалізації функцій

сторін, що взаємодіють, причому пріоритетною метою є забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому.

Ключове значення принципу транспарентності органів публічної адміністрації розкривається крізь призму функціонального змісту конкретно взятого органу публічної адміністрації. Це означає, що обсяг комунікативної можливості та потреби в різних публічно-владних інституціях є різною (наприклад, рівень транспарентності Міністерства охорони здоров'я України суттєво відрізняється від відкритості будь-якого з правоохоронних органів). Проте, на фоні цього слід вказати на існування базових стандартів транспарентної діяльності, які є обов'язковими для усіх без виключення органів публічного управління. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та законності публічно-владної діяльності.

Особливості принципу транспарентності полягають в наступному: поєднуючи базову основу теоретичної конструкції категорії «принцип», транспарентність є складовою системи засад функціонування системи органів публічної адміністрації, її внутрішньо-організаційних процесів і основою різних інформаційних процесів; важливість принципу транспарентності обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування органу публічної адміністрації; транспарентність – як принцип – формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави; принцип транспарентності є практично єдиною передумовою для фід-беку про реальний стан речей в роботі органу публічної адміністрації. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки; принцип транспарентності – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості та розвинутості стилю керівництва органом публічного управління.

Зазначається, до правових форм реалізації принципу прозорості у діяльності органів публічної адміністрації належать: по-перше, поінформованість громадянського суспільства; по-друге, електронне урядування; по-третє, висвітлення її діяльності у засобах масової інформації; по-четверте, залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади. До організаційних форм реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації належать: побудова політичного діалогу між представниками органів держави, органів місцевого самоврядування та представниками громадськості; залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Визначено, що форми реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації на практиці реалізуються через конкретні напрями реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації.

Напрямами реалізації принципу прозорості є закріплення на законодавчому рівні права на інформацію; розвиток електронних послуг; розвиток відкритих даних; надання інформації за запитами на інформацію.

Ключові слова: принцип прозорості, публічна адміністрація, прозора діяльність, реалізація принципу прозорості, антикорупційна діяльність, відкритість, інформація, інформаційно-правові відносини, інформаційна співпраця, адміністративно-правове регулювання прозорості.

Tereshchuk G.A. Conceptual principles of administrative and legal support for the implementation of the principle of transparency in the activities of public administration bodies of Ukraine. Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Doctor of Law Degree in Specialty 12.00.07 - Administrative Law and process; finance law; information Law (081 Law). Western Ukrainian National University, Ternopil, 2020.

The work is one of the first examples in Ukraine of a comprehensive study, which reveals the conceptual foundations of administrative and legal support for the implementation of the principle of transparency in the activities of public administration of Ukraine. As a result of the research, a number of conceptual conclusions have been formulated, which can be used for further development of the theory of domestic administrative and information law, as well as for improving the functioning of public administration bodies.

The purpose of the dissertation is to further develop the concept of administrative and legal support for the implementation of the principle of transparency in the activities of public administration of Ukraine and develop on this basis proposals of theoretical and methodological, regulatory and practical and improving nature. In the work: the historical and legal analysis of transparency of public authorities in Ukraine is carried out; transparency is characterized as a phenomenon and a requirement of public authority; identified transparency as a means of combating corruption in the activities of public administration bodies; information and legal bases of activity of public authorities are revealed; the analysis of information cooperation as an element of transparent activity of public administration bodies is carried out; formed an idea of the concepts, features and peculiarities of the principle of transparency in the activities of public administration; the administrative and legal regulation of the implementation of the principle of transparency in the activities of public administration is characterized; the forms and directions of realization of the principle of transparency in the activity of public administration bodies are considered; the peculiarities of the principle of transparency in the activity of law enforcement bodies are determined; the specifics of electronic transparency and digitalization of transparency in the activities of executive bodies are revealed; the state of ensuring transparency in the activities of anti-corruption bodies is analyzed; foreign experience of ensuring the principle of transparency in the activities of public

administration is considered; described the cooperation of the authorities with non-governmental organizations in the development of openness.

Historical and legal analysis of the genesis of transparency of government as a phenomenon, principle, mode of operation, allowed to form the following five-stage periodization: the existence of the oldest state formations in Ukraine; the period of formation, development and decline of the ancient state; the period of existence of the Zaporozhian Sich and the Cossack-Hetman state; the period of activity of the authorities during the Ukrainian Revolution of 1917–1921, the overthrow of the autocracy and the creation of their own state; the period that began after the proclamation of Ukraine's independence and continues to this day.

Establishing the principles of transparency of public authority should be a mandatory element of virtually every legal act relating to public administration. Public administration requires quality information support, which is possible through the formation of special organizational and legal regimes for working with information. At the same time, the openness of information activities is evidence of proper organizational work, management activities and the desire to form parity relations in the field of public administration.

The peculiarity of transparency in the realities of modern Ukraine is the gradual but systematic departure from the traditional for the post-Soviet countries state of closed public activity, with Ukraine acting as a conditional reference point for many countries in this matter.

Transparency is a phenomenon that affects social and state processes in various spheres, in particular, it has a preventive character in economic and economic relations (in particular, prevents the shadowing of the economy); contributes to the formation of real crime prevention and the establishment of the rights and freedoms of citizens. ; additional preconditions for the introduction of new management and information technologies (in particular, e-government, widespread use of new information and communication technologies, networks, etc.) are created.

At the conceptual level, the phenomenon of transparency is a guarantee of trust in government institutions, as well as a safeguard against abuse on their part, which in

turn forms and ensures effective partnerships between the state and its citizens. Public trust in public authorities directly depends on the level of their transparency, as this is associated with the communicative ability to cooperate and respond quickly to criticism to overcome the contradictions between public and state interests. Transparency is a complex phenomenon of social, legal, managerial nature, which requires proper regulation, establishment of appropriate tools for provision and implementation and significantly affects the processes directly or indirectly related to the development of the state mechanism. The main characteristic of transparency in the context of establishing communicative cooperation between public authorities and society is the possibility for citizens to freely receive information, as well as fit-back authorities about their own activities, achievements, miscalculations, prospects for development.

Corruption in public administration (along with law enforcement) is one of the most dangerous types of this phenomenon, as deviations occur in such legal relations, which in essence involve the creation and implementation of public decisions that affect the formation, change or termination of others. relations, the scope of which is directly related to the observance or non-observance of human rights. Corruption in the activities of subjects of power causes an imbalance in the relationship between people and the state, which, in turn, can lead to ineffective management model or systemic abuse by public officials. The secrecy, as well as the obsolescence of regulations of public administration in public administration is a concomitant factor that contributes to violations of the law, various kinds of abuse and misdemeanors.

Information support of public administration activities is characterized by the following features: it is an element of public administration, internal organizational processes, administrative activities; involves the formation of a system of information resources through the collection (receipt), registration, transmission, storage, processing and use; the main purpose of information support is to support management processes; the end result of information support is the implementation of tasks, the implementation of functions required by law for these bodies, as well as the creation of a regime of openness of their activities; information processes promote proper

communication with state institutions, civil society and individual citizens; the process of informatization and widespread use of information technology - a prerequisite for reducing bureaucratic processes, speeding up all procedures, which contributes to the restructuring of relations between public servants and citizens; information support creates the necessary data bank, which is able to ensure the proper implementation of analytical, communicative and operational functions of the public administration body.

Information interaction of public administration bodies is a theoretical category that characterizes the process of business cooperation between a public administration body and other entities in the information sphere, agreed on time, place, circumstances and provides for joint activities necessary to achieve tasks and goals, as well as implementation of the functions of the interacting parties, and the priority is to ensure the interests of both the state and society as a whole.

The key importance of the principle of transparency of public administration bodies is revealed through the prism of the functional content of a specific public administration body. This means that the scope of communication opportunities and needs in different public institutions is different (for example, the level of transparency of the Ministry of Health of Ukraine differs significantly from the openness of any of the law enforcement agencies). However, against this background, it is necessary to point out the existence of basic standards of transparent activity, which are mandatory for all public authorities. The principle of transparency of public administration bodies is a guarantee of effective cooperation between civil society and government, as well as ensuring control and legality of public authorities.

Features of the principle of transparency are as follows: combining the basic basis of the theoretical construction of the category "principle", transparency is part of the system of principles of functioning of the system of public administration, its internal organizational processes and the basis of various information processes; the importance of the principle of transparency is due to the formation of information and communication strategy for the functioning of the public administration body; transparency - as a principle - forms the idea of society and other public institutions

about the content and nature of the functioning of the public administration body, its place in the system of government, mechanism and apparatus of the state; the principle of transparency is practically the only prerequisite for feedback on the real state of affairs in the work of the public administration body. Therefore, its scope determines the level of accessibility and awareness of society about its achievements and failures; the principle of transparency is an indicator of the democracy of management processes and procedures, non-systemic control, as well as the maturity and development of the leadership style of the public administration body.

It is noted that the legal forms of implementation of the principle of transparency in the activities of public administration bodies include: first, awareness of civil society; second, e-government; third, coverage of its activities in the media; fourth, involving the public in the political decision-making process in order to ensure constant interaction between society and the authorities. The organizational forms of implementation of the principle of transparency in the activities of public administration bodies include: building a political dialogue between representatives of state bodies, local governments and members of the public; involving the public in the political decision-making process in order to ensure constant interaction between society and the authorities.

It is determined that the forms of implementation of the principle of transparency in the activities of public administration bodies in practice are implemented through specific areas of implementation of the principle of transparency in the activities of public administration bodies.

Areas of implementation of the principle of transparency are the consolidation at the legislative level of the right to information; development of electronic services; development of open data; providing information upon requests for information.

Keywords: principle of transparency, public administration, transparent activity, implementation of the principle of transparency, anti-corruption activity, openness, information, information and legal relations, information cooperation, administrative and legal regulation of transparency.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРКОЮ ПРАЦЬ
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

Одноосібна монографія:

1. Терещук Г.А. Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України. Монографія. Київ, Артек, 2020. 372 с.

Статті у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях:

2. Терещук Г.А. Мазурик С. Інформаційна безпека органів прокуратури: питання організаційно-правового забезпечення. Соціологія права. Науково-практичний журнал. № 3-4 (22-23), 2017. С. 107-115.

3. Терещук Г.А. Поняття принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Актуальні проблеми правознавства. 2017. №1. Т.2. С. 38-48.

4. Терещук Г., Гречанюк Р. Administrative activity of law enforcement agencies of Ukraine (the procuracy of Ukraine and the SFS of Ukraine). Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 3. С. 52-55.

5. Терещук Г. Зарубіжний досвід функціонування основних моделей ювенальної юстиції. Актуальні проблеми правознавства. 2017. Вип. 2 (10). С. 116-120.

6. Терещук Г. Транспарентність як вимога публічно-владної діяльності. Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 4. Т. 2 С. 25-34.

7. Терещук Г.А. Напрямки реалізації компетенції національним агентством із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. Прикарпатський юридичний вісник. Випуск 4, том 2. 2018. С. 138-143.

8. Терещук Г.А. Методологія та організаційно-правове забезпечення принципу транспарентності в Національному антикорупційному бюро України.

Науковий вісник Ужгородського національного університету, серія «Право»
Випуск 50, том 2. 2018. С. 65-69.

9. Терещук Г.А. Реалізація принципу прозорості в правоохоронних органах. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 1, том 2. 2018. С. 79-84.

10. Терещук Г.А. Теоретичне визначення принципу прозорості органів публічної адміністрації. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція, випуск 36, том 1. 2018. С. 93-97.

11. Терещук Г.А. Реалізація принципу прозорості в роботі органів місцевого самоврядування. Науково-практичний правовий журнал «Підприємство, господарство і право», Випуск 5. 2018. С. 141-146.

12. Терещук Г.А. Прозорість в діяльності органів публічної адміністрації як один із ключових принципів. Фахове наукове видання «Правова держава». 2018. С. 124-130.

13. Терещук Г.А. Реалізація принципу прозорості в органах ДФС. Міжнародне видання *Recht der Osteuropaischen Staaten ReOS*. 2018. С.35-44.

14. Терещук Г., Рибалка Н., Мазурик С. Робота з інформацією як елемент прозорості в діяльності органів прокуратури. Актуальні проблеми правознавства. 2018. Вип. 1. С. 107-110.

15. Терещук Г.А., Мамчур Л.О., Гречанюк С.К., Теорія взаємодії в управлінні правоохоронними органами. Актуальні проблеми правознавства. 2018. №4. С.58-61.

16. Терещук Г.А. Забезпечення прозорості органів публічної влади через публікацію відкритих даних: адміністративно-правовий вимір. «Science and society», Hamilton, Canada, 2018. С. 1327-1343.

17. Терещук Г.А. Методологія та організаційно-правове забезпечення принципу прозорості в НАБУ. *Development of legal sciences: problems and solutions*. Kaunas, 2018. p. 62-65.

18. Терещук Г.А. Забезпечення прозорості органів публічної влади через публікацію відкритих даних: адміністративно-правовий вимір. Науковий

збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції законодавства». Випуск 1, 2019. С. 160-164.

19. Терещук Г.А. Вимір транспарентності через міжвідомчу взаємодію (на прикладі національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів). Правова позиція. Випуск 1, 2019. С. 59-64.

20. Терещук Г.А. Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності. Актуальні проблеми правознавства № 2. 2019. С. 83-89.

21. Терещук Г.А. Інформаційно-правові засади діяльності органів публічної влади. Право і суспільство № 4 2019. С. 224-230.

22. Терещук Г.А. Інформаційні правовідносини у діяльності органів публічної адміністрації. International journal of "Supremance of law". №2. 2019. С. 58-65.

23. Терещук Г.А. Інформаційна співпраця як елемент транспарентної діяльності органів публічної адміністрації. Право UA. №2. 2019. С. 70-74.

24. Терещук Г.А. Співпраця органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 2. С. 175-177.

25. Терещук Г.А. Форми співпраці публічних інституцій у питаннях розвитку відкритості. Юридичний науковий електронний журнал, 2019. № 4. С. 173-175.

26. Терещук Г.А. Зарубіжний досвід забезпечення принципу транспарентності та «доброго врядування» в діяльності публічної адміністрації. Держава та регіони. Серія: Право. № 3. 2019. С. 222-226.

27. Терещук Г.А. Зарубіжна практика забезпечення доступ до інформації як елементу принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право. № 2. 2019. С. 91-94.

28. Терещук Г.А. Зарубіжна практика забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації. Актуальні проблеми правознавства. № 3. 2019. С. 65-70.

29. Терещук Г.А. Принцип прозорості у діяльності органів виконавчої влади: електронна прозорість та цифровізація прозорості. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право. № 1. 2020. С. 84-90.

Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

30. Терещук Г.А. Прозорість як явище владної діяльності. Публічне право в умовах реформування правової системи. Матеріали науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, 22 травня 2017 р.). Тернопіль, ТНЕУ, 2017. С. 88-90.

31. Терещук Г.А. Прозорість як засіб протидії корупції. «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, 20-21 квітня 2018 р.). Тернопіль, Економічна думка, 2018. С. 112-114.

32. Терещук Г.А. Поняття принципу прозорості. «Захист прав громадян в сучасних умовах». Збірник тез за результатами щорічного круглого столу. (Київ, 14 лютого 2018 р.). К., Київський правозахисний альянс, 2018. С. 87-90.

33. Терещук Г.А. Напрямки реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Тенденції реформування правової системи України і країн світу: правовий, психологічний та соціокультурний аспекти» (Тернопіль, 12 листопада 2019 р.). Тернопіль, ТНЕУ, 2019. С.102-105.

34. Терещук Г.А. Особливості принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації. «Захист прав громадян в сучасних умовах». Збірник тез за результатами круглого столу (Київ, 12 грудня 2019 р.). К., Київський правозахисний альянс, 2019. С.52-55.

35. Терещук Г.А. Вимір транспарентності через міжвідомчу взаємодію. Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Громадська організація «правовий світ». (Дніпро, 1-2 лютого 2019). Дніпро, 2019. С. 55-58

36. Терещук Г.А. Напрямки реалізації компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави. Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Міжнародний гуманітарний університет. (Одеса, 1-2 березня 2019р). Одеса, 2019. С. 63-69

37. Терещук Г.А. Визначення принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Правові реформи в Україні: реалії та сьогодення Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Асоціація аспірантів-юристів. (Харків, 20-21 квітня 2018р). Харків, 2018. С. 47-50

38. Терещук Г.А. Реалізація принципу транспарентності в роботі органів місцевого самоврядування. Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». (Львів, 20-21 квітня 2018), Львів, 2018. С. 79-82.

39. Терещук Г.А. Організаційно-правові засади реалізації принципу транспарентності в роботі ДФС України. Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Східноукраїнська наукова юридична організація. (Харків, 1-2 березня 2019 р). Харків, 2019. С. 71-75.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЇ.....	2
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1. ФЕНОМЕН ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ.....	32
1.1. Історико-правовий аналіз прозорості органів публічної влади в Україні.....	32
1.2. Прозорість як явище та вимога публічно-владної діяльності...62	62
1.3. Прозорість як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації.....	76
Висновки до розділу.....	99
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	107
2.1. Інформаційно-правові засади діяльності органів публічної влади.....	107
2.2. Інформаційна співпраця як елемент прозорості діяльності органів публічної адміністрації.....	129
Висновки до розділу.....	146
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	152
3.1. Поняття, ознаки та особливості принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації.....	152
3.2. Адміністративно-правове регулювання реалізації принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації.....	170
3.3. Форми та напрями реалізації принципу прозорості	

в діяльності органів публічної адміністрації.....	192
Висновки до розділу.....	209

РОЗДІЛ 4. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ РІЗНОГО СПРЯМУВАННЯ.....

.....	217
4.1. Принцип транспарентності в діяльності правоохоронних органів.....	217
4.2. Принцип транспарентності у діяльності органів виконавчої влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості.....	241
4.3. Забезпечення транспарентності в діяльності антикорупційних органів (на прикладі НАЗК та НАБУ).....	258
Висновки до розділу.....	281

РОЗДІЛ 5. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА РОЗШИРЕННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ НЕУРЯДОВИХ ІНСТИТУЦІЙ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ.....

.....	290
5.1. Зарубіжний досвід забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації.....	290
5.2. Співпраця органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості.....	311
Висновки до розділу.....	334

ВИСНОВКИ.....	344
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	359
ДОДАТКИ.....	400

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Реформування системи органів публічної адміністрації, форм, методів та засад їхньої діяльності є питанням, яке знаходиться у фокусі вчених-правників протягом значного часу, що пов'язується з їх важливістю для розбудови держави, здатної до забезпечення високої якості життя людей, демократичних стандартів розвитку суспільства, соціальної захищеності громадян, верховенства права та закону, а також інших основоположних базових основ публічного порядку. Декларування нульової толерантності до явища корупції, а також запровадження нових підходів до адміністрування у державному секторі потребує регулярного звітування перед суспільством про успіхи та прорахунки, досягнення та невдачі в певних напрямках, а також відкритість у своїй діяльності та можливості ефективної комунікації у публічній сфері.

Демократичні перетворення сфери публічного управління вимагають якісної інформаційно-комунікаційної роботи органів влади, налагодження інформаційної взаємодії, співпраці органів публічної адміністрації з іншими владними суб'єктами та громадськістю, а головне – формування методологічного підґрунтя на рівні обов'язкової засади функціонування цих органів, що створює стійку основу для належного, достатнього та якісного комунікативного процесу в публічно-управлінській діяльності.

Транспарентність – необхідний та обов'язковий компонент демократичних змін і розвитку сфери публічного управління, адже саме через відкритість досягається розуміння тих, подекуди непопулярних кроків, які здійснюються органами влади в межах реформи певного напрямку. Відкритість та прозорість, з одного боку є гарантією законності та справедливості, з іншого, – забезпечує розуміння складності публічно-управлінських процесів у діяльності органів влади. Тільки демократичний устрій та його модель публічного управління передбачає дотримання засади транспарентності – як однієї з найбільших цінностей адміністрування державними процесами – і забезпечує якісну

співпрацю суспільства і держави. Від належного організаційного та правового забезпечення реалізації цього принципу залежить рівень довіри суспільства до влади, що, безперечно, впливає на стан та ефективність публічного адміністрування й результативність державних перетворень. Тому проблематика адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності є сучасною та актуальною. Саме цим і обумовлений вибір теми дослідження.

Додаткової актуальності дослідженню надають системні наукові розробки сфери адміністративно-правового забезпечення функціонування органів публічної влади. Теоретичні аспекти адміністративно-правового забезпечення різних аспектів діяльності органів публічного управління проаналізовані в роботах таких вчених: як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, Л. В. Коваль, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Р. С. Мельник, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, В. П. Петков, В. Ф. Пузирний, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, С. Г. Стеценко та інших.

Питання роботи з інформацією в різних органах публічної адміністрації та в правоохоронних органах розкриті в наукових роботах таких вчених, як О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, А. О. Галай, С. К. Гречанюк, В. В. Долежан, В. О. Заросило, С. В. Зливко, Р. В. Ігонін, Я. Ю. Кондратьєв, С. Ф. Константинов, В. І. Олефір, Н. О. Рибалка, С. В. Петков, В. М. Плішкін, А. О. Собакарь, Є. Ю. Соболь, О. Н. Ярмиш та інших.

Питання відкритості та прозорості публічно-управлінської діяльності є важливим напрямом наукових розробок. Різні аспекти реалізації цього принципу розкриті в роботах таких вчених: як Бистрова Ю. В., Бондаренко В. А., Бульбенюк С. С., Галаган Л. М., Гурковський В. І., Демкова М. С., Єсімов С. С., Калюжний Р. А., Кондратенко О. Ю., Кудіна О. А., Наливайко Л. Р., Нестеренко О. В., Пашковська М. В., Романов М. Ю., Савченко Т. Г., Серенок А. О., Танчинець М. М., Тихомирова Є. Б., Ткач І. В., Школьник І. О., Ярошенко В. М. та ін.

Разом із тим проблематика адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічного управління в сучасних наукових розробках адміністративно-правового спрямування розкрита недостатньо. Тому подальша наукова розробка концепції правового забезпечення принципу відкритості та прозорості (прозорості) діяльності органів публічної адміністрації – актуальне завдання сучасної науки адміністративного права, і комплексна проблема для побудови сучасної моделі публічного управління держави, що і зумовлює актуальність теми цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до п. 4 розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р.; теми науково-дослідної роботи кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету «Правове забезпечення публічного адміністрування в сфері економіки» (номер державної реєстрації 0116U000174).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є подальша розробка концепції адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації України та вироблення на цій основі пропозицій теоретико-методологічного, нормативно-правового та практично-удосконалюючого характеру.

Мета дослідження зумовила необхідність поставити та розв'язати такі наукові завдання:

- здійснити історико-правовий аналіз прозорості органів публічної влади в Україні;
- охарактеризувати прозорість як явище та вимогу публічно-владної діяльності;
- визначити прозорість як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації;
- розкрити інформаційно-правові засади діяльності органів публічної

влади;

- здійснити аналіз інформаційної співпраці як елемента транспарентної діяльності органів публічної адміністрації;
- сформулювати уявлення про поняття, ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації;
- охарактеризувати адміністративно-правове регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації;
- розглянути форми та напрямки реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації;
- визначити особливості принципу транспарентності в діяльності правоохоронних органів;
- розкрити специфіку електронної транспарентності та цифровізації прозорості у діяльності органів виконавчої влади;
- проаналізувати стан забезпечення транспарентності в діяльності антикорупційних органів (на прикладі НАЗК та НАБУ);
- розглянути зарубіжний досвід забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації;
- здійснити характеристику співпраці органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають в діяльності органів публічної адміністрації.

Предмет дослідження – концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України.

Методи дослідження. Методологічну основу становлять положення загальної теорії пізнання. З урахуванням такого підходу, для проведення дослідження у роботі було використано такі методи: формально-догматичний, історико-правовий, соціологічний, семантичний, статистичний, прогнозування, компаративно-правового та системно-структурного аналізу.

Формально-догматичний метод застосовано для формування категоріального апарату роботи, зокрема було сформовано такі авторські поняття: «принцип транспарентності», «інформаційно-правове забезпечення органів публічної адміністрації», «форми та напрямки реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації» (підрозділи 2.1, 3.1., 3.3.). Було також надано інші визначення, які є важливими для досягнення результатів роботи. Історико-правовий метод був застосований при розгляді генезису питань відкритості функціонування органів влади; зокрема завдяки цьому методу було розроблено періодизацію відносин транспарентності в діяльності органів влади (підрозділ 1.1). Соціологічний метод застосовано для з'ясування ролі принципу транспарентності в механізмі держави, розгляду транспарентності як феномена та вимоги для діяльності органів влади (підрозділ 1.2). Семантичний метод застосовувався для аналізу та характеристики понять і визначень, що були розроблені в роботі, а також при порівнянні різних категорій, які мали значення для формування висновків дисертації (розділ 3–4). Метод компаративно-правового аналізу було застосовано для вивчення зарубіжного досвіду забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації (підрозділ 5.1). За допомогою статистичного методу проаналізовано показники діяльності органів публічної адміністрації, правоохоронних, антикорупційних органів, а також неурядових інституцій як суб'єктів співпраці з органами публічного управління (розділи 4–5). Системно-структурний аналіз дав змогу розглядати принцип транспарентності в системі засад діяльності органів публічної адміністрації, а також в системі управлінських принципів (підрозділ 3.2). У роботі застосовували також інші методи.

У дисертації використано праці з проблем філософії, адміністративного та інформаційного права, теорії держави та права, теорії управління, теорії правоохоронної діяльності, міжнародного права, адміністративної діяльності.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація – один із перших в Україні прикладів комплексного дослідження, в якому розкрито концептуальні

засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, які можуть бути використані для подальшої розробки теорії вітчизняного адміністративного та інформаційного права, а також для покращення функціонування органів публічної адміністрації. Зокрема,

вперше:

– у результаті історико-правового аналізу генезису прозорості органів влади як явища, принципу, способу функціонування, сформовано п'ятиетапну періодизацію;

– інформаційну взаємодію щодо забезпечення прозорості органів публічної адміністрації визначено як процес ділового співробітництва органу публічної адміністрації з іншими публічними інституціями, громадянами, що забезпечує та гарантує відкритість і прозорість його функціонування, передбачає налагодження комунікативної співпраці (погодженої за часом та місцем спільної діяльності) з метою забезпечення вільного отримання громадянами та іншими інституціями інформації про ключові напрямки діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади;

– дійшли висновку, що принцип прозорості органів публічної адміністрації повинен розглядатись як квінтесенція базових, основоположних стандартів, які є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, удосконалення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості;

– під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу прозорості пропонується розуміти систему нормативно-правових актів, в яких таке положення закріплюється на рівні окремої норми і визначається як один із стандартів організації та функціонування органів публічної адміністрації

– формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей, – для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, поліпшення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості;

– запропоновано авторське бачення поняття «електронне урядування» як форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності та транспарентності діяльності органів публічної адміністрації з використанням інформаційних технологій для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян доступними способами;

– запропоновано поняття «електронна послуга» розуміти як послуга, що повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів і спрямовано на встановлення, зміну або скасування правовідносин та здійснюється вповноваженими на те органами;

– дотримання меж обмеження транспарентності правоохоронної діяльності пропонується розглядати як законне нерозголошення, заборона поширення, публікації чи поінформування про відомості системи та функціонування правоохоронних органів, обмеження їх в публічному обігу, що впливає із необхідності забезпечення ефективності правоохоронної діяльності, захисту громадян, громадської безпеки та публічного інтересу держави;

– електронна транспарентність в органах виконавчої влади визначається як основоположний принцип організації публічного адміністрування, який передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрямки діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб;

удосконалено:

– наукове розуміння транспарентності як складного явища соціальної, правової, управлінської природи, яке потребує належного регулювання, встановлення відповідних інструментів забезпечення та реалізації і суттєвим

чином впливає на процеси, прямо або непрямо пов'язані із розвитком механізму держави; основною характеристикою транспарентності в контексті налагодження комунікативної співпраці між органами публічної влади та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також фіт-бек органів влади про власну діяльність, досягнення, прорахунки, перспективи розвитку;

– правове регулювання системи адміністративних послуг, що надаються відповідними суб'єктами, у поєднанні з забезпеченням цифрових сервісів на швидкий доступ громадян до публічних послуг, а також на зменшення корупційних ризиків у сфері публічного управління шляхом розроблення пропозицій до нормативно-правових актів;

– визначення інформаційного забезпечення діяльності органів публічного управління, яке пропонується розглядати як елемент публічного адміністрування внутрішньоорганізаційних процесів, що передбачає формування (шляхом збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання) та використання системи інформаційних ресурсів, необхідних для здійснення управлінських процесів, спрямованих на виконання завдань, реалізації функцій, обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності, а також належної комунікації із інституціями держави, громадянського суспільства та окремими громадянами;

– поняття «інформація», яке пропонується розглядати як систему відомостей, що використовуються в діяльності органів публічної адміністрації і здатна насичувати та забезпечувати адміністративні процеси, потрібні для ефективного функціонування цих органів, що вимагає існування належного режиму її формування та застосування (включаючи захист та охорону) і яка становить інтерес для суспільства, окремих громадян, інших суб'єктів;

– законодавче регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади шляхом доповнення закону України «Про центральні органи виконавчої влади» окремим розділом «Транспарентність центральних органів виконавчої влади»;

– поняття «транспарентність антикорупційної політики» як обов’язкового атрибуту цілеспрямованої діяльності у сфері запобігання, виявлення, профілактики та припинення корупційних проявів у публічних та приватних відносинах, суттю якого є прозорість, об’єктивність, достовірність дій, рішень процедур та антикорупційних заходів, а також забезпечення поінформованості щодо такої політики широких верств громадського суспільства;

– нормативно-правове забезпечення реалізації принципу транспарентності і взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, шляхи формування відповідних пропозицій;

дістали подальшого розвитку:

– концептуальне розуміння транспарентності, як явища та феномену – свідчення зрілості та розвиненості суспільства, зважаючи на його здатність до визнання необхідності існування постійного діалогу як в середині самого суспільства, так і з інституціями держави, органами влади;

– характеристика призначення транспарентності для запобігання явищу корупції в діяльності органів публічної адміністрації;

– розуміння природи інформації, з одного боку, як елемента транспарентності, що здатна матеріалізувати конкретну вимогу або запит суспільства (окремого громадянина) щодо знання реального стану в системі публічного адміністрування, з іншого, навпаки, – це можливість органу публічної адміністрації (без втручання в його оперативну діяльність) знаходитись в постійній комунікації з суспільством, наголошуючи таким чином на демократичності діяльності, бажанні до відкритості та взаємоповаги;

– розгляд принципу транспарентності органів публічної адміністрації як обов’язкової вимоги функціонування цих органів, зміст та природа якого повинна враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденційною інформацією, швидкість комунікативних можливостей, а відповідно – оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими

інституціями;

– розуміння категорії органів публічної адміністрації як системи органів, що наділені публічно-владними функціями та повноваженнями, здійснюють організаційно-розпорядчу та адміністративно-управлінську діяльність в різних публічних сферах з метою забезпечення стабільного функціонування держави, її сталого розвитку на засадах пріоритету дотримання прав і свобод людини, верховенства права та інших демократичних цінностей; у такому контексті, транспарентність є забезпечувальним елементом, положенням, що – завдяки з демократичними інструментами створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формує світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку;

– класифікація форм реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації шляхом розподілення на їх на організаційні й правові;

– опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні та зарубіжний досвід в цій царині, що дозволило констатувати кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у роботі положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у таких сферах:

– науково-дослідній – для подальших наукових розробок адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації; (довідка Західноукраїнського національного університету від 19.09.2020 р.);

– правотворенні – сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, що є актуальними в удосконаленні нормативно-правових актів, що регулюють питання діяльності органів публічного управління;

- правозастосуванні – у практичній діяльності органів публічної адміністрації;
- навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право та процес», «Правові інституції» (довідка Західноукраїнського національного університету від 19.09.2020 р.).

Особистий внесок здобувача. Викладені в науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом самостійної праці авторки дисертації. Сформульовані в дисертаційній роботі теоретичні положення, висновки та пропозиції, які виносяться на захист, отримані авторкою самостійно на підставі власного авторського дослідження. Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались. Особистий внесок до опублікованих колективних наукових праць пропорційний до кількості співавторів.

Апробація результатів дослідження. Дисертаційну роботу виконано і обговорено на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету (протокол № 12 від 23.06.2020 р.). Теоретичні та прикладні положення та висновки дисертації обговорювались на науково-практичних конференціях, семінарах, під час проведення круглих столів.

Основні положення дисертаційної роботи оприлюднено в доповідях на таких всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях: науково-практична конференція «Публічне право в умовах реформування правової системи» (Тернопіль, 22 травня 2017 року); III міжнародна науково-практична конференція «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (Тернопіль, 20–21 квітня 2018 року); круглий стіл «Захист прав громадян в сучасних умовах» (Київ, 14 лютого 2018 року); міжнародна конференція «Тенденції реформування правової системи України і країн світу: правовий, психологічний та соціокультурний аспекти» (Тернопіль, 12 листопада 2019 року); круглий стіл «Захист прав громадян в сучасних умовах» (Київ, 12 грудня 2019 року); міжнародна науково-

практична конференція «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (Дніпро, 1-2 лютого 2019 року); всеукраїнська науково-практична конференція «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (Одеса, 1-2 березня 2019 року); міжнародна науково-практична конференція «Правові реформи в Україні: реалії та сьогодення» (Харків, 20-21 квітня 2018 року); міжнародна науково-практична конференція «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (Львів, 20-21 квітня 2018 року); міжнародна науково-практична конференція «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (Харків, 1-2 березня 2019 року).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації висвітлено в 39 публікаціях: одноосібній монографії; 28 статтях у вітчизняних фахових, а також зарубіжних наукових періодичних виданнях та виданнях, які індексуються в зарубіжних науково-метричних базах; 10 тезах у матеріалах наукових конференцій, семінарів, круглих столів.

Структура роботи. Дисертація складається з анотації, змісту, вступу, п'яти розділів, які об'єднують тринадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертаційної роботи становить 406 сторінок, з яких основний текст охоплюють 358 сторінок, список використаних джерел – 41 сторінка (400 найменувань).

РОЗДІЛ 1

ФЕНОМЕН ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ

1.1. Історико-правовий аналіз прозорості органів публічної влади в Україні

Найважливішим чинником забезпечення прозорості є прозора, відкрита, а також ефективна комунікація як між владними структурами (горизонтальний рівень) – з одного боку, так і між владою й громадянами (вертикальний рівень) – з іншого. Тому проаналізуємо основні історичні етапи розвитку прозорості взаємодії на теренах України, починаючи з найдавніших часів і закінчуючи сьогоденням.

Аналізуючи комунікацію на горизонтальному рівні, візьмемо до уваги точку зору Є.Б. Тихомирової про те, що відкритість влади складається з нормативного (закріплення та регулювання прозорості та відкритої діяльності владних інституцій на законодавчому рівні), інституційного (наявність структурних та організаційних форм і механізмів, які дозволяють реалізувати принцип прозорості в діяльності влади) та особистісного (прозорість і відкритість в діяльності посадових осіб державних установ) компонентів [1, с. 40].

Ведучи розмову про комунікацію на вертикальному рівні, розглянемо перш за все механізми участі громадян або громадських об'єднань в реалізації та спрямуванні державної політики, впливу на неї, а також рівень відповідальності владних структур перед громадянами або громадськими об'єднаннями. В цьому контексті варто погодитися з думкою О. Кудіної про те, що надання можливості громадянам брати участь в процесі обговорення та вироблення політичних рішень; наявність ефективного механізму нагляду та контролю громадськості за діяльністю органів державної влади; можливість ознайомлення громадськості з офіційними документами шляхом забезпечення органом державної влади

доступу до інформації, оприлюдненої на офіційних сайтах та в офіційних виданнях, а також надання можливості громадянам та медіа отримувати інформацію самостійно через інформаційні канали відповідного органу влади – все це є важливими чинниками забезпечення транспарентності влади [2, с. 36].

Витоки інституту транспарентності влади в Україні сягають часів, коли на її теренах панували кочові іраномовні племена скіфів, які у VII ст. до н. е. вдерлися в степи українського Причорномор'я та невдовзі спромоглися створити своє власне державне об'єднання – Скіфське царство. На етапі існування у скіфів такої форми організації суспільства, як військова демократія, найважливіші питання внутрішнього (в тому числі й питання престолонаслідування) та зовнішнього характеру вирішувалися на народних зборах скіфських воїнів [3, с. 213], хоча у майбутньому внаслідок дедалі більшої концентрації влади в руках скіфських військових вождів – «царів» – авторитет і значення таких зборів помітно зменшилися. Зрозуміло, що право участі в політичному житті об'єднання Скіфське царство поширювалося, перш за все, на представників панівної верхівки й не розповсюджувалося, наприклад, на місцеві підкорені скіфами племена, рабів тощо. Незважаючи на це, важливим є існування окремих елементів транспарентності в діяльності органів влади – перш за все на вертикальному рівні, оскільки тогочасні «громадяни» мали можливість безпосередньої комунікації з владою, а також були долучені до процесів обговорення та вироблення політичних рішень шляхом участі в народних зборах.

Наступний етап розвитку інституту транспарентності влади припадає на період існування в Північному Причорномор'ї античних міст-держав. В ході Великої грецької колонізації (VIII–VI ст. до н. е.) на цій території поширилася високорозвинена еллінська правова культура. Політичне, соціально-економічне, освітньо-культурне та громадське життя колоністів на нових землях було організоване на принципах, притаманних їхнім метрополіям. Переважною формою правління античних міст-держав Північного Причорномор'я була республіка (виняток становило Боспорське царство): спочатку демократична,

пізніше – аристократична.

Скласти загальне уявлення про рівень транспарентності в діяльності органів влади грецьких міст-держав можна, звернувшись до «Афінської політії» Арістотеля, яку вважають одним із найповніших джерел вивчення суспільно-політичного ладу Стародавньої Греції. Найвищим законодавчим органом Афінської держави були народні збори (екклесія), право участі в яких мали усі громадяни (чоловіки) полісу, що досягли 20 років. Присутні на так званих головних народних зборах повинні були підтвердити правильність й доцільність розпоряджень виконавчих органів влади, а також мали право висловлювати власні думки щодо таких актуальних для полісу питань, як продовольче забезпечення населення та захист країни. Разом із тим будь-хто з присутніх на головних народних зборах міг зробити так звану надзвичайну заяву, що стосувалася скоєння злочинів проти держави. Також на головних народних зборах оприлюднювалися як описи майна, що підлягало конфіскації, так і заяви про затвердження в правах успадкування та про спадкоємців. Останнє робилося з метою якомога ширшого інформування мешканців полісу про кожну спадщину, що відкрилася. На інших народних зборах могли розглядатися будь-які клопотання громадян, що стосувалися особистих або громадських справ [4, с. 63–64].

Аналізуючи систему органів виконавчої влади, слід відзначити існування двох можливих способів обрання кандидатів на посади, пов'язані зі здійсненням управлінської діяльності. Перший – шляхом жеребкування, другий – шляхом підняття рук. Першим способом обиралися кандидати, що претендували на посади зі сфери повсякденного управління. Другим способом – шляхом підняття рук – афіняни обирали скарбника військових сум, завідувача глядацького фонду, наглядача водогонів, а також претендентів на військові посади, зважаючи на їхню суспільну корисність або необхідність відповідної майнової чи технічної кваліфікації.

Найвищим виконавчим органом влади в Афінах була Рада міста (*Буле*) або Рада п'ятисот, що складалася з п'ятисот членів, обраних шляхом жеребкування,

по 50 від кожної територіальної філи [4, с. 63]. В давньоафінській державі діяльність Ради міста характеризувалася максимальною прозорістю. Кожен булевт наприкінці року особисто звітував про свою діяльність на народних зборах, надаючи тим самим право афінським громадянам на остаточну оцінку його роботи. Крім того, важливим з погляду на транспарентність найвищого виконавчого органу влади було те, що обов'язки *пританів* – чергових членів Ради – залежно від результатів жеребкування по чергово виконувала кожна з філ. Притани мали право збирати і Раду міста, і народні збори, а також складали щоденну програму засідань Ради міста та визначали місця їх проведення.

Коли притани збирали Раду або народні збори, голова обирав шляхом жеребкування дев'ятьох *проедрів*, а з-поміж них – одного голову, після чого передавав їм порядок денний. Проедри були зобов'язані стежити за дотриманням порядку денного, оголошувати питання, що підлягали обговоренню, проводити підрахунок голосів і вирішувати взагалі усі справи. Також проедри мали право розпустити збори. На народних зборах притани проводили вибори стратегів, гіппархів, а також інших посадових осіб, що мали відношення до війни, відповідно до того, як у кожному окремому випадку вирішував народ. Однак, влада Ради п'ятисот у низці випадків обмежувалася, що виявлялося, насамперед, в характері її рішень, які не мали остаточної сили. Рада п'ятисот складала лише попередні висновки, які виносилися на розгляд народними зборами. Останні, в свою чергу, також не могли ухвалити жодної постанови за умови відсутності попереднього висновку Ради або у випадку, якщо відповідне питання не було внесене до порядку денного пританами [4, с. 63–64].

Особливу роль в системі виконавчих органів влади Афінської держави відігравали численні виборні колегії (магістратури) або окремі посадові особи (магістрати). З-поміж останніх виключне значення щодо транспарентності діяльності органів міського управління, мала колегія логістів, які були зобов'язані перевіряти звітну документацію посадових осіб кожної пританії. Логісти, перевіривши звіти, передавали їх евфінам, які мали розглядати

опротестування цих звітів громадянами Афіньської держави. Показово, що будь-хто мав право після подання звіту вимагати складання нового звіту щодо як приватних, так і державних справ. Особа, невдоволена офіційним звітом, повинна була написати на спеціальній дощечці своє ім'я, ім'я обвинуваченої нею посадової особи, злочин або проступок, у скоєнні чого вона підозрювалася, а також покарання, на яке заслуговувала. Після вивчення обставин, викладених у подібній заяві, ефін у випадку згоди зі звинуваченнями передавав її на розгляд суддів дему, якщо справа стосувалася вирішення питань приватного характеру, або фесмофетів – якщо вона набувала державної ваги [4, с. 69].

Також привертає до себе увагу процедура нагородження заслужених громадян, що була чинна на той час і, як наголошує О. І. Галенко, мала публічний характер: ухвали про нагородження приймалися на народних зборах, дошки з декретами, статуї чи постаменти нагороджених демонструвалися в публічних місцях, а самі ритуали пошанування відбувалися під час або масових святкувань, або вистав у театрі, коли присутність усієї громади полісу ставало цілком реальним [5, с. 31].

Отже, все, наведене вище, свідчить про доволі високий рівень транспарентної взаємодії періоду давньогрецької демократії. Так, на горизонтальному рівні відкритість влади характеризувалася наявністю практично всіх компонентів: нормативного, інституційного та особистісного.

На особливу увагу заслуговують чинні тоді чіткі механізми підзвітності та контролю спеціальних інституцій за діяльністю органів виконавчої влади – прозорість та відкритість в діяльності посадових осіб та процедури їх обрання на посаду: залежно від значення цієї посади, рівня складності посадових обов'язків, а також терміну перебування на посаді.

Щодо вертикального рівня: слід звернути увагу на те, що громадяни Стародавньої Греції були залучені до процесу обговорення та вироблення рішень шляхом безпосередньої участі в роботі владних інститутів, зокрема, на рівні найвищого законодавчого органу – народних зборів, брали участь у процесах вибору та контролю за діяльністю посадових осіб, були широко

обізнані про рішення, що ухвалювалися на загальнодержавному рівні. Поряд із цим необхідно пам'ятати про умовність застосування терміну «демократія» до давньогрецького суспільства, оскільки лише повноправні вільні громадяни мали унікальну можливість безпосереднього впливу на формування внутрішньої та зовнішньої політики свого полісу.

Наступний період розвитку інституту транспарентності припадає на час існування Давньоруської держави. Влада у Давньоруській державі не була суверенною, тому доцільно дослідити рівень транспарентності діяльності таких основних органів влади, як князя, боярської ради, снемів та віча. Показово, що на етапі становлення Давньоруської держави (кінець IX – кінець X ст.) князь через необхідність проведення масштабних військових кампаній, пов'язаних із приєднанням нових територій, був змушений дослуховуватися до думки своїх дружинників, а відтак рішення, ухвалені ним, мали переважно колегіальний характер. Прикладом цього можна вважати укладення мирного договору князя Ігоря з Візантією 944 р., на чому наполягала саме князівська дружина, вважаючи сплату візантійським імператором золота, срібла й паволок на користь русичів набагато вигіднішим, аніж участь у майбутній битві із невідомим для обох сторін результатом [6, с. 25–26]. Крім того, саме князівська дружина схилила Ігоря до думки про необхідність організації ще одного походу в деревлянські землі з метою повторного стягнення данини, посилаючись на те, що отроки воєводи Свенельда з Ігорового дозволу в результаті попереднього походу на уличів і деревлян отримали зброю і одяг, а дружинники князя залишилися «голі» [6, с. 30].

Залежність князя від своєї дружини, а також прагнення якомога ширшого інформування останньої про свої наміри були помітними і за часів князювання Святослава. Як відомо, він зігнував раду своєї матері – княгині Ольги – й відмовився від хрещення, остерігаючись осуду своєї дружини [6, с. 37]. Крім того, перед укладанням вочевидь не вигідного для Русі договору 971 р., що став результатом невдалої для Святослава русько-візантійської війни, князь «радився» зі своєю дружиною. Отримавши підтримку останньої, він уклав

мирний договір з візантійським імператором Іоанном Цімісієм та поступився своїми інтересами в Придунав'ї [6, с. 42].

Однак на етапі розквіту й піднесення Русі (кінець X – середина XI ст.) князівська влада зміцнюється. Фактично впродовж цього періоду князь перетворився на типового середньовічного монарха, який визначав внутрішньо і зовнішньополітичні вектори розвитку Руської землі. Роль дружини в цей час обмежується лише військовими функціями. Втім, навіть на цьому етапі розвитку Давньоруської держави князь продовжував ставитися до своїх дружинників із належною повагою, підтвердженням чого можна вважати приклад Володимира Великого, який, почувши нарікання з їхнього боку щодо надання їм дерев'яних ложок для їжі замість срібних, звелів викувати срібні ложки. Князь наголосив на необхідності підтримки своєї дружини, оскільки з її допомогою планував здобути «срібло і золото», як і його батько й дід [6, с. 71]. Також, як свідчить «Повість временних літ», син князя Володимира Мстислав, який був сильним та хоробрим воїном, надзвичайно любив свою дружину й «майна не жалів [для неї], ні питва, ні їжі не боронив» [6, с. 87]. Крім того, відданість своїй дружині демонстрував Святополк Ізяславич, який після обіймання великокнязівського столу 1093 р. в умовах існування загрози нападу на Руську землю з боку половців відмовився радитися з цього приводу зі старшою дружиною свого батька та дядька, а «вчинив раду з тими, які прийшли з ним» [6, с. 133].

Після занепаду дружинної форми державності провідну роль в управлінні державою починає відігравати рада при князі, або боярська рада – вузьке коло наближених до князя осіб: нащадків місцевої знаті, верхівки княжої дружини, представників вищого духовенства тощо. Її склад не був постійним, оскільки зі зміною князя рада підлягала «оновленню» й формувалася відповідно до особистих уподобань та інтересів нового очільника держави. Враховуючи останнє, можна припустити, що правом участі у вирішенні справ державної ваги за увесь період існування Русі скористалася доволі значна кількість осіб. До того ж ці особи, беручи до уваги особливості тогочасного суспільного ладу, могли

бути представниками як вищих, так і нижчих соціальних категорій.

Прямі посилання на діяльність «князівської ради», або «боярської ради», її повний склад, межі компетенції тощо в літописах відсутні, однак згадки про бояр, в тому числі поіменні, а також їхню роль в доленосних подіях для Русі, безперечно, мають місце. Так, відомо, що бояри відмовили Володимира Святославовича від вбивства його дружини Рогніди, що, на їхню думку, негативно позначилося б на інтересах їхнього сина Ізяслава [6, с. 45]. Також у «Повісті временних літ» йдеться про те, що перед тим, як зробити вибір на користь християнства як державної релігії, князь Володимир декілька разів звертався за порадою до бояр та старців городських [6, с. 61]. Крім того, за активної участі княжих мужів відбувалася розробка та проголошення Ізяславом, Всеволодом та Святославом першого великого доповнення до Руської Правди – Правди Ярославичів [7, с. 48].

За відсутності князя саме боярська рада перебирала на себе найважливіші управлінські функції, підтвердженням чого є ситуація, що склалася довкола князя Ярослава Володимировича: коли він переховувався у Новгороді, зазнавши поразки в Лиственській битві від свого брата Мстислава, у Києві «сиділи мужі Ярославові» [6, с. 86]. Варто зазначити, що в Галицькому князівстві, де сформувалася потужна боярська опозиція князівській владі, бояри не лише намагалися визначити зовнішньо- та внутрішньополітичну лінію князівства, але й вдавалися до спроб фізичного знищення «неугодних» князів. Так, 1230 р. галицькі бояри, зібравшись на «раду», обговорювали можливість спалення Данила Романовича та його дому з метою передачі його володінь на користь двоюрідного брата – Олександра Всеволодовича. Визнавши владу Данила Романовича, галицькі бояри 1241 р., за літописною згадкою, «Данила князем собі називали, а самі всю землю держали» [6, с. 398].

У XII–XIII ст. в умовах політичної роздробленості, коли влада в державі була зосереджена в руках найбільш впливових князів, з метою вирішення конфліктів та вироблення спільних рішень щодо управління Руською землею практикувалося скликання князівських з'їздів – снемів. Найбільш відомими з

них були Долобський (1103 р.), Витичівський (1100 р.), Київський (1223 р.). Ухвалення рішень на снємах, як правило, супроводжувалося процедурою цілування хреста та проголошенням клятви, що вважалося достатнім для запобігання порушення укладених домовленостей у майбутньому. Однак, зрозуміло, що ці рішення не мали загальнообов'язкового характеру й могли бути зігноровані в майбутньому як присутніми, так і відсутніми на снємі представниками політичної еліти.

Рішення, що ухвалювалися на найвищому рівні, дуже швидко доводилися до відома населення за допомогою князівських слуг. Наприклад, вже за часів правління княгині Ольги, яка встановила загальнообов'язкові чіткі норми данини, а також визначила місця її збору [6, с. 35], за словами К.П. Чорної, тогочасні залежні верстви населення задалегідь інформувалися тисяцькими, соцькими, десяцькими про порядок стягнення, формат та розміри данини [8]. Надалі, паралельно з розвитком Руської держави та утвердженням двірцево-вотчинної системи управління можливості донесення до населення важливої інформації стають дедалі ширшими. Інформуванням мешканців Русі про важливі події в їхньому житті займалися різні категорії князівських слуг. Так, коли Володимир Святославович, оголосивши про свій намір хрестити киян, розіслав своїх посланців «по всьому городу» з вимогою з'явитися наступного дня на ріці усім без виключення, вже «назавтра», коли князь вийшов до Дніпра, він побачив «людей без ліку», що очікували на нього [6, с. 66]. Крім того, в Уставі Володимира Святославовича про десятини, суди та людей церковних, яким було визначено правовий статус церкви, а також упорядковано державно-церковні відносини на Русі, князь підкреслив, що зміст цього Уставу поширювався на всі міста, погости, а також слободи, де мешкали християни. Подібне формулювання зустрічаємо також в Уставі князя Ярослава Володимировича про церковні суди [7, с. 168].

Під час ухвалення доленосних для Руської землі рішень князі й самі були зацікавлені в присутності якомога більшої кількості людей – свідків укладення договорів, оголошення війни та миру тощо. Наприклад, коли 1096р. Святополк

Ізяславич та Володимир Всеволодович закликали Олега Святославича приєднатися до спільної боротьби з половцями, вони одразу ж наголосили, що йому необхідно відвідати Київ, де передбачалося укладення договору про оборону Руської землі в присутності єпископів, ігуменів, «мужів отців», а також городян. І хоча Олег Святославич зігнував таку пропозицію, оскільки, на його думку, єпископи, ченці й смерди не мали права його «судити», спроба проінформувати широкий загал про рішення, яке мало бути ухвалене на найвищому рівні, свідчить про відкритість влади та її відповідальність перед тогочасним суспільством [6, с. 139].

Ще одним важливим органом влади залишалось віче – збори міських жителів. Питання, що підлягали розгляду на віче, могли стосуватися запрошення князя, оголошення війни, укладення миру тощо. Віче могло збиратися з ініціативи як мешканців міста, так і князя. Так, коли за часів князювання Володимира Великого печеніги розпочали облогу Білгорода, в якому розпочався голод, його мешканці скликали віче, що постановило здатися ворогам. Однак втручання одного старця, який, як виявилось, не був присутній на віче, та надання ним слушної поради міським старійшинам щодо того, як здолати ворога за допомогою хитрощів, врятувало білгородців від знищення [6, с. 71]. Провідну роль в ухваленні вічових рішень відігравала боярська та купецька верхівка міста. Інтереси останньої не завжди збігалися, а інколи – й суперечили інтересам більшості пересічних городян. Наприклад, коли 1113 р. помер київський князь Святополк Ізяславович, в місті розпочалося повстання киян проти лихварів, які до того користувалися князівською підтримкою. У ході повстання було розграбовано двір тисяцького, здійснено напади на соцьких, а також вчинено погроми єврейського населення. Заможна верхівка киян одразу після смерті Святополка «вчинила раду», в результаті якої послів із запрошенням посісти великокнязівський стіл було відправлено до Володимира Мономаха, який княжив у Переяславі. Відмова останнього не завадила боярству та купецтву повторити свою пропозицію пізніше, посиливши її аргументацією щодо можливого нападу на родину померлого князя, бояр та духовенство [6, с. 171–

172].

Разом із тим в літописах згадується чимало прикладів скликання віча з ініціативи князя. Так, коли після смерті Володимира Великого князівський престол посів його син Святополк 1015 р., перше, до чого він вдався, було скликання киян та роздача їм «майна» з метою отримання від них підтримки в подальшій боротьбі за владу, а також продовження цієї практики після свого закріплення в Києві. До скликання віча вдавався і Ярослав Володимирович, коли просив новгородців підтримати його в боротьбі зі Святополком [6, с. 81]. Намагаючись здобути підтримку галицьких городян у боротьбі за владу, у 1231 р. Данило Романович також скликав віче, присутні на якому запевнили князя у своїй вірності та закликали його виступити в похід проти ворогів [6, с. 388].

Ігнорування думки мешканців міста могло призвести до вкрай негативних наслідків для князя – навіть до втрати ним свого стола. Зокрема, так сталося з сином Ярослава Мудрого – Ізяславом, який після розгрому половцями об'єднаного війська Ярославичів на р. Альті 1068 р., відмовив киянам, що перед тим зібралися на віче, у видачі зброї та коней для подальшої боротьби з ворогом. Відмова князя викликала повстання киян, що закінчилося втечею Ізяслава до Польщі та оголошенням князем київським Всеслава Брючиславича [6, с. 105]. Хоча, коли останній вирішив залишити великокнязівський стіл та не вступати у відкритий бій з Ізяславом, що збирався повернути втрачений статус, заручившись підтримкою поляків, кияни, небезпідставно побоюючись помсти Ізяслава, були змушені знову скликати віче. У результаті мешканці міста надіслали своїх послів до Святослава і Всеволода Ярославовичів з проханням заступитися за них перед своїм братом, а також погрожуючи спалити Київ та переселитися до «Грецької землі» [6, с. 106].

Отже, за доби Руської держави рівень транспарентності в діяльності органів центральної та місцевої влади як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях був доволі високим. На етапі становлення Давньоруської держави на горизонтальному рівні він був обумовлений слабкістю князівської влади та необхідністю здобуття очільником держави підтримки своєї дружини. На етапі

розквіту Давньоруської держави спостерігається посилення транспарентної взаємодії між князем, обсяг владних повноважень якого збільшується порівняно з попереднім періодом, а також боярською радою, до складу якої входили наближені до нього особи. На етапі занепаду та розпаду Давньоруської держави внаслідок послаблення влади великого князя спостерігалось посилення транспарентної взаємодії між удільними князями, які вирішували всі проблеми на сходах, беручи до уваги думку своїх бояр. Стабільно високою на різних етапах існування Давньоруської держави залишалася роль віча, яке на вертикальному рівні забезпечувало високий рівень транспарентної взаємодії між князем та боярами, з одного боку, та повноправним (в тому числі, і непривілейованим) населенням – з іншого, шляхом участі останнього в процесі обговорення та ухвалення найважливіших рішень, а також виступало як громадський контролюючий орган за діяльністю інших органів влади.

Державні традиції Русі були успадковані Литовсько-Руською державою. Відомо, що на етапі формування Литовсько-Руського князівства великий князь був повноправним господарем лише в межах своєї вотчини, в решті земель влада концентрувалася в руках удільних князів. Як і в Давньоруській державі, під час ухвалення рішень удільні князі брали до уваги думку своїх радників, а остаточну роль у вирішенні питань державного значення відігравали князівські з'їзди – сходами. Починаючи з середини XV ст., влада великого князя послаблюється ще більше, насамперед, через легалізацію становища панів-ради. На відміну від Давньоруської держави, в якій боярська рада так і не оформилася в постійно діючий орган влади з чітко визначеною компетенцією, у Литовсько-Руській державі рада при князі еволюціонувала від дорадчого органу, до складу якого входили родичі та інші наближені до князя особи, до законодавчого органу. Пани-рада, що складалася з магнатів, бояр, представників центральної адміністрації, вищого католицького духовенства тощо, не лише обирала великого князя, але й брала безпосередню участь в управлінні державою, формуванні її внутрішньої та зовнішньої політики.

Паралельно з послабленням князівської влади у Литовсько-Руській державі

відбувалося посилення позицій вального сейму, завдяки якому шляхта, що прагнула відігравати більш помітну роль в політичному житті країни, отримала реальну можливість захисту своїх прав та інтересів у протистоянні з магнатською олігархією. Статут Великого князівства Литовського 1566 р. проголосив сейм органом законодавчої влади [9, с. 280], хоча насправді його повноваження – в умовах відсутності чіткого поділу на гілки влади – були набагато ширшими. Щодо рівня транспарентності інститутів влади та управління литовсько-руської доби можна зробити висновок: можливості участі непривілейованих станів (громадян) у політичному житті тепер були обмеженими. Це – порівняно з попереднім періодом, коли не існувало жорсткої соціальної стратифікації, а непривілейовані верстви населення мали в своєму розпорядженні такий механізм впливу на державну політику, як, наприклад, віче, у Литовсько-Руській державі після закінчення процесу формування станів, зокрема, завершення юридичного оформлення правового статусу шляхетського стану. На відміну від непривілейованих станів, які були позбавлені реальних можливостей впливу на законотворчий процес та могли розраховувати на бажані зміни в своєму правовому становищі в результаті подання чолобитних, шляхта мала право безпосереднього захисту своїх інтересів як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях. Держава, використовуючи адміністративний апарат, піклувалася про те, аби шляхта могла своєчасно заявляти про свої «потреби» на повітових сеймиках та вальному сеймі. Н. Єфремова зазначає, що залежно від питань, що мали бути розглянуті, сеймики поділялися на кілька видів: передсеймові, які скликалися відповідно до королівських універсалів, конвокаційні, елекційні, коронаційні – відповідно до універсалів примаса-інтеррекса [10, с. 162].

Наприклад, перед скликанням вального сейму спочатку потрібно було скликати повітові сеймики, на яких, власне, й обиралися депутати, які згодом брали участь в роботі вального сейму. Про необхідність скликання повітових сеймиків місцева влада повідомлялася заздалегідь спеціальними листами, які мали бути передані до «воеводств і староств судових і віддані до рук врядів

гродських». Гродський суд як орган адміністративного підпорядкування був зобов'язаний прослідкувати, щоб отримані листи знайшли своїх адресатів. Будучи поінформованими про застосування покарання у вигляді ув'язнення за несумлінне виконання своїх обов'язків, повітові возні мали забезпечити доставку цих листів безпосередньо до шляхетських «домів». З метою широкого ознайомлення «всіх взагалі» зі змістом листів місцеві урядовці повинні були у найбільш багатолюдних місцях міст та містечок – на торгах та при костелах – розвішувати їхні копії. Показово, що, крім обговорення питань, що пропонувалися безпосередньо в листах, шляхту закликали ініціювати розгляд питань, що стосувалися їхніх інтересів, а також через обраних депутатів заявляти про свої «потреби» на вальному сеймі [11, с. 87].

Після закінчення роботи вального сейму депутати, що поверталися, повинні були детально відзвітуватися перед місцевою шляхтою про те, «що і на якому сеймі у справах і потребах держави зробили і постановили» [11, с. 89]. Постанови вального сейму, оформлені в письмовому вигляді з печаткою великого князя, підлягали обов'язковому зберіганню в книгах земського та гродського судових в'язів [11, с. 89]. Отже, якщо брати до уваги горизонтальний рівень транспарентної взаємодії, то, очевидно, що на рівні владних інститутів литовсько-руської доби він був доволі високим. Діяльність вищих та місцевих органів державної влади й управління відбувалася з дотриманням принципу гласності, держава заохочувала своїх громадян до участі у формуванні та здійсненні державної політики, а владні інститути були відповідальними й підзвітними перед ними. Однак оскільки «громадянами» у Литовсько-Руській державі були виключно князі, магнати та шляхта, то, зрозуміло, що на вертикальному рівні можливості участі непривілейованого населення в загальнодержавних справах були обмеженими.

За наступного історичного етапу – періоду входження українських земель до складу Польщі внаслідок створення Речі Посполитої – рівень транспарентної взаємодії між органами державної влади та управління залишався доволі високим. Король, якому належала виконавча влада, двопалатний сейм, що

здійснював, власне, законодавчі функції, а також сеймики і на загальнодержавному, і місцевому рівнях репрезентували інтереси народу-шляхти. Щодо інших верств населення, то захист їхніх прав та врахування інтересів відбувалися переважно в межах можливостей, гарантованих системою міського та сільського самоврядування.

На окремий розгляд заслуговує аналіз транспарентної взаємодії органів влади за часів існування Запорозької Січі. Специфічний військово-політичний її устрій обумовлював високий рівень комунікації на горизонтальному та вертикальному рівнях. Усі органи влади й управління Запорозької Січі формувалися на виборній основі. Вищим законодавчим, адміністративним та судовим органом влади вважалася Січова рада, в якій брало участь усе січове товариство, а рішення мали обов'язковий характер. Вищий центральний орган управління – Кіш – обирався Січовою радою та очолювався кошовим отаманом.

Д. Яворницький зазначає, що чергові січові ради збиралися на початку нового року, на Великдень та на свято Покрови. Однак найважливіше було те, що січову раду могли скликати в будь-який час, якщо для цього з'являлася нагальна потреба, за бажанням товариства або простої «сіроми». Для якомога ширшого оповіщення козацького товариства про майбутню раду використовували гарматні постріли та дріб литавр. У випадку якщо товариство було незадоволене діями кошового отамана, останній разом із старшиною мав негайно скласти з себе повноваження. Січове товариство мало право вимагати від старшини прозвітуватися з приводу того чи іншого питання. Якщо старшина не міг відвести від себе звинувачення в якомусь злочині, на нього чекала смертна кара.

На посаду кошового отамана кожен козацький курінь мав право запропонувати свою кандидатуру, і в результаті словесних баталій або навіть бійок перемагав той кандидат, за якого виступала більшість січовиків. Вага козацького товариства була настільки значною, що навіть після обрання старшини, воно могло вимагати скликати нову раду з метою обрання нової старшини або вдатися до спроб побиття й фізичного залякування вже обраної

старшини. Зрозуміло, що в деяких випадках кошовий отаман, старшина та курінні отамани з метою попереднього обговорення певного питання збирали окремо січовиків на так звані «сходки», однак це не виключало проведення загальної військової ради з метою затвердження рішення, ухваленого ними в такий спосіб [12, с. 163–164, 166, 171].

За словами Д. Яворницького, кошовий отаман був «старшим між рівними», «батьком» для решти козаків, хоча не мав «ні особливого приміщення, ні окремого стола».

Він репрезентував військову та адміністративно-судову владу, а також очолював місцеву церкву. Кошовий обирався січовою радою на один рік із можливістю повторного переобрання та був підзвітним за свою діяльність перед козацькою громадою. Якщо його дії порушували інтереси січового товариства та завдавали йому невинної шкоди, кошового засуджували до смертної кари. Перш ніж ухвалювати рішення, що стосувалося козацької громади, кошовий був зобов'язаний радитися із загальною радою. У випадку, якщо позиція кошового суперечила позиції січовиків, він мав поступитися, керуючись інтересами більшості, інакше військове товариство могло позбавити його «загальної поваги».

Важливим з погляду на транспарентність діяльності цієї посадової особи було те, що кошовий отаман був позбавлений права самостійно ознайомлюватися зі змістом листів, які надходили на Січ на його ім'я. Усі листи розкривалися в присутності військової ради, щоб кожен міг ознайомитися з їх змістом. Крім того, на всіх листах, які надсилалися із Січі, замість підпису використовувалося наступне формулювання: «отаман кошовий разом зі старшим та меншим товариством», що свідчило про колегіальний характер рішень, ухвалених козаками. Повсякденне життя кошового отамана практично нічим не відрізнялося від життя інших козаків: він жив в тому самому курені, в якому перебував до обрання, мав однакові з іншими їжу та одяг [12, с. 172].

Другою особою після кошового вважався військовий суддя, який так само обирався загальною військовою радою, жив та харчувався разом із козаками

того куреня, до якого належав. У особливо важливих випадках остаточний суддівський вирок мав бути затверджений або кошовим отаманом, або військовою радою [12, с. 177]. Усі інші посадові особи на Січі також обиралися на загальній раді шляхом вільного волевиявлення усієї козацької громади. Заслуговує на увагу той факт, що військова старшина з метою ефективнішого управління «козацькими вольностями», періодично здійснювала об'їзди з метою особистого інформування їх мешканців про рішення, що стосувалися їхніх інтересів [12, с. 180].

Не меншими авторитетом та владою, ніж кошовий отаман, а інколи – навіть більшими, користувалися курінні отамани. До процедури обрання курінного отамана залучалися виключно козаки того куреня, де мали відбутися вибори, а втручання козаків інших куренів, військової старшини тощо виключалося. Курінні отамани виконували, головним чином, інтендантські функції, а також виступали посередниками між козаками, з одного боку, та кошовим отаманом зі старшиною – з іншого. Традиційно вважалося, що претендент на посаду кошового отамана спочатку мав напрацювати певний досвід та позитивно зарекомендувати себе на посаді курінного отамана [12, с. 182].

Функція контролю за дотриманням козацьких звичаїв та традицій була покладена на «батьків», «сивоусих дідів», «знатних радців» – досвідчених й авторитетних колишніх запорозьких військових старшин, які в випадку порушення козацьких прав та свобод могли виступити проти кошового отамана та діючої військової старшини [12, с. 183].

Таким чином, аналіз рівня відкритості органів влади Запорізької Січі на горизонтальному рівні демонструє наявність практично усіх її компонентів, однак із певними особливостями. Так, ведучи мову про нормативний компонент, потрібно пам'ятати, що закріплення та регулювання транспарентних взаємовідносин в Запорізькій Січі відбувалося на рівні козацького звичаєвого права, тобто в умовах відсутності писаних джерел права, що аж ніяк не зменшувало ефективності його правових формул. Щодо інституційного компонента, то дієвим механізмом забезпечення транспарентності в діяльності

влади можна вважати наявність інституту колишньої військової старшини, яка, користуючись своїм досвідом та авторитетом, слідкувала за дотриманням козацьких прав та свобод, в тому числі принципу відкритості та прозорості у діяльності органів влади. Забезпеченню транспарентності в діяльності посадових осіб на всіх рівнях – особистісний компонент – сприяли їх виборність, чітко визначений термін перебування на посаді з можливістю переобрання за умови високих професійних якостей, підзвітність у своїй діяльності козацькому товариству, а також жорстокість покарань, які чекали на порушників козацьких прав та свобод. Щодо вертикального рівня, то він забезпечувався, перш за все, наданням реальної можливості для кожного козака безпосередньої участі в процесі обговорення та ухвалення рішень на січовій раді.

Черговий історичний етап розвитку транспарентності пов'язаний з періодом існування Війська Запорізького – держави, що постала в ході Української національної революції XVII ст., яка ввібрала в себе демократичні засади функціонування Запорозької Січі, звичаї та традиції козацької громади, а також ґрунтувалася на звичаєвому козацькому праві. У ході революції було знищено органи влади й управління, що існували за попередньої доби. Найвища законодавча влада, як і в Запорозькій Січі, належала загальній Генеральній раді, яка обирала гетьмана, старшин, а також визначала основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики держави. Право участі в ній належало, насамперед козацтву, вищому православному духовенству, представникам міської адміністрації. Водночас, наприклад, селянство, яке в ході Національно-визвольної війни Б. Хмельницького здобуло волю, було позбавлене права участі в роботі найвищого законодавчого органу влади. В різні конкретно-історичні періоди статус Генеральної ради змінювався. Мали місце випадки, коли Генеральна рада лише затверджувала рішення, попередньо ухвалені гетьманом та старшинською радою, що було результатом боротьби республіканської та монархічної форм правління, а також – перемогою останньої з них (часи Б. Хмельницького, І. Мазепи).

Виконавча влада належала гетьманові, який обирався на Генеральній раді,

а також очолював Генеральний уряд – колегію генеральних старшин. Оскільки оперативне зібрання Генеральної ради в умовах постійних воєнних дій було доволі проблематичним, з часом звичною справою стало проведення Старшинських рад під головуванням гетьмана, на яких вирішувалися усі найважливіші питання. За відсутності гетьмана управління державою здійснювала саме Старшинська рада. У рішеннях, які ухвалювалися на Старшинських радах, вживалося формулювання «прирадили гетьман та старшина», що мало підкреслити їх прозорість, а також демократичність процедури ухвалення. Крім того, існувала практика звернення гетьманів до населення за допомогою універсалів, в яких розкривалися причини ухвалення очільниками держави того чи іншого рішення, роз'яснення ними сутності тієї чи іншої проблеми, а також бачення шляхів її вирішення. В цілому для даного періоду характерний доволі високий рівень відкритості та прозорості на горизонтальному рівні в діяльності законодавчих, виконавчих (на усіх рівнях – генеральному, полковому, сотенному), судових органів, а також яскраво виражена відповідальність та підзвітність на вертикальному рівні владних інститутів, перш за все – перед козацькою громадою.

В умовах станового поділу тогочасного суспільства привілейованими верствами населення вважалися: козацька старшина та козацтво, православна українська шляхта, а також духовенство. Тому саме права та інтереси цих верств перебували в орбіті інтересів держави, а їхня участь у формуванні державної політики була пріоритетною.

Напівпривілейовані (міщанство) та непривілейовані верстви населення (селянство) були зобов'язані сплачувати податки, відбувати повинності на користь держави та старшини, а також мали можливість захищати свої права та інтереси переважно на рівні існуючих органів міського та сільського самоврядування.

Закріпленню транспарентності в діяльності органів влади на законодавчому рівні сприяв договір гетьмана Війська Запорозького Пилипа Орлика з козацьким товариством, відомий як «Пакти і Конституції прав і вольностей Війська

Запорозького». Конституція зафіксувала основні здобутки козацького товариства, досягнуті в ході Української революції XVII ст.: поділ державної влади на три гілки, закріплення парламентської республіки тощо.

Так, найвищим законодавчим органом проголошувалася Генеральна рада – парламент, що мав працювати сесійно тричі на рік (на Різдво, Великдень, Покрову). Право участі в Генеральній раді мало широке коло осіб – генеральна старшина, цивільні полковники, сотники, генеральні радники («заслужені мужі», «знатні ветерани», обрані та делеговані від козацьких полків), а також послы Війська Запорозького. Гетьман мав право пропонувати питання для подальшого обговорення Генеральною радою. Конституцією передбачалося проведення як таємних, так і публічних рад. З метою ефективної комунікації між парламентарями, а також підкреслення особливого статусу усі вони мали запрягтися на вірність Вітчизні. Також парламентарі запрягалися бути відданими своєму регіментареві та дотримуватися своїх повноважень відповідно до посад, які обійматимуть.

Вищу виконавчу владу репрезентував гетьман та Рада генеральної старшини, яка обиралася шляхом вільного волевиявлення, однак із подальшим затвердженням гетьманом. Щодо гетьмана, то він обирався та усувався від виконання своїх обов'язків парламентом. У Конституції була зроблена спроба обмеження влади гетьмана, що обумовлювалося бажанням деяких попередніх гетьманів встановити монархічну форму правління, а відтак і порушенням з їхнього боку козацьких прав та вольностей.

Для запобігання у майбутньому зловживань гетьманів своїми повноваженнями всі питання, що стосувалися цілісності держави та її добробуту, а також всіх «справ публічних», мали розглядатися виключно в присутності гетьманських радників – генеральної старшини та городових полковників, які виконували функції громадських радників. Без згоди радників гетьмани не мали права приймати будь-які рішення. Однак у виключних випадках, коли виникали якісь питання, що потребували швидкого розгляду та вирішення, гетьман мав право вирішувати їх разом із Радою генеральної

старшини в межах своїх повноважень.

Показово: якщо гетьман отримувал листи від іноземних держав, інформацію щодо їх змісту, а також відповідь на ці листи він мав оприлюднювати на Раді генеральної старшини. Це було зроблено з метою запобігання випадків приховування важливої інформації, що могла стосуватися цілісності держави та добробуту її громадян. У випадку, якщо дії гетьмана суперечили або порушували козацькі права та вольності або якимось чином шкодили інтересам держави, парламентарі мали право – як приватно, так і публічно – на Раді висловити йому свої претензії. Гетьман був зобов'язаний вжити заходів з метою виправлення ситуації.

Обов'язок інформування гетьмана про всі державні та військові справи покладался на генеральну старшину. Наголошувалося на неприпустимості втручання в державні справи гетьманських «слуг хатніх», чим було зроблено розмежування професійного чиновництва та особистих слуг гетьмана. З метою запобігання корупційній складовій в діях гетьмана, а також розмежування військового скарбу та гетьманських прибутків запроваджувалася спеціальна посада «генеральний підскарбій», який обирався парламентом та затверджувався гетьманом. Крім того, гетьманові було заборонено втручатися в діяльність судових органів держави.

Конституція покладала на гетьмана обов'язок слідкувати за дотриманням прав та інтересів простого козацтва, а також решти населення. З цією метою полковники, сотники, отамани, а також усі «військові та посполиті урядники» повинні були слідкувати за тим, щоб стосовно цих категорій «не чинилися збиткові тягарі, податки, пригнічення та здирства», обмежувалися можливості примушування їх до виконання панщини та відробіток.

У Конституції акцентувалася увага на тому, що всі посадовці мали обиратися «вільними голосами», а після обрання затверджуватися на своїх посадах гетьманом. Оскільки гетьман мав право пропонувати кандидатури, які в подальшому обиралися на свої посади «вільними голосами», це не виключало можливості наявності в його діях корупційної складової під час добору

майбутніх кадрів. З метою боротьби з хабарництвом, до якого вдавалися, як правило, особи, що не мали ані відповідного досвіду, ані заслуг перед державою, для отримання вигідних посад, гетьманові заборонялося приймати будь-які подарунки та вводити в уряди осіб, від яких він їх отримав. Такі самі вимоги пред'являлися і до полковників. Гетьманові та полковникам заборонялося звільняти своїх, підлеглих через особисті образи чи упередження, оскільки такі посадові особи мали керуватися, перш за все, професіоналізмом своїх кадрів [13].

Конституція 1710 р. на найвищому правовому рівні закріпила, таким чином, принцип відкритості та прозорості в діяльності органів влади Козацько-Гетьманської держави, що стало свідченням існування унікального симбіозу традицій та цінностей європейської та національної правової культури. Однак, незважаючи на очевидну прогресивність своїх положень для XVIII ст., в умовах втрати державності та входження українських земель до складу Російської держави, ці положення залишалися декларативними.

Транспарентність в діяльності органів влади на горизонтальному рівні забезпечувалася за рахунок інституційного компонента: інституту гетьманських радників, які здійснювали контроль за діяльністю першої особи в державі – гетьмана – і до складу яких, крім генеральної старшини, входили також городові полковники, що виконували функції громадських радників; інституту генеральних радників, які входили до складу Генеральної ради – найвищого законодавчого органу Козацько-Гетьманської держави та мали стежити за дотриманням «справедливого ладу» і попереджувати завдання простому населенню «кривд людських».

Прозорість та відкритість в діяльності органів влади досягалася і за рахунок особистісного компонента – обрання гетьмана Генеральною радою та його підзвітність найвищому законодавчому органу держави; дотримання принципу колегіальності в ухваленні рішень гетьманом; призначення гетьманом на посади (а також звільнення з них) на основі врахування професійних якостей претендентів, а також заборона вчинення гетьманом корупційних дій на етапі

здійснення вибору на користь тих чи інших кандидатів; здійснення гетьманом особистого контролю за діяльністю посадовців з метою запобігання утискам громадян.

На вертикальному рівні ефективній комунікації між владою та населенням сприяло проголошення загального виборчого права, а відтак і участь громадян Козацько-Гетьманської держави в процесі обрання парламенту. Незважаючи на це, Конституцією не було передбачено та запропоновано реальних механізмів захисту козацьких прав і свобод в випадку їх порушення, а також можливостей прямої демократії.

У ході ліквідації автономії Гетьманщини спостерігався процес уніфікації її державних органів та правової системи відповідно до російських зразків. Черговий історичний етап розвитку транспарентності діяльності органів влади пов'язаний з поваленням самодержавства, проголошенням курсу на розбудову суспільства на демократичних засадах за доби Української революції 1917–1921 рр., закріпленням на конституційному рівні принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову гілки, відповідальності владних інститутів перед суспільством, утвердженням основних конституційних прав і свобод, визнанням громадян єдиним джерелом влади та залученням їх до участі в формуванні державної політики.

Відкритість та прозорість діяльності органів влади доби Української Народної Республіки на горизонтальному рівні містила усі складові компоненти. Так, інститут транспарентності було закріплено на рівні Конституції 1918 р. (нормативний компонент). І хоча Конституція так і не набула юридичної сили, її поява демонструвала прагнення нової влади бути дотичною до розвитку європейської правової думки, а сама вона стала вагомим здобутком в історії вітчизняного конституціоналізму. Щодо інституційного та особистісного компонентів, Основний Закон, передбачав покладення в основу діяльності органів влади механізму стримувань та противаг, що, в свою чергу, дозволяло підтримувати максимальний рівень прозорості та відкритості їхньої роботи, а також запобігти появі в ній корупційної складової.

Найвищим і єдиним законодавчим органом влади проголошувалися Всенародні Збори, які формували органи виконавчої та судової влади. Збори обиралися терміном на три роки шляхом загального, рівного, безпосереднього, таємного голосування, в якому брали участь виключно громадяни УНР – за пропорційною системою виборів: один депутат на 100 тисяч населення. Результати виборів мали бути затверджені Генеральним Судом УНР, який передавав своє рішення щодо цього питання Всенародним Зборам.

За Конституцією, скасування результатів виборів та оголошення проведення нових виборів належало до повноважень Всенародних Зборів, які могли бути розпущені за власною постановою або в результаті народного волевиявлення в випадку збору заяв трьох мільйонів підписів виборців, переданих через громади Генеральному Суду. Після перевірки заяв він повинен був повідомити Всенародні Збори про результати перевірки та вимогу громадян. Після видання відповідної постанови Всенародних Зборів Рада Народних Міністрів оголошувала про проведення нових виборів.

Всенародні Збори мали право обирати Голову, який, скликав та головував на засіданнях найвищого законодавчого органу влади, а також представляв державу в міжнародних відносинах. У випадку, якщо Голова не міг виконувати своїх обов'язків (наприклад, унаслідок смерті або тяжкої хвороби), його повноваження переходили до заступника, обраного Всенародними Зборами. Показово, що з метою організації допомоги Голові у разі потреби здійснення процедури розпуску Всенародних Зборів останні мали обрати Голові помічників – «товаришів», у кількості, яку визнають необхідним для цього.

Всенародні Збори мали скликатися не менше, як два рази на рік. З метою запобігань випадкам зловживання з боку Голови депутати, користуючись своїм правом на скликання Всенародних Зборів – 1/5 частина депутатів – вносили пропозицію Голові про необхідність їх скликання. Не пізніше ніж через місяць після її отримання Голова був зобов'язаний оголосити про скликання Всенародних Зборів. Рішення найвищого законодавчого органу влади набувало законної сили у випадку, якщо за нього проголосувало більше половини

депутатів. І лише такі питання, як територіальні зміни, внесення змін до Конституції, а також вирішення питань, пов'язаних з судом та слідством щодо міністрів вирішувалися спеціальною більшістю голосів.

Суб'єктами законодавчої ініціативи Конституція визначала Президію Всенародних Зборів «в порозумінню» з Радою Старшин Всенародних Зборів, окремі фракції, зареєстровані Всенародними Зборами, окремих депутатів у кількості не менше 30 осіб, а також Раду Народних Міністрів. Крім того, правом законодавчої ініціативи володіли органи самоврядування, які на вимогу не менше 100 тисяч виборців могли подати законопроект на розгляд Всенародних Зборів, а також безпосередньо громадяни за умови підписання ними не менше 100 тисяч заяв, зібраними й засвідченими громадами, а також переданими Генеральному Суду. Після здійснення перевірки заяв Генеральний Суд передавав пропозицію громадян на розгляд Голові Всенародних Зборів.

Контрольними інституційними механізмами процедури ухвалення законів виступали Президія Всенародних Зборів та спеціальна комісія, на розгляд якої Президія направляла усі законопроекти. І лише після заслуховування доповіді цієї комісії законопроекти надходили на розгляд Всенародних Зборів. Більш того, всі законопроекти, що вносилися не з ініціативи Ради Народних Міністрів, паралельно з поданням їх до Президії Всенародних Зборів подавалися «до відома» Ради Народних Міністрів. На особливу увагу в системі контролюючих інституційних механізмів заслуговує Рада Старійшин. Попри відсутність у Конституції чіткого визначення повноважень цієї владної інституції, можна припустити, що функціональні обов'язки Ради Старійшин були схожі на ті, які виконували «діди» часів Запорізької Січі та «знатні ветерани» доби Козацько-Гетьманської держави, і полягали, перш за все, у слідкуванні за дотриманням законності й порядку в державі.

Центральним органом виконавчої влади була Рада Народних Міністрів, склад якої визначався Головою Всенародних Зборів за погодженням з Радою Старшин та затверджувався Всенародними Зборами. У такий самий спосіб здійснювалися будь-які зміни в складі найвищого виконавчого органу влади.

Кожен депутат Всенародних Зборів мав право через Президію поставити будь-яке запитання Раді Народних Міністрів і окремим її міністрам. Фракції Всенародних Зборів, а також депутати у кількості не менше 15 осіб мали право вимагати пояснення з приводу будь-яких питань від Ради Міністрів у цілому або від окремих міністрів. У разі підтримки подібної вимоги більшістю складу Всенародних Зборів міністри у семиденний строк були зобов'язані надати пояснення особисто або через своїх представників на засіданні найвищого законодавчого органу влади. У випадку оголошення Всенародними Зборами недовіри будь-якому міністру, той був зобов'язаний скласти свої повноваження. Через 24 години після цього Всенародні Збори мали вдатися до процедури його заміщення. Застосування цієї процедури практикувалося і у разі, оголошення недовіри усьому складу Ради Міністрів. Члени Ради Народних Міністрів мали право брати участь в дебатах Всенародних Зборів з правом дорадчого голосу. Відповідно члени Всенародних Зборів під час свого перебування у складі Ради Народних Міністрів також мали право дорадчого голосу.

Конституція проголошувала відокремленість та незалежність судової гілки влади від законодавчої та виконавчої, а також проголошувала відкритість та гласність судового процесу. Важливим було проголошення рівності усіх учасників судового процесу як перед законом, так і перед судом. Найвищим судовим органом влади визнавався Генеральний Суд УНР, обраний Всенародними Зборами на п'ятирічний термін.

На вертикальному рівні Конституція гарантувала громадянам право участі в реалізації та спрямуванні державної політики. Так, громадяни брали участь у виборах депутатів Всенародних Зборів, могли скористатися правом розпуску найвищого законодавчого органу, а також виступати як суб'єкт законодавчої ініціативи. І хоча технічно процедура розпуску Всенародних Зборів та подання законопроектів на розгляд Всенародних Зборів була тривалою та трудомісткою, важливим було закріплення на офіційному рівні за громадянами можливості комунікації з владою, а також впливу на неї шляхом участі в громадянському та політичному житті [14]. Не менш важливою була можливість ознайомлення

громадян з офіційними документами через офіційні друковані видання, якими були «Вісті з Української Центральної Ради» та «Вісник Генерального Секретаріату УНР».

Основні положення Конституції 1918 р., що стосувалися інституту транспарентності, особливо на вертикальному рівні, знайшли свій подальший розвиток у Конституції 1996 р. за доби незалежної України. Так, зокрема, ст.5 Конституції визнає єдиним джерелом влади в Україні її народ, надаючи йому право на здійснення влади безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ст. 69 наголошує на можливості здійсненні народного волевиявлення через вибори, референдум, а також інші форми безпосередньої демократії. Ст. 72 визнає можливість призначення Всеукраїнського референдуму не лише Верховною Радою України та Президентом України, але й шляхом виявлення народної ініціативи на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Не менш важливим є гарантування ст. 38 права громадян на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, а також вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, відповідно до ст. 40, усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [15].

Конституція України 1996 р. стала каталізатором подальшого розвитку законодавства, яке сприяло перетворенню транспарентної взаємодії на горизонтальному та вертикальному рівнях на потужний чинник розвитку громадянського суспільства та інтеграції до Європи.

Підсумуємо етапи розвитку інституту транспарентності.

1. *Перший етап* припадає на час існування найдавніших державних утворень на території України. Його витoki сягають доби військової демократії кочових племен скіфів, а становлення з максимальним наближенням до сучасного визначення, пов'язане з періодом Великої грецької колонізації та розвитком демократичних форм організації міст-держав Північного Причорномор'я, Приазов'я та Криму. Основні інститути давньогрецької демократії забезпечили високий рівень транспарентності в комунікації владних структур між собою та зі своїми громадянами.

2. *Другий етап* пов'язаний з періодом формування, розвитку та занепаду Давньоруської держави. Високий рівень транспарентності в діяльності її органів влади на горизонтальному та вертикальному рівнях був обумовлений потребами ранньофеодальної монархії та визначався специфікою самої влади, що була репрезентована в Давньоруській державі одразу декількома суб'єктами (князь, боярська рада, снем, віче). Серед останніх саме віче, що існувало як орган прямої демократії ще за часів племінних князівств, забезпечувало комунікацію між привілейованими та непривілейованими верствами тогочасного суспільства. Після занепаду Давньоруської держави та її наступниці – Галицько-Волинської – розвиток інституту транспарентності на теренах українських земель, перш за все, на вертикальному рівні визначався політикою сусідніх держав, у складі яких вони опинилися. І якщо для українських магнатів та шляхти можливості комунікації з литовсько-польськими органами влади й управління залишалися доволі широкими, для більшості непривілейованого населення вони залишалися на рівні органів міського та сільського самоврядування.

3. *Третій етап* відповідає періодові існування Запорізької Січі та Козацько-Гетьманської держави. Демократичні засади, які були покладені в основу козацької держави (спільне обговорення будь-яких питань на козацьких радах, ухвалення рішень більшістю присутніх, виборність усіх посад, публічність їх діяльності та сувора підзвітність обранців козацькому товариству, свобода у висловленні власних думок тощо), зумовили надзвичайно високий рівень транспарентності її органів влади як на горизонтальному, так і вертикальному

рівнях. Основні складові інституту транспарентності в діяльності органів влади й управління Запорізької Січі були успадковані Козацько-Гетьманською державою, що постала в ході Української національної революції XVII ст. В подальшому зі зменшенням ролі Генеральної військової ради, посиленням позицій гетьмана й старшинської ради, а також суперництвом між ними, яке в окремі конкретно-історичні періоди набувало радикальних форм, можливості прямої демократії обмежуються. Однак, система органів влади й управління працювала злагоджено, прозоро та ефективно, забезпечуючи інтереси, перш за все, привілейованого козацького стану. Важливим кроком на шляху розвитку інституту транспарентності стало закріплення його основних складових в Конституції 1710 р., у якій передбачалася система стримувань та противаг, що унеможливила домінування однієї гілки влади (насамперед, гетьманської) над іншою, колегіальність в ухваленні найважливіших рішень, а також здійснювалася спроба виключення корупційної складової в діях найвищих посадовців під час визначення ними претендентів на обіймання тих чи інших державних посад. З подальшою втратою унікальної форми Козацько-Гетьманської державності її здобутки були знівельовані. Їхня актуалізація мала місце в ході національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.

4. *Четвертий етап* в діяльності органів влади пов'язаний з Українською революцією 1917–1921 рр., поваленням самодержавства та створенням власної держави. Високої оцінки в цьому контексті заслуговує діяльність Української Центральної Ради, яка за складних умов революційного часу та вкрай несприятливих зовнішніх обставин проголосила створення Української Народної Республіки, а також підтвердила пріоритетність курсу на подальші демократичні перетворення для нової держави, що пізніше знайшло своє відображення в Конституції Української Народної Республіки. Конституція 1918 р. закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, поклала в основу діяльності органів влади та управління систему стримувань та противаг, а також, визнавши громадян єдиним джерелом влади, сприяла їхньому активному залученню до процесів державного будівництва.

Після поразки національно-визвольних змагань демократичні засади державотворення були зруйновані після затвердження радянської форми державності, яка була максимально «закритою» для своїх громадян та абсолютно не орієнтованою на конструктивний з ними діалог. Проголошення прямих виборів, таємного голосування, права на участь громадян в політичному житті держави шляхом участі в зборах, мітингах, демонстраціях тощо було фікцією та не відповідали тогочасним реаліям.

5. *П'ятий етап* розпочався після проголошення незалежності України й триває до теперішнього часу. Потужним чинником, який прискорив законотворчу діяльність у сфері транспарентності стала Конституція 1996 р., яка забезпечила широкі можливості здійснення народного волевиявлення, а також гарантувала громадянам право на отримання інформації шляхом звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їхніх посадових та службових осіб. Детальний аналіз та оцінка сучасної законодавчої бази, якою регулюється дотримання принципу транспарентності в діяльності органів влади, буде здійснений в наступних розділах.

1.2. Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності

Демократизація багатьох сфер суспільного життя призвела до формування нового типу взаємовідносин влади та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних інституцій перед людьми, що досягається прозорістю у прийнятті рішень, системним звітуванням за власні кроки, а також постійним інформуванням населення про подальші кроки. Започаткування та існування діалогу – свідчення розвитку країни на засадах взаємної поваги та сервісності державної публічної діяльності, що вимагає обізнаності людей про напрямки, способи та методи діяльності органів публічної адміністрації. Тому транспарентність – одна із ключових вимог до сучасної влади, що обумовлено поступальним розвитком України як сучасної, демократичної та правової держави, в якій найбільшою цінністю визнається Людина.

Поряд із цим слід зауважити, що прозорість як стан, принцип та певний феномен, не завжди була притаманна для України, і тільки соціальні, державні та суспільні потрясіння спричинили стрімкий рух у бік посилення контролю над публічною владою і – як наслідок – потребою транспарентності її діяльності.

Справедливою є позиція С.С. Єсімова та В.А. Бондаренко про те, що забезпечення інформаційної відкритості влади не є одностороннім процесом. Населення має право, а головне – бажає отримувати достовірну та повну інформацію про діяльність влади. Контроль з боку громадян і активна позиція громадських інститутів щодо органів публічного управління співвідноситься з бажанням органів публічного управління проінформувати громадян про діяльність. Прозорість передбачає систематичне висвітлення діяльності влади, роз'яснення завдань, змісту і механізму реалізації публічної політики, а відкритість – створення публічними органами управління умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про їхню діяльність та процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки [16]. Дійсно, побудова

якісних партнерських відносин між інститутами влади та суспільством повинна відбуватись як постійне ділове співробітництво та – поряд із цим – мати певні стримуючі елементи з боку громадянського суспільства, необхідні для здійснення демократичного контролю громадян за діяльністю органів публічної адміністрації.

Транспарентність – засаднича властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедур прийняття рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [17]. Такий підхід авторів засвідчує розуміння явища транспарентності як структурно визначеної категорії, що об'єднує в собі різні елементи інформаційної роботи, характеристики управлінської та контрольної діяльності, а також вказує на особливу природу публічно-владної діяльності сучасних органів влади.

Наведемо позицію Л.Р. Наливайко та М.Ю. Романова, які так аргументують власне розуміння поняття «транспарентність»: це складна теоретико-правова категорія, що змістовно поєднує в собі такі поняття, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами». Також вони зазначають, що прозорість – це обізнаність у діях влади, а відкритість – реальна можливість впливу. Але із цього виходить, що, керуючись напрацюваннями вчених, які уніфікують ці складові в категорію «транспарентність», згадані автори дійшли висновку, що це не просто спрощує понятійно-категоріальний апарат в сфері взаємодії громадськості та державної влади, а й відкриває нове поле для наукової дискусії, що може сприяти розвитку демократичної та соціальної держави в Україні. Виходячи із такого розуміння категорії транспарентності, належить зауважити, що всі її органічні складові, не можуть існувати одна без одної: одні є причиною інших, а інші – наслідком попередніх. Тобто, якщо прозорість – це рівень обізнаності діями влади, а

відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то можна сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито. Якщо гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед «публікою» (тобто особами, що її обрали), а підзвітність в свою чергу є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «публічна» діяльність влади, спричиняє громадське обговорення, а після – контроль (призводить до підзвітності) [18]. Усе зазначене свідчить про намагання сформуванню чіткого уявлення про структуру та природу явища транспарентності та його роль в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні, явище транспарентності – гарантія довіри до владних інституцій та запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами.

Однією з найважливіших характеристик влади є рівень її відкритості, доступності для суспільства, зрозумілості для громадян. Відкритість влади і насамперед політичного процесу, забезпечує, розширює демократизм будь-якого суспільства. По-перше, вона зближує державу з суспільством, з громадянами, підсилює їхню довіру до її діяльності. По-друге, вона створює можливість широких договірних відносин між різними суб'єктами влади, освіти, спілок, об'єднань, рухів, покликаних підвищити ефективність владного процесу. По-третє, вона підвищує соціальну, в тому числі політичну активність населення, стимулює масову політичну участь, так необхідну в сучасних умовах для гарантій результативності державного управління та особливо місцевого самоврядування. По-четверте, вона створює умови для громадського контролю за діяльністю структур державної влади [19].

Наука державного управління досить часто звертається до аналізу та характеристики досліджуваного поняття. Наприклад, М.В. Пашковська констатує, що більшість науковців вважають транспарентність однією з

основних засад демократичного розвитку держав в сучасному світі. Проте, попри значну кількість досліджень різних аспектів прозорості, науковці продовжують активно дискутувати щодо визначення сутності прозорості, сфер її поширення, шляхів і механізмів забезпечення в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З огляду на позиції вищезгаданих науковців, можемо зробити висновок, що для розкриття сутності прозорості неможливо обмежитися рамками тільки одного теоретичного підходу. Так, концептуальне обґрунтування прозорості вітчизняними та закордонними вченими, на думку згаданої вченої, можна звести до декількох позицій. Найчастіше прозорість ототожнюють з можливістю громадськості безперешкодного доступу до публічної інформації. Але такий підхід є дещо обмеженим, оскільки зачіпає лише один із аспектів прозорості, – забезпечення належного рівня відкритості органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також частина дослідників є прихильниками позиції, яка дозволяє розглядати прозорість як основу для налагодження ефективної комунікації між громадськістю та органами державної влади. Проте таке трактування прозорості теж не розкриває всіх сторін цього явища. На думку М.В. Пашковської, достатньо повним є підхід науковців, які розглядають прозорість як засадниче поняття, яке поєднує декілька категорій: прозорість, відкритість, гласність, громадську участь тощо, – які визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі. Такий підхід до аналізу сутності прозорості потрібно означити як комплексний.

Враховуючи все вищезазначене, М.В. Пашковська формулює наступне інтегративне визначення: прозорість – це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечують права та можливості доступу до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб. Для забезпечення

відповідного рівня транспарентності в діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування застовуються різноманітні механізми та інструменти [20].

Подібні міркування знаходимо в роботі І.В. Ткач, яка також зазначає, що достатньо повним є підхід науковців, які розглядають транспарентність як засадниче поняття, що поєднує взаємопов'язані категорії – прозорості та відкритості, – які визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі. Проведений цією авторкою аналіз показав, що терміни «прозорість» та «відкритість», не можна протиставляти один одному: неможливо забезпечити повну відкритість органів публічної влади без достатньої обізнаності громадян щодо змісту діяльності суб'єктів управління. Разом з тим, не можна і ототожнювати ці поняття, необхідно їх розмежувати.

«Прозорість» – властивість державного управління, що визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; зрозумілості для широкої громадськості їх (органів) обумовленості, змісту і сенсу – виявляється у тому, що окремі громадяни та їх колективи, на які поширюється або яких так чи інакше стосується рішення або дії органу публічної влади, мають бути щонайповніше обізнані про них і те, яким чином вони (рішення або дії) будуть здійснені.

«Відкритість» – властивість державного управління, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування – виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадян та їх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них [21]. Бачимо, що більшість проаналізованих раніше підходів вчених зводяться до формування певного інтегративного визначення, що об'єднує в собі окремі змістовні характеристики, які розкривають тільки сутність транспарентної діяльності органів публічної

влади. Проте, на нашу думку, феномен транспарентності не тільки притаманний функціонуванню органу влади, останнім часом він набирає змісту обов'язкової ознаки діяльності будь-якої публічної інституції, незалежно від її віднесення до механізму держави або неурядового сектору. Із цієї тези потрібно зробити висновок, що побудова транспарентних відносин виходить сьогодні далеко за межі функціонування державного апарату і стає необхідним атрибутом будь-якої публічно-владної системи, де поєднуються інтереси людей і держави. Однак не тільки суспільство виступає як умовний контролер над владними процесами, а й держава намагається створити окремі механізми контролю за діяльністю власних громадян або їх об'єднань

Наприклад, суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» є такі фізичні особи:

- які отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої (в тому числі безповоротної) допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб, або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою проектом);

- які систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики – якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

- які є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та / або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією

корупції [22].

Установлюючи антикорупційні обмеження та обов'язки до представників громадських організацій, що реалізують різні антикорупційні заходи та програми, держава по суті встановлює додаткові наглядові механізми, що є дзеркальною відповіддю на вимогу інститутів громадянського суспільства щодо всеосяжного контролю над посадовцями, які здійснюють публічно-владні функції з метою запобігання корупційним проявам. Проте, підхід, при якому встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів і громадянського суспільства, вважаємо неправильним і таким, що призводить до суперечок та конфліктів, що мають деструктивний результат для розвитку держави в цілому. Тому намагання створити додаткові зобов'язальні та обмежувальні механізми й інструменти державою повинно здійснюватися вкрай помірковано, із урахуванням та прорахуванням настання можливих наслідків їхнього запровадження, а також при попередній оцінці експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому випадку, подібні ініціативи матимуть зворотній результат і будуть відігравати роль каталізатора громадянського неспокою і стану перманентного конфлікту з органами публічної влади.

С.С. Єсімов і В.А. Бондаренко зауважують, що в Україні сьогодні реалізують масштабну програму децентралізації та реформування багаторівневої системи публічного управління, в тому числі державної служби як одного з важливих компонентів сучасного управління. Цей процес є складовою частиною комплексу заходів, спрямованих на забезпечення територіальної цілісності та суверенітету, вступу України в ЄС, розвитку громадянського суспільства, у якому реалізація принципу транспарентності – один із найбільш ефективних засобів вирішення вказаних завдань. Це вимагає створення системи нормативно-правового регулювання транспарентності публічного управління, що відповідає європейським стандартам і спрямована на підвищення ефективності органів публічного управління та суб'єктної структури місцевого самоврядування, вдосконалення відносин між центром і

місцевими громадами, зростання якості життя населення, боротьбу з корупцією. У цьому аспекті реалізація принципу прозорості органів публічного управління (незалежно від рівня) має бути відображена у нормативно-правовому регулюванні та охоплювати:

- забезпечення прозорості та підзвітності влади у контексті запропонованого Р. Інглхартом і К. Вельцелем терміна «responsive government» (англ. – чуйність влади) [23, с. 126]; – створення легітимної та ефективної правової системи, яка відображає реальні потреби економічних суб'єктів і дає змогу з найменшими трансакційними витратами вирішувати можливі конфлікти інтересів;

- створення та використання ефективного механізму правозастосування, який буде подавати чіткі сигнали для економічних суб'єктів «про доцільне», за умови додержання яких порядок обмеженого доступу може перейти на стадію порядку відкритого доступу за зразком країн–членів ЄС;

- перехід до деперсоніфікованої системи державного управління, не прив'язаної до конкретного індивіда, що виконує публічні функції [16, с. 47].

Транспарентність як соціальний феномен характеризує вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості (наявність повного, достатнього та достовірного знання) щодо того чи іншого виду діяльності (її об'єктів чи результатів). Водночас існують побоювання, що надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю в різних сферах та соціальної деконструкції, унаслідок імплузії – взаємопроникнення та змішування структур, категорій та цінностей [17].

Подібну позицію займає В. М. Ярошенко, який зазначає, що прозорість як соціальний феномен характеризує вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості (наявність повного, достатнього та достовірного знання) щодо того чи іншого виду діяльності (її об'єктів чи результатів), як право громадян на доступ до інформації [24]. При цьому, форми забезпечення прозорості та відкритості влади, які є

визначальними індикаторами демократичного характеру політичного режиму, можуть бути різними.

По-перше, це *політична комунікація* – офіційні документи (закони, укази, постанови) – в офіційних виданнях; з моменту публікації це – *політичне інформування* – програми, заклики, заяви політичних лідерів, статті – у засобах масової інформації, плакати.

По-друге, це *наблік-рїлейшинз* – забезпечення взаєморозуміння і співпраці влади з громадськістю: вивчення громадської думки, прогнозування суспільнополітичних процесів, гармонізація приватного, суспільного і державного інтересу.

По-третє, це *консультації з громадськістю* – громадські слухання, круглі столи з метою вироблення на основі врахування знань, досвіду та інтересів громадян.

По-четверте, це *громадські ради* – консультативно-дорадчі органи для взаємного узгодження управлінських дій.

По-п'яте, це *звернення громадян* – громадські приймальні для звернень громадян з вирішення проблем конкретних приватних осіб.

По-шосте, це *електронне врядування* – запровадження діалогу та взаємодії уряду з громадянами за допомогою електронних засобів інформації [17].

Соціальний феномен транспарентності, на наш погляд, притаманний демократичному суспільству та державі, адже побудова комунікаційних платформ і зв'язків між громадянами і державою, при яких відбуватиметься реальний (а не абстрактний) контакт, можлива тільки за умови існування демократичного режиму правління. В іншому випадку побудований зв'язок матиме односторонній характер, що позбавить можливості одного із суб'єктів доносити власні прагнення та бажання, що в результаті призведе до побудови відносин підпорядкування, а не партнерства. Природно, що існування стану прозорості є свідченням відсутності державно-суспільних девіацій у відносинах держави і суспільства і одним із показників поступального розвитку держави.

Така наша позиція повністю узгоджується з думкою В.І. Гурковського, який

зауважує, що в умовах ускладнення глобальної соціальної архітекτονіки актуалізується завдання пошуку нових механізмів взаємодії державних органів і громадськості, забезпечення транспарентності й підзвітності в державному управлінні. Відходить у минуле притаманний адміністративно-бюрократичній моделі ізоляціонізм у діяльності державного апарату. Йому на заміну поволі приходять більша прозорість та гнучкіші форми підзвітності державних органів. Такі зміни підживлює інформаційна революція, що створює базу для розвитку нових інституційних форм, зв'язків і мереж [25]. Проте справедливою також є позиція цього автора про те, процес державного управління в Україні в цілому має досить високий рівень транспарентності у порівнянні з нещодавнім адміністративно-командним минулим нашого суспільства. Але цей рівень явно, нижчий за ті параметри, які існують в країнах з ліберально-демократичної політичною системою. Рівень транспарентності в Україні не задовольняє потреби зростаючого громадянського суспільства, а отже, відстає від природних демократичних інтересів і запитів громадян. Недостатній рівень транспарентності діяльності державних органів не сприяє, а швидше за все, гальмує необхідне наростання взаємодії державних та громадських структур. Тому удосконалення інституту транспарентності є дієвим засобом модернізації державного управління, посилення демократії, підвищення рівня довіри суспільства до держави і апарату управління [25].

Забезпечення транспарентності в комунікаційних системах України має такі перспективи:

- 1) надати повноту, оперативність, інтерактивність та своєчасність публічної інформації;
- 2) створити можливості для використання інноваційних каналів та технологій комунікацій, які б відповідали вимогам сучасності;
- 3) забезпечити доступність для всіх соціальних груп, у тому числі через електронні канали для ведення постійного діалогу між суспільством, його громадськими інститутами, громадянами та владними структурами;
- 4) збільшити ступінь персоніфікованості інформації, тобто ідентифікації та

прозорості джерела, з якого надходять нормативно-правові відомості та публічна інформація.

Перспективним напрямом має стати розширення використання сучасних технологічних і соціальних систем, створення багатофункціональних інформаційних майданчиків, де будуть інтегровані інформаційні сайти, портали, конкуруючі соціальні мережі, відеохостинги, фотохостинги, сервіси створення власних віртуальних соціальних груп, платформа колективного блогінгу, геосервіси та портали структурованих нормативно-правових інфомасивів [26].

Демократія є багатоаспектним явищем. Це і суспільно-політичний ідеал, і форма організації, і тип політичного режиму. Як тип (різновид) політичного режиму демократія також є неоднорідною, утворюючи інституційно-організаційний, нормативно-процедурний та світоглядно-ціннісний виміри. Відповідно, і процес демократизації посттоталітарних та поставторитарних країн має на меті послідовну реалізацію низки цілей, що передбачають створення базису, закріплення та забезпечення безперервного функціонування кожного з них. Транспарентність влади – той принцип і водночас індикатор рівня демократії, який об'єднує інституційно-організаційний, нормативно-процедурний і світоглядно-ціннісний її виміри; транспарентність влади є тим показником, що неупереджено вказує на відмінність формальної («фасадної») демократії від справжньої [27].

Транспарентність – багатоаспектне явище, що характерне не тільки для суспільних або державних процесів. У багатьох наукових публікаціях категорія транспарентності застосовується для управлінських та бізнес-процесів, розкриття характеристик правоохоронної сфери, складової інформаційних процесів та правовідносин.

Підвищення рівня інформаційної відкритості влади пов'язане з сучасними процесами і технологіями її модернізації. Сам процес модернізації суспільних процесів і громадянських інститутів досить складний та суперечливий. Він заснований, з одного боку, на демократичному законодавстві і діяльності політичних об'єднань, створених демократичним шляхом, а з іншого, – на

традиціях, підвалинах, ментальних особливостях, які, на жаль, не завжди демократичні, а, скоріш, політичні об'єднання, що схильні до різноманітного впливу недемократичного, а часом і нелегітимного характеру [28]. Виявом розширювальної спрямованості режиму транспарентності є також загальнодозвільний тип правового регулювання, що полягає в превалюванні дозволів і зобов'язання, які дозволяють доступ до інформації, над дозволами і зобов'язаннями, що обмежують такий доступ [29]. Транспарентність послуг публічного управління передбачає наявність широкого кола осіб, які мають право на отримання своєчасного доступу до інформації про зміст і функції органів влади, що, в свою чергу, обумовлює необхідність використання сучасних інформаційно-мережових технологій, знеособлення ініціаторів запиту, тобто зняття проблеми ідентифікації їх особистості, створення передумов для впровадження в інформаційні процеси передових технологій, правове забезпечення безперешкодного розвитку інформатизації, ліквідацію бар'єрів переміщення інформації між регіонами, включення окремих територіальних утворень і держави в цілому в глобалізаційні процеси [30]. Таке твердження засвідчує значення транспарентності для публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації. Тільки існування транспарентних відносин сприяє сталому та поступальному розвитку публічно-владних відносин, а також можливості пошуку нових моделей та концепцій діяльності.

Підсумуємо.

1. Транспарентність як явище і феномен є свідченням зрілості та розвиненості суспільства – зважаючи на здатність останнього до визнання необхідності існування постійного діалогу – як в середині самого суспільства, так і з інституціями держави, органами влади.

2. Сучасні наукові підходи до аналізу явища транспарентності в суспільстві та державі засвідчують намагання сформулювати чітке уявлення про структуру та природу явища транспарентності та його ролі в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні явище транспарентності –

гарантія довіри до владних інституцій, і запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами.

3. Довіра суспільства до органів публічної влади залежить від рівня їх транспарентності, адже з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати, оперативно реагувати на критику і долати протиріччя між суспільними та державними інтересами. Підхід, при якому встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів і громадянського суспільства, вважаємо неправильним і таким, що призводить до суперечок та конфліктів, які мають деструктивний результат для розвитку держави в цілому. Тому намагання створити державою додаткові зобов'язальні та обмежувальні механізми й інструменти повинні здійснюватися вкрай помірковано, з урахуванням і прорахуванням настання можливих наслідків їхнього запровадження, а також при попередній оцінці експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому випадку подібні ініціативи матимуть зворотній результат і будуть відігравати роль каталізатора громадянського неспокою і стану перманентного конфлікту з органами публічної влади.

4. Закріплення засад транспарентності публічної влади має бути обов'язковим елементом практично кожного нормативно-правового акту, що стосується сфери публічного управління. Публічне управління вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. При цьому відкритість інформаційної діяльності є свідченням належної організаційної роботи, управлінської діяльності та прагнення до формування паритетних відносин в сфері публічного управління.

5. Транспарентність – складне явище соціальної, правової, управлінської природи, яке потребує належного регулювання, встановлення відповідних інструментів забезпечення і реалізації та суттєвим чином впливає на процеси, прямо або непрямо пов'язані із розвитком механізму держави.

6. Основною характеристикою транспарентності в контексті налагодження комунікативної співпраці між органами публічної влади та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також фіт-бек органів влади про власну діяльність, досягнення, прорахунки, перспективи розвитку.

7. Особливістю транспарентності в реаліях сучасної України є поступовий, але системний відхід від традиційного для пострадянських країн стану закритості публічно-владної діяльності, при цьому Україна виступає умовним орієнтиром для багатьох країн у даному питанні.

8. Транспарентність – явище, яке впливає на суспільні та державні процеси в різних сферах, зокрема воно має превентивний характер в економічних та господарських відносинах (зокрема, запобігає тінізації економіки); сприяє формуванню реальному запобіганню злочинності та утвердженню прав і свобод громадян. (стає неможливим укривання рівня вчиненого правопорушень, стану порушень прав громадян, кількості засуджених осіб тощо) ; створюються додаткові передумови запровадження нових управлінських та інформаційних технологій (зокрема, електронного урядування, широкого використання нових інформаційно-комунікаційних технологій, мереж тощо).

9. Крім того, транспарентність як явище сприяє інформаційній безпеці держави, а також її окремих інституцій і механізмів.

1.3. Транспарентність як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації

Публічне управління є сферою, в якій існують підвищені потенційні та реальні корупційні ризики, що природно обумовлено здатністю цих органів чинити управлінський владний вплив, приймати рішення, що мають досить велику дискреційну природу. Упровадження засад відкритості є способом, який формує стан повного інформування суспільства про досягнення, прорахунки, проблеми та перспективи діяльності органів публічно-владної діяльності, що в комплексі дозволяє зменшити негативні корупційні явища та впливи на них. Зважаючи на те, що корупція в даний момент визнається однією із найбільших проблем, а також те, що дотепер немає універсального алгоритму її подолання, спробуємо охарактеризувати значення транспарентності для зменшення її негативного впливу на різні публічно-владні процеси.

Дані авторитетної антикорупційної інституції «Transparency International» свідчать, що Україна дещо покращила свої показники в 2018 р. Її результат – 32 бали та 120-е місце серед 180 країн. Таким чином Україна здобула ще два бали та піднялася на 10 позицій (результат за 2017 р. – 30 балів, 130-е місце). Україна – 3-поміж своїх сусідів – змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138-е місце). Решта країн мають вищі оцінки: Польща – 60, Словаччина – 50, Румунія – 47, Угорщина – 46, Білорусь – 44, Молдова – 33 балів [31].

Наявний рівень корупції не відповідає прагненням України та її громадян до швидкого економічного зростання, соціального благополуччя та розвитку на засадах верховенства права. Тому сприяння інформатизації, розвиток технологій, збільшення кількості сервісів – реальні механізми покращення ситуації в сфері запобігання корупції і відкриття нових можливостей для подальшого розвитку.

З цього приводу варто відзначити позицію Ю.Ф. Лавренюк. Автор

констатує, що корумпована на всіх щаблях влади Україна не представляє інтерес для міжнародної спільноти та не буде сприйматися як надійний стратегічний партнер, оскільки корупція впливає на інвестиційну привабливість держави, ущемляє бізнес-інтереси, руйнує судову систему і тим самим нівелює законність, гарантії права власності, демократію, права та свободи громадян. Саме за індексом корумпованості країни міжнародні експерти оцінюють її життєвий рівень, соціальну та економічну розвиненість, наближення до європейської інтеграції [32, с. 36].

С.Я. Коненко пов'язує причини корупції з переоцінкою цінностей у суспільстві, а саме – матеріальний аспект перевищує моральні цінності суспільства; недостатньою ефективністю діяльності керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансовими проблемами, тобто заробітна плата не задовольняє потреби суспільства на відповідному рівні життя, недостатнім відомчим контролем за розгалуження державного бюджету в органах влади та використання його за цільовим призначенням, недостатнім ступенем сприйняття до дій, що можуть спровокувати корупційну поведінку, легковажністю, наївністю, лабільністю (нестійкістю) [33, с. 5].

В.В. Побережний корупцію в системі органів державної влади визначає як зловживання державною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу державної влади для одержання будь-якої незаконної вигоди для себе чи інших осіб, пов'язаних із проходженням державної служби. Причинами корупції в системі органів державної влади можна визначити: зрощування державного апарату з підприємницькими та комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля; ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів; відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів; низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг [34]. Такий підхід в цілому відображає реальну ситуацію в Україні, однак не визначає можливих загроз та шляхів їхньої нейтралізації, що є обов'язковим

для формування цілісного уявлення про заходи з запобігання цьому явищу.

Р.В. Гречанюк зауважує, що корупція – явище, що перманентно існує в суспільстві та державі. Воно чинить прямий вплив на інститути держави, правове регулювання різних суспільних відносин, етичні та моральні відносини між людьми. Корупція – явище деформації, яке руйнує встановлені правила поведінки, а також соціально-правильні зв'язки. Корупція – явище відносне та мінливе. В одні історичні періоди шкода, що спричиняється певними корупційними діями, не може бути співставною з аналогічними діями в інший період. Держава та суспільство розвивається, змінюються традиції, культура, методи упорядкування процесів, способи побудови публічного управління тощо. Відповідно, зміна стереотипів поведінки формує перегляд і відношення до корупційних проявів та явищ. Це спричиняє зміну ставлення до конкретних корупційних дій, проте в цілому не применшує негативного ставлення до корупції загалом [35, с. 25].

О.О. Дудоров пропонує розглядати корупцію як систему відносин, заснованих на протиправній діяльності публічних службовців, що здійснюється всупереч суспільним інтересам [36, с. 51].

Корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку. Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні [37].

В.С. Журавський та М.І. Михальченко зауважують, що корупція являє собою діяльність або навмисну бездіяльність, які проявляються у порушенні закону, використанні державних і публічних посад для протиправного збагачення або отримання вигод, які порушують права інших соціальних

суб'єктів: держави, недержавних організацій та установ, колективів, осіб [38, с. 73].

Корупція – складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь посадових осіб інститутів влади, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг всупереч суспільним інтересам. Її соціальна сутність проявляється в тому, що вона: має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції; істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витоки та глобальний характер; є економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем; має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно мімікрувати та видозмінюватися [39, с. 13].

Європейський досвід доводить, що корупція є тим негативним явищем, що впливає на всі сфери суспільного життя держави. Вдалі засоби подолання корупції в органах державної влади ЄС свідчать про можливість запобігання та боротьби з таким негативним явищем. Як впливає з аналізу механізмів протидії корупції в країнах–членах Євросоюзу, зокрема Франції, де проблема корупції має глибоке історичне коріння, та державах-членах із традиційно низьким рівнем корупції (Фінляндії), а також в державах, в яких корупція була однією з найбільших проблем розвитку (Словаччині), основний наголос робиться на використанні власного законодавства, правоохоронних та контролюючих структур, а також на контролі в інститутах громадянського суспільства. Прикладом для подолання корупції в нашій державі можуть слугувати такі засоби:

- 1) імплементація європейських принципів демократії та

державотворення;

2) забезпечення чіткого контролю з боку держави за фінансовими операціями державних службовців та політичних партій;

3) забезпечення прозорості діяльності органів державної влади;

4) активізація політичної участі громадян, організація соціального контролю з боку громадянського суспільства й запровадження програми правового навчання громадян [40].

О.Д. Маркєєва виділяє такі чинники рівня корупції:

- непрозорість діяльності і не підзвітність органів державної влади;
- відсутність (або дуже малий відсоток) політичної волі щодо запобігання та протидії корупції, неефективна участь у цій роботі правоохоронних структур та органів національної безпеки держави;

- розгалуженість дозвільно-регуляторної системи;

- надмірний вплив певних олігархічних груп на прийняття державних рішень та процедуру кадрових призначень;

- неврегульованість конфлікту інтересів;

- недостатнє виконання правил професійної етики на публічній службі;

- низький рівень забезпечення захисту прав власності;

- недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, поєднане з його недосконалістю, суперечлива діяльність судової системи у цьому напрямі;

- відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади;

- відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики [41].

Бачимо, що О.Д. Маркєєва звертає більшу увагу на питання організації системи публічного управління, ніж на проблему побудови та реалізації ефективного антикорупційного законодавства й антикорупційних механізмів.

Проте, поряд із констатацією існування впливів на ті чи інші публічні управлінські та організаційні процеси, вважаємо, що важливе, а подекуди ключове місце для розуміння інструментів зменшення корупційних проявів, займають нормативні приписи (включаючи антикорупційні заборони), а також спеціально утворені антикорупційні інституції.

Крім того, на виникнення та рівень корупції впливають такі інституціональні умови: монопольна влада чиновників, зокрема в частині розподілу державних товарів або державного регулювання ціни; встановлення квот на виробництво й експорт / імпорт товарів, ліцензування діяльності; певний рівень свободи дій чиновників (чим більше свободи дано чиновникам, тим більше в них можливостей довільно тлумачити правила (в обмін на незаконні виплати або інші блага); певний рівень обліку (контролю) і прозорості дій чиновників (тут існує небезпека корупції самих контролюючих інститутів і, таким чином, сходження корупції на більш високі рівні управління) тощо [42, 43, с. 15]. Слід констатувати, що існує безліч визначень, обумовлених змістом та природою корупції та корупційних діянь (включаючи публічно-владну сферу), проте варто погодитись, що всі вони можуть мати місце і в більшості випадків відповідають загальному уявленню про корупцію як системне негативне явище, що існує в різних публічних і приватних сферах, формує передумови або безпосередньо призводить до зловживань дискреційними можливостями з метою отримання матеріальної або іншої вигоди. Ми вважаємо, що треба відзначити ще такі ознаки корупції:

1. Корупція в органах публічного управління (поряд із правоохоронною сферою) є одним із найбільш небезпечних різновидів цього явища, адже девіації відбуваються у таких правових відносинах, які за своєю суттю передбачають створення та реалізацію публічно-владних рішень, що впливають на утворення, зміну чи припинення інших відносин, сфера яких напряму пов'язана із дотриманням або недотриманням прав людини.

2. Корупція в діяльності суб'єктів владних повноважень спричинює порушення балансу у відносинах людей і держави, що – як наслідок – може

сформувати неефективну управлінську модель або системні зловживання з боку публічних службовців.

3. Закритість, а також несучасність регламентів публічно-управлінської діяльності в органах публічної адміністрації є супутнім фактором, що сприяє порушенням законності, різного роду зловживанням і посадовим корупційним правопорушенням.

4. Корупційні дії в сфері публічного управління не можуть бути позасистемним явищем і, як правило, знаходяться у взаємозв'язку зі схожими процесам в інших структурах (політичній, правоохоронній та інших сферах), що створює особливі складності для запобігання ним або припинення чи подолання їх.

Саме відкритість публічного управління є дієвим превентивним способом щодо корупційних явищ, тому більш ретельно опрацюємо питання інформації в антикорупційній сфері.

Перш за все слід зауважити і частково погодитись з позицією В.В. Гладкого про те, що хаос інформації про протидію корупції в Україні, а також про нібито повну корумпованість, наприклад, судової гілки влади. В Україні це більшою мірою зумовлено тривалою політикою демонізації суддів, направленою на спотворення незалежності цієї гілки влади в сукупності дезорієнтують громадян та світове співтовариство (насамперед, «донорів», які фінансують і підтримують нашу державу, а, отже, потребують в наявності достовірної інформації про витрачання їх коштів). Ця дезорієнтація дозволяє панувати корупції в сучасній Україні, оскільки, як ми вже зазначали, людина не здатна адекватно оцінювати обстановку й умови буття, коли їх характеристика надмірно надлишкова. Зважаючи на це, людина виявляється неспроможним актором антикорупційної практики. Крім того, люди, які вже виявилися здатними адаптуватися до умов інформаційної епохи, в рамках захисного механізму блокують поглинання потоку відповідної інформації, залишаючись таким чином по той самий бік, що і перша група людей. Власне, саме таким чином в державі, як правило, і встановлюється диктатура корупції

– продукт природи людини, що виходить за рамки свідомої сторони сутності людини [44, с. 36]. Якщо звернутись до аналізу нормативно-правових актів, які, серед іншого, регулюють питання інформаційно-правового забезпечення антикорупційної діяльності, можемо привести положення Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», який, передбачає такі напрямки інформаційно-правового забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України:

– отримання відомостей від органів влади (в тому числі правоохоронних) та органів місцевого самоврядування про майно, фінансові зобов'язання, видатки, доходи, які ними декларуються, інформацію про використання бюджетних коштів, про розпорядження майном державної та комунальної форми власності;

– забезпечення прямим доступом до автоматизованих інформаційних і довідкових систем (баз, реєстрів) держателем (адміністратором) яких є органи влади та місцевого самоврядування;

– використання державних, у тому числі урядових, засобів зв'язку і комунікацій, мережі спеціального зв'язку та інших технічних засобів;

– законодавчо закріплена можливість ознайомлюватися із документами та іншими носіями інформації (у тому числі, які містять інформацію з обмеженим доступом) в органах влади та місцевого самоврядування, якщо це потрібно для запобігання (виявлення, розслідування, припинення) кримінальних корупційних правопорушень;

– отримання інформації про вклади, правочини рахунки, операції, фізичних та юридичних осіб, розпорядниками, якої є банки, депозитарні, фінансові та інші установи;

– отримання від правоохоронних органів матеріалів кримінальних проваджень та оперативно-розшукових справ, які стосуються підслідних бюро корупційних кримінальних правопорушень;

– отримання від правоохоронних органів матеріалів кримінальних проваджень та оперативно-розшукових справ, інформація в яких може бути використана для попередження (виявлення, розслідування, припинення)

кримінальних корупційних правопорушень;

- отримання інформації від органів влади та органів місцевого самоврядування про розгляд пропозиції (рекомендації) щодо усунення даними органами причин та обставин, які сприяють вчиненню кримінальних корупційних правопорушень;

- створення інформаційних систем та ведення оперативного обліку оперативно-розшукової та слідчої діяльності;

- у рамках міжнародної правової допомоги отримання довідкової інформації від Міністерства юстиції та органів прокуратури про фінансові та корупційні кримінальні злочини;

- надання міжнародних доручень щодо оперативно-розшукових та слідчих дій;

- укладення угод про співпрацю із зарубіжними (міжнародними) правоохоронними органами (організаціями) з питань протидії корупції;

- обмін оперативною інформацією зі Службою безпеки України, органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами;

- отримання інформації на підставі угод (меморандумів) про співробітництво та обмін інформацією, що укладені з окремими державними органами;

- отримання інформації про можливі корупційні кримінальні правопорушення через офіційний веб-сайт Національного антикорупційного бюро, засоби електронного зв'язку, спеціальну телефонну лінію.

До структури управлінь Національного бюро можуть входити інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи [45].

Інформаційно-правове забезпечення антикорупційної діяльності, на думку Н.П. Голоти, – це безперервний, комплексний, закріплений на законодавчому рівні процес взаємоузгоджених заходів, який включає пошук, отримання, накопичення, зберігання, опрацювання, передачу та обмін інформації між усіма суб'єктами інформаційних правовідносин, що дозволяє прийняти ефективне управлінське рішення, спрямоване на припинення корупційних діянь та

запобігання корупційних ризиків [46, с. 12].

Інформаційне забезпечення протидії корупції в податкових органах України дає змогу:

- 1) постійно підвищувати рівень ефективності керівництва підрозділами, що здійснюють протидію корупції;
- 2) знижувати вплив суб'єктивних факторів на процес прийняття рішень щодо заходів протидії корупції;
- 3) здійснювати контроль за дотриманням працівниками підрозділів, що проводять боротьбу з корупцією, законодавства під час проведення оперативно-розшукових заходів;
- 4) повніше використовувати електронні фонди і джерела інформації з метою протидії корупційним правопорушенням;
- 5) здійснювати раціональну розстановку сил і засобів відповідних підрозділів у процесі протидії корупції;
- 6) ефективніше взаємодіяти в процесі розслідування корупційних правопорушень;
- 7) підвищувати якість розроблення відомчих незаконних нормативно-правових актів [47, с. 94].

Досліджуючи питання інформаційно-правового забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах, Ю.О. Коваленко зауважував, що у широкому сенсі інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України – це врегульований нормами права процес накопичення (збору) із зовнішніх і внутрішніх джерел інформації, перетворення та відтворення її, надання та отримання (тобто, «комунікація») цієї інформації у потрібній кількості й якості, що є необхідним для здійснення антикорупційної діяльності в правоохоронних органах України, а також зберігання, поширення (використання) цієї інформації правоохоронними органами держави.

З цього випливає, що сутність інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України виявляється у наступному:

- 1) *функціональному та управлінському контексті*; як «інструмент»

ефективного управління (загальновідомо, що найважливіша особливість процесу управління полягає саме в його інформаційній природі), інформація про корупцію дозволяє правоохоронним органам України приймати оптимальні, виважені та своєчасні управлінські рішення, а також уникати таким чином прийняття рішень (вчинення дій чи утримання від їх вчинення), нормативноправових актів (та їх реалізації), які спонукали б чи підтримували корупцію у відповідному органі влади та/або у системі органів державної влади загалом;

2) *цільовому контексті*, що визначається потребами, які спроможна задовольнити саме інформація; тобто в цьому аспекті інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах дозволяє накопичувати, обробляти, надавати та отримувати, використовувати інформацію про корупцію та її запобігання, що є необхідною для: а) виконання відповідним органом влади власних повноважень (та виконувати ці повноваження з дотриманням принципу законності); б) правильного виконання власних функцій та завдань (та діяти послідовно, виважено); в) здійснення процесу досягнення цілей з мінімізованими труднощами (та відповідно діяти оптимально й ефективно);

3) *концептуально-стратегічному гуманістичному контексті*: адекватне здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах влади дозволяє державі: а) виробляти ефективну антикорупційну політику (дієвим чином коригувати завдання, способи та засоби протидії корупції); б) оптимально вибудовувати стратегію антикорупційної діяльності в правоохоронних органах влади безпосередньо та у процесі їхньої взаємодії з іншими органами влади; в) підвищувати рівень довіри громадськості та міжнародних інститутів, міжнародного співтовариства до правоохоронних органів влади України та/або системи влади держави загалом;

4) *контрольному контексті*; інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України робить ці органи влади не лише спроможними запобігати корупційним проявам та протистояти корупційним

ризикам, приймаючи до уваги актуальний стан толерантного ставлення співробітників відповідного органу влади до корупції, але й робить діяльність цього органу влади «прозорою», підконтрольною громадянському суспільству (роль громадськості в процесі протидії корупції в правоохоронних органах влади, як відомо, важко недооцінити, хоча цей вплив не може зводитись до неправомірного тиску громадськості на органи влади, їхню дискредитацію), яке буде активно долучатись до підтримки цього органу влади у її антикорупційній ініціативі та політиці;

5) *превентивному контексті*; саме здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах влади дозволяє безпосередньо руйнівню впливати на корупцію та на процес паразитування структури правоохоронних органів влади, адже актуальна та наближена до об'єктивної дійсності інформація про стан корупції та запобігання їй (не викликає сумнівів, що будь-яка інформація про стан корупції в органах влади не повною мірою відображає реальний її стан [48, с. 4002]) у відповідних органах влади: а) об'єктивізує проблему, окреслює її риси та масштаби, тенденції до зростання, на підставі чого можна розробити, прийняти та впровадити ефективні програми дій щодо запобігання та протидії корупції; б) робить проблему реальною, осмислюваною, вказуючи співробітникам правоохоронних органів влади та громадськості на те, що корупційна поведінка в жодному разі державою не ігнорується, не вважається допустимою, фіксується як недопустиме і протиправне діяння, а за корупційні правопорушення не теоретично, а практично настає моральна та юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна та / або цивільно-правова) [49].

Дійсно, інформація традиційно розглядалась і досить часто продовжує розглядатись як ключовий засіб встановлення певних зв'язків, комунікаційним засобом, способом формалізації певних даних.

У вузькому ж сенсі Ю.О. Коваленко зауважує, що інформаційне забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України – це сукупність організаційно-управлінських заходів, орієнтованих на

цілеспрямоване збирання, документування обробку та систематизацію інформації про стан корупції в правоохоронних органах влади (тенденції, характер впливу цього явища тощо) та стан запобігання цьому явищу у вказаних органах влади, встановлення необмеженого (або ж аргументовано обмеженого) доступу до цієї інформації, а також процес оптимальної актуалізації інформації про стан корупції в правоохоронних органах влади та її використання в управлінській діяльності означеного кола та інших органів влади, в антикорупційному процесі загалом [50, с. 24].

Принцип інформаційної відкритості є важливою умовою реформування державного управління та здійснення інформаційної політики держави щодо взаємодії з громадянським суспільством. Об'єктивна обумовленість такого принципу пов'язана з реалізацією одного з найважливіших завдань держави – забезпечення гарантованого вільного доступу громадян до інформації. Інформаційна відкритість як елемент протидії корупції визначається О.А. Олександровою як правовий режим інформації, який міститься в інформаційних системах, що передбачає обов'язок державних органів і органів місцевого самоврядування забезпечувати реалізацію конституційного права кожного на інформацію [51]. Такий підхід навряд можна визнати виправданим, адже він характеризує не скільки явище та принцип транспарентності, скільки засади права доступу на інформацію. Цей компонент має місце, але не може виступати як базовий або основний, тому що явище транспарентності є ширшим, так само і її значення в системі запобігання корупції є значно більшим.

Для нашого дослідження варто зауважити, що значення транспарентності для запобігання явищу корупції в діяльності органів публічно адміністрації, як ми вважаємо, полягає в наступному:

1. Транспарентність – як засада антикорупційної діяльності – є способом формування системного уявлення про публічно-владні, а також адміністративні процеси, що відбуваються в роботі органу публічного управління, точкові або системні проблеми, тенденції та перспективи його розвитку.

2. Транспарентність – додаткова гарантія дотримання процедур, норм та

принципів, що існують в діяльності органів публічної адміністрації.

3. Транспарентність передбачає відсутність прямого зв'язку між різними проявами корупції та заходами відкритості. На нашу думку, це означає, що рівень транспарентності тільки корелюється з явищами корупції, безпосередньо на них не впливаючи. Тобто корупція може існувати в органі публічного управління, а розголос про неї є частиною інформаційної відкритості, що впливає на публічний осуд цього негативного явища, спонукає компетентні органи до вчинення належних заходів реагування, що в результаті, потенційно може зменшити або припинити наслідки, що можуть настати.

4. Транспарентність задовольняє потреби суспільства та публічних інституцій у інформації про процеси в середині органу публічної адміністрації, здатність реалізовувати функції та досягати поставлених завдань. Крім того, транспарентність є елементом зовнішньої комунікації та додатковим контрольньо-наглядним інструментом.

Жодна з державних реформ не може вважатися вдалою, якщо роль інститутів громадянського суспільства в її реалізації номінальна, а ознаки транспарентності відсутні. Сьогодення демонструє, що корупція стала невід'ємною складовою життя, що підриває будь-які інші цінності та прагнення до вдосконалення чинного ладу. Існування в умовах транспарентності має стати буденністю, яка дозволить змінити і сферу публічних фінансів, яка наразі є однією з найбільш проблемних ланок з точки зору корупції як в Україні, так і в світі [52, с. 4].

Автори монографії «Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції» визначили такі програми підвищення ефективності та прозорості публічних фінансів в Україні:

- Система електронних публічних закупівель «ProZorro» (лютий 2015 р.);
- Електронна система «ProZorro.Продажі» (жовтень 2016 р.);
- «E-data» – єдиний веб-портал використання публічних коштів в рамках проекту «Прозорий бюджет»;
- Пошуково-аналітична система «007»;

- Система електронного адміністрування ПДВ та публічні реєстри заяв повернення суми бюджетного відшкодування ПДВ у хронологічному порядку;
- Єдиний державний веб-портал відкритих даних;
- Електронне урядування: ЄДРПОУ, відриті майнові та судові реєстри.

Єдиний державний портал адміністративних послуг

- Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [52, с. 35–37].

Трансперенсі Інтернешнл Україна, (як акредитований представник глобального руху Transparency International, що комплексно підходить до розробки та впровадження змін задля зниження рівня корупції) визначає такі ключові напрями розширення політики транспарентності, які є пріоритетними у питаннях запобігання корупції:

- завершення формування в Україні ефективної антикорупційної інфраструктури, яка б охоплювала превенцію, розслідування та правосуддя стосовно корупційних злочинів;
- зниження рівня корупції в органах місцевої влади через підвищення рівня прозорості та підзвітності, під контролем компетентної громади та бізнесу;
- створення моніторингового порталу DOZORRO; Українське представництво міжнародної антикорупційної мережі Transparency International (ТІ Україна) запустило портал DOZORRO 1 листопада 2016 р.; його мета – об'єднати громадянське суспільство, забезпечити рівні правила гри для всіх стейкхолдерів системи закупівель, надати громадянському суспільству та журналістам ефективні інструменти для боротьби з корупцією, відмиванням грошей, а також для повернення активів, здійснення громадського нагляду за фінансами та підтримки становлення Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА);
- сприяння процесу юридично бездоганного повернення українській державі активів, які були незаконно одержані злочинним шляхом представниками режиму експрезидента Віктора Януковича;
- запобігання корупції, як переконана ТІ Україна, можливе завдяки

впровадженню відкритих даних в процесі державного управління, а також надання громадянам інноваційних цифрових рішень та сервісів;

- заохочення до викриття корупційних злочинів інсайдерами-свідками та надання їм необхідних консультацій та захисту;

- підвищення обізнаності громадян і бізнесу щодо явища корупції та її шкоди, а також щодо відповідальності за вчинення корупційних дій, зміни поведінкових моделей, мотивації проактивного залучення до запобігання та протидії корупції;

- зменшення корупційних ризиків у секторі безпеки і оборони та сприяти прозорості і підзвітності цього сектору перед суспільством [53].

Деталізуючи можливі дії у напрямку формування відкритих даних організація Трансперенсі Інтернешнл Україна визначала можливість та необхідність таких пріоритетів:

- розвиток системи публічних закупівель ProZorro. Transparency International Ukraine є частиною команди ProZorro. Організація адмініструвала створення електронної системи публічних закупівель. Після передачі її державному підприємству «Прозорро» вона зосередилися на моніторингу дотриманням законодавства та розвитку аналітичних інструментів. Також ТІ Україна бере активну участь у вдосконаленні законодавства, що регулює публічні закупівлі. Наприклад, адвокується створення ефективного державного моніторингу на базі Держаудитслужби та законодавче регулювання допорогових закупівель.

- підтримка системи державних продажів «ProZorro. Продажі». Організація адмініструвала створення системи державних продажів, яка працює на засадах ProZorro. Після успішних пілотних проєктів з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб до «ProZorro. Продажі» приєдналися інші партнери з боку держави та місцевої влади. Сьогодні через систему реалізується державне та комунальне майно, відбувається продаж об'єктів в малої приватизації. ТІ Україна передала «ProZorro. Продажі» державі й надалі надає підтримку проєкту, яким тепер керує державне підприємство.

- *запуск електронної медичної системи eHealth.* ТІ Україна адмініструвала запуск цієї електронної медичної системи. Після успішної реалізації першого етапу – запуску мінімального життєздатного продукту (MVP) – її було передано Міністерству охорони здоров'я. За допомогою eHealth пацієнти можуть укладати договір зі своїм сімейним лікарем. Надалі система отримає значно більше функцій та буде одним з наріжних каменів подальшої реформи медицини.

- *просування прозорості в інфраструктурні проекти.* Transparency International Ukraine виступає в ролі Приймаючої організації для Національного секретаріату Construction Sector Transparency Initiative (CoST) в Україні. Крім того, ТІ Україна представлена в Консультативно-Наглядовій групі ініціативи та бере активну участь у зміні стандартів прозорості, підзвітності та доброчесності у сфері будівництва за публічні кошти. Основні заходи Ініціативи спрямовані на забезпечення публічного доступу до інформації щодо планування, реалізації та контролю за виконанням будівництва проектів інфраструктури, а також на верифікацію правдивості та повноти цієї інформації. У рамках проекту розпочав роботу портал «Прозора інфраструктура». Це платформа відкритих даних про інфраструктуру, де всі дані проекту, що переміг на ProZorro, становлять єдиний набір, який показує повну картину впровадження інфраструктурного проекту – починаючи з планування і закінчуючи введенням в експлуатацію [54].

Дійсно, запровадження прозорих економічних, фінансових та господарських процедур – одним із ключових факторів, що реально сприяють зменшенню рівня корупції. В Україні, на жаль, дотепер спостерігається засилля паперових носіїв інформації, що породжує необхідність пошуку та пред'явлення паперових документів (принцип «довідка породжує довідку»), що створює передумови для дискреції їх виконавців, яка зі свого боку призводить до потенційних зловживань. Саме тому збільшення кількості та різновидів інформаційних послуг, цифрування документів сприятиме швидкості обробки даних, надання публічних послуг і сервісів, що зменшить втручання службовців в ці процеси.

Починаючи з 2018-го року, 76 % органів виконавчої влади розміщують дані на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних data.gov.ua, впроваджено понад 120 загальнодержавних е-послуг, а також 10 000 підприємств, зареєстрованих он-лайн. Щорічне зростання ІТ-сфери зафіксовано на рівні 22 %; валова додана вартість у сфері ІКТ становить 4.4 % ВВП. Україна увійшла в ТОП-30 країн із 115 в загальному рейтингу з відкритих даних Open Data Barometer за 2017 рік; отримала 43-тє місце із 126 у рейтингу найбільш інноваційних країн відповідно до Global Innovation Index 2018 (+7 позицій з 2017 року) [55].

Урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції» наводить такі дані щодо надання нових публічних послуг і сервісів за останні три роки:

- оприлюднено майже 900 суспільно важливих наборів відкритих даних;
- відкрито усі зовнішні аудиторські звіти, що здійснюються Державною аудиторською службою;
- переведено у електронний формат та спрощено процедуру отримання ліцензій закладами освіти (замість використання тонн паперу);
- усі заходи державного контролю Держспоживслужби проводяться із застосуванням відеофіксації;
- оприлюднюється агрегована інформація про платників податків;
- створено та діє автоматизований реєстр відшкодування ПДВ;
- діє портал E-data – єдиний веб-портал використання публічних коштів, який дозволяє бачити, на що витрачають кошти органи влади;
- впроваджено інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет», яка є інструментом управління публічними коштами із системою ключових показників ефективності; однією зі складових цієї системи є розділ «Бюджет для громадськості», що забезпечує надання інформації про бюджет у зручному, простому форматі – інтерактивній інфографіці – для громадян;
- відбуваються електронні аукціони об'єктів малої приватизації;
- відкрито API (прикладний програмний інтерфейс) у сфері продажу арештованого майна через е-аукціон на електронному ресурсі OpenMarket, що

надає можливість контролю за дотриманням процедури електронних торгів усім учасникам ринку торгівлі арештованим майном;

- оприлюднюються звіти банків державного сектору та агреговані показники їх діяльності у порівнянні з банківською системою України;
- запроваджено електронний кабінет перевізника, що усуває прямий контакт та корупцію під час отримання перевізниками ліцензій;
- переведено у електронний формат процедуру проходження лікарськими засобами реєстрації та допуску їх на ринок [56].

Бачимо, що досить широкий спектр електронних та цифрових послуг вже впроваджено і це дозволяє, з одного боку, економити державні кошти, з іншого – створювати умови для неможливості корупційних схем, що є наслідком прозорості залучених процесів.

Крім того, слід також відзначити, що зберігаються тенденції щодо формування нових та удосконалення вже існуючих цифрових сервісів:

- у 2020 році було запроваджено електронні лікарняні замість паперових, для чого створили (налагодили) електронну взаємодію трьох структур: Пенсійного фонду, МОЗ та Фонду соціального страхування;
- починаючи з кінця 2019-го і далі заплановано поетапну розбудову та наповнення електронного ресурсу «Відкрите довкілля», що міститиме екологічні показники чистоти води, повітря та матиме модуль надання електронних послуг, переведення у електронний формат дозволів та ліцензій;
- розробляється система, яка електронізує процедуру ввезення та визнання гуманітарної допомоги; з часом планується перевести у електронний формат і процедуру розподілу гуманітарної допомоги – від кордону і до кінцевого набувача;
- у середині складного шляху зараз перебуває міністерство соціальної політики, яке розробляє Єдину інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL);
- Міністерство освіти і науки України працює над створенням депозитарію-електронного сховища всіх наукових робіт, завдяки якому можна буде

здійснювати перевірку робіт на плагіат;

- запускається пілотний проект електронного обліку об'єктів культурної спадщини;

- до деталей продумано та прописано в проектах змін до НПА процедура відеофіксації здачі теоретичного та практичного іспитів для отримання водійського посвідчення;

- на етапі доопрацювання – відкриття Мінфіном реєстру проектів, що впроваджуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій;

- планується створення електронних кабінетів усіх учасників будівельного ринку;

- розпочато ІТ-централізацію системи управління державними фінансами
- е-взаємодія основних інформаційних ресурсів Казначейства, Мінфіну, Податкової та Міграційної служб.

- переводиться у електронний формат конкурсна процедура оцінки проектів, що впроваджуються за кошти Державного фонду регіонального розвитку [56].

Зважаючи на означені заходи, можемо говорити про необхідність удосконалення системи адміністративних послуг, що надаються відповідними суб'єктами, а також забезпечити спрямування цифрових сервісів на швидкий доступ громадян до публічних послуг, а також на зменшення корупційних ризиків у цій сфері. Для цього пропонуємо наступне:

I. *Частина 2 статті 6 «Інформація про адміністративні послуги» закону України «Про адміністративні послуги» додати пунктом 7 у такому формулюванні:*

2. *Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:*

«7) За вимогою суб'єкта звернення, надання адміністративної послуги з числа, визначених цим законом у цифровій (електронній) формі»

II. *Статтю 7 «Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» закону України «Про адміністративні послуги» додати частиною 4 такого*

змісту:

«У визначених цим законом випадках адміністративна послуга надається у електронній формі. Система цифрових адміністративних послуг визначається суб'єктом надання адміністративної послуги.

Ідентифікація особи, яка звертається за наданням цифрової адміністративної послуги здійснюється за допомогою електронного кабінету користувача та електронного підпису».

Слід погодитись з позицією, згідно з якою констатується, що «...є певні фактори, в тому числі фінансові, юридичні, технічні, кадрові які стримують швидку електронізацію. Зокрема це законодавство, яке сьогодні виписане під паперовий, бюрократичний, а часто корупціогенний формат надання послуг. Перш ніж послугу перевести у електронний формат, необхідно описати бізнес-процеси, як вона надається зараз і як буде надаватися: від заявки до кінцевого результату» [56]. Таким чином, процес подальшої інформатизації різних аспектів публічних процедур і публічної діяльності повинен забезпечуватись детальними регламентними та технічними нормами.

Підсумуємо.

1. Існує безліч визначень, обумовлених змістом та природою корупції та корупційних діянь (включаючи публічно-владну сферу), проте варто погодитись, що всі вони можуть існувати, оскільки в більшості випадків відповідають загальному уявленню про корупцію як системне негативне явище, що існує в різних публічних і приватних сферах, формує передумови або безпосередньо призводить до зловживань дискреційними можливостями з метою отримання матеріальної або іншої вигоди. Тому треба відзначити особливості та загрози цього явища.

– Корупція в органах публічного управління (поряд із правоохоронною сферою) є одним із найбільш небезпечних різновидів цього явища, адже девіації відбуваються у таких правових відносинах, які за своєю суттю передбачають створення та реалізацію публічно-владних рішень, що впливають на утворення, зміну чи припинення інших відносин, сфера яких

безпосередньо пов'язана із дотриманням або недотриманням прав людини.

– Корупція в діяльності суб'єктів владних повноважень спричинює порушення балансу у відносинах людей та держави, що, як наслідок, може сформувати неефективну управлінську модель або системні зловживання з боку публічних службовців.

– Закритість, а також несучасність регламентів публічно-управлінської діяльності в органах публічної адміністрації є супутнім фактором, що сприяє порушенням законності, різного роду зловживанням і посадовим корупційним правопорушенням.

– Корупційні явища в сфері публічного управління не можуть бути позасистемним явищем і, як правило, знаходяться у взаємозв'язку зі схожими процесам в інших структурах (політичній, правоохоронній та інших), що створює особливі складності для запобігання, припинення чи подолання цих явищ.

2. Значення транспарентності для запобігання явищу корупції в діяльності органів публічної адміністрації, на нашу думку, полягає у наступному:

– транспарентність як засада антикорупційної діяльності – це спосіб формування системного уявлення про публічно-владні, а також адміністративні процеси, що відбуваються в роботі органу публічного управління, точкові або системні проблеми, тенденції та перспективи його розвитку;

– транспарентність – додаткова гарантія дотримання процедур, норм та принципів, що існують в діяльності органів публічної адміністрації.

– між різними проявами корупції і заходами відкритості немає прямого зв'язку, тому ми вважаємо, що рівень транспарентності тільки корелюється з явищами корупції, безпосередньо на них не впливаючи; тобто, корупція може існувати в органі публічного управління, а розголос про неї є частиною інформаційної відкритості, який впливає на публічний осуд цього негативного явища, спонукає компетентні органи до вчинення належних заходів реагування, що в результаті, потенційно може зменшити або припинити наслідки, що можуть настати;

– транспарентність задовольняє потреби суспільства і публічних інституцій у інформації про процеси всередині органу публічної адміністрації, здатність реалізовувати функції та досягати поставлених завдань; крім того, транспарентність є елементом зовнішньої комунікації та додатковим контрольним-наглядним інструментом.

3. Запровадження прозорих економічних, фінансових та господарських процедур – один із ключових факторів, що реально сприяють зменшенню рівня корупції. Натомість, вони не єдині. В Україні до сих пір спостерігається засилля паперових носіїв інформації, що породжує необхідність пошуку та пред'явлення інших паперових документів (принцип «довідка породжує довідку»), що створює передумови для дискреції їх виконавців, яка зі свого боку призводить до потенційних зловживань. Саме тому, збільшення кількості та різновидів інформаційних послуг, цифрування документів призведе до збільшення швидкості обробки даних, надання публічних послуг і сервісів, що в результаті зменшить втручання службовців в ці процеси.

Також можемо говорити про необхідність удосконалення системи адміністративних послуг, що надаються відповідними суб'єктами, а також забезпечити спрямування цифрових сервісів на швидкий доступ громадян до публічних послуг, а також на зменшення корупційних ризиків у цій сфері. Для цього пропонуємо:

Частину 2 статті 6 «Інформація про адміністративні послуги» закону України «Про адміністративні послуги» додати пунктом 7 такого змісту:

2. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

«7) За вимогою суб'єкта звернення, надання адміністративної послуги з числа, визначених цим законом у цифровій (електронній) формі»

Статтю 7 «Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» закону України «Про адміністративні послуги» додати частиною 4 такого змісту:

«У визначених цим законом випадках, адміністративна послуга надається у електронній формі. Система цифрових адміністративних послуг визначається суб'єктом надання адміністративної послуги.

Ідентифікація особи, яка звертається за наданням цифрової адміністративної послуги здійснюється за допомогою електронного кабінету користувача та електронного підпису».

Для цього пропонуємо наступне.

I. *Частина 2 статті 6 «Інформація про адміністративні послуги» закону України «Про адміністративні послуги» додати пунктом 7 такого змісту: у такому формулюванні:*

2. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

«7) За вимогою суб'єкта звернення, надання адміністративної послуги з числа, визначених цим законом у цифровій (електронній) формі»

II. *Статтю 7 «Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» закону України «Про адміністративні послуги» додати частиною 4 такого змісту:*

«У визначених цим законом випадках адміністративна послуга надається у електронній формі. Система цифрових адміністративних послуг визначається суб'єктом надання адміністративної послуги.

Ідентифікація особи, яка звертається за наданням цифрової адміністративної послуги здійснюється за допомогою електронного кабінету користувача та електронного підпису».

Висновки до розділу

1. Перший етап розвитку інституту транспарентності припадає на час існування найдавніших державних утворень на території України. Його витoki сягають доби військової демократії кочових племен скіфів, а становлення, з максимальним наближенням до сучасного визначення, пов'язане з періодом Великої грецької колонізації та розвитком демократичних форм організації міст-держав Північного Причорномор'я, Приазов'я та Криму. Основні інститути

давньогрецької демократії забезпечили високий рівень транспарентності в комунікації владних структур між собою та зі своїми громадянами.

2. Другий етап розвитку інституту транспарентності пов'язаний з періодом формування, розвитку та занепаду Давньоруської держави. Високий рівень транспарентності в діяльності її органів влади як на горизонтальному, так і вертикальному рівнях був обумовлений потребами ранньофеодальної монархії та визначався специфікою самої влади, що була репрезентована в Давньоруській державі одразу декількома суб'єктами (князь, боярська рада, снем, віче). Серед останніх саме віче, що – як орган прямої демократії – існувало ще за часів племінних князівств і забезпечувало комунікацію між привілейованими та непривілейованими верствами тогочасного суспільства. Після занепаду Давньоруської держави та її наступниці – Галицько-Волинської – розвиток інституту транспарентності на теренах українських земель, перш за все на вертикальному рівні, визначався політикою сусідніх держав, у складі яких вони опинилися. І якщо для українських магнатів та шляхти можливості комунікації з литовсько-польськими органами влади й управління були все-таки доволі широкими, для більшості непривілейованого населення вони залишалися на рівні органів міського та сільського самоврядування.

3. Третій етап розвитку інституту транспарентності відповідає періодові існування Запорізької Січі та Козацько-Гетьманської держави. Демократичні засади, які були покладені в основу козацької держави (спільне обговорення будь-яких питань на козацьких радах, ухвалення рішень більшістю присутніх, виборність усіх посад, публічність їх діяльності та сувора підзвітність обранців козацькому товариству, свобода у висловленні власних думок тощо), зумовили надзвичайно високий рівень транспарентності її органів влади як на горизонтальному, так і вертикальному рівнях. Основні складові інституту транспарентності в діяльності органів влади й управління Запорізької Січі були успадковані Козацько-Гетьманською державою, що постала в ході Української національної революції XVII ст. У подальшому – зі зменшенням ролі Генеральної військової ради, посиленням позицій гетьмана й старшинської ради,

а також суперництвом між ними, яке в окремі конкретно-історичні періоди набувало радикальних форм, – можливості прямої демократії обмежуються. Однак, система органів влади й управління працювала злагоджено, прозоро та ефективно, забезпечуючи інтереси, перш за все, привілейованого козацького стану. Важливим кроком на шляху розвитку інституту транспарентності стало закріплення його основних складових в Конституції 1710 р., яка передбачала систему стримувань та противаг, яка унеможливила домінування однієї гілки влади (насамперед, гетьманської) над іншою, виконувалася колегіальність в ухваленні найважливіших рішень, а також здійснювалася спроба виключення корупційної складової в діях найвищих посадовців під час визначення ними претендентів на обіймання тих чи інших державних посад. З подальшою втратою унікальної форми Козацько-Гетьманської державності її здобутки були знівельовані. Їхня актуалізація мала місце в ході національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.

4. Четвертий етап розвитку транспарентності в діяльності органів влади пов'язаний з Українською революцією 1917–1921 рр., поваленням самодержавства та створенням власної держави. Високої оцінки в цьому контексті заслуговує діяльність Української Центральної Ради, яка за складних умов революційного часу та вкрай несприятливої зовнішньої обстановки проголосила створення Української Народної Республіки, а також підтвердила пріоритетність курсу на подальші демократичні перетворення для нової держави, що пізніше знайшло своє відображення в Конституції Української Народної Республіки. Конституція 1918 р. закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову гілки, поклала в основу діяльності органів влади та управління систему стримувань та противаг, а також, визнавши громадян єдиним джерелом влади, сприяла їхньому активному залученню до процесів державного будівництва. Після поразки національно-визвольних змагань демократичні засади державотворення були зруйновані після затвердження радянської форми державності, яка була максимально «закритою» для своїх громадян та абсолютно не орієнтованою на конструктивний діалог з

останніми. Проголошення прямих виборів, таємного голосування, права на участь громадян в політичному житті держави шляхом участі в зборах, мітингах, демонстраціях тощо – все це було фікцією та не відповідало тогочасним реаліям.

5. П'ятий етап розвитку інституту транспарентності розпочався після проголошення незалежності України та триває до сьогодні. Потужним чинником, який прискорив законотворчу діяльність у сфері транспарентності стала Конституція 1996 р., яка забезпечила широкі можливості здійснення народного волевиявлення, а також гарантувала громадянам право на отримання інформації шляхом звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їхніх посадових та службових осіб. Детальний аналіз та оцінка сучасної законодавчої бази, якою регулюється дотримання принципу транспарентності в діяльності органів влади, буде здійснений в наступних розділах.

6. Транспарентність, як явище і феномен, – свідчення зрілості та розвиненості суспільства, зважаючи на здатність останнього до визнання необхідності існування постійного діалогу як в середині самого суспільства, так і з інституціями держави, органами влади.

Сучасні наукові підходи до аналізу явища транспарентності в суспільстві та державі засвідчують намагання сформулювати чітке уявлення про структуру та природу явища транспарентності, його роль в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні, явище транспарентності – гарантія довіри до владних інституцій, і запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами.

7. Довіра суспільства до органів публічної влади залежить безпосередньо від рівня їх транспарентності, адже з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати та оперативно реагувати на критику та долати протиріччя між суспільними та державними інтересами. Підхід, при якому встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів і громадянського

суспільства, вважаємо неправильним – таким, що призводить до суперечок та конфліктів, які мають деструктивний результат для розвитку держави в цілому. Тому намагання держави створити додаткові зобов'язальні та обмежувальні механізми й інструменти повинні здійснюватися вкрай помірковано – із урахуванням та прорахуванням настання можливих наслідків їхнього запровадження, а також при попередній оцінці експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому випадку подібні ініціативи матимуть зворотній результат і будуть відігравати роль каталізатора громадянського неспокою та стану перманентного конфлікту з органами публічної влади.

Закріплення засад транспарентності публічної влади повинно бути обов'язковим елементом практично кожного нормативно-правового акту, що стосується сфери публічного управління. Однак, публічне управління вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. При цьому відкритість інформаційної діяльності є свідченням належної організаційної роботи, управлінської діяльності та прагнення до формування паритетних відносин в сфері публічного управління.

Транспарентність – складне явище соціальної, правової, управлінської природи, яке потребує належного регулювання, встановлення відповідних інструментів забезпечення та реалізації і суттєво впливає на процеси, прямо або непрямо пов'язані з розвитком механізму держави.

Основною характеристикою транспарентності в контексті налагодження комунікативної співпраці між органами публічної влади та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також фіт-бек органів влади про власну діяльність, досягнення, прорахунки, перспективи розвитку.

Особливістю транспарентності в реаліях сучасної України є поступовий, але системний відхід від традиційного для пострадянських країн стану закритості публічно-владної діяльності, при цьому Україна виступає умовним

орієнтиром для багатьох країн у даному питанні.

Транспарентність – явище, яке впливає на суспільні та державні процеси в різних сферах. Зокрема, воно має попереджувальний характер в економічних та господарських відносинах (наприклад, запобігає тінізації економіки); сприяє формуванню реального стану запобігання злочинності й утвердженню прав і свобод громадян (неможливість укривання рівня вчиненого правопорушення, стану порушень прав громадян, кількості засуджених осіб тощо); створює додаткові передумови запровадження нових управлінських та інформаційних технологій (зокрема, електронного урядування, впровадження та широке використання нових інформаційно-комунікаційних технологій, мереж тощо.)

Крім того, транспарентність як явище сприяє інформаційній безпеці держави, а також її окремих інституцій та механізмів.

Існує безліч визначень, обумовлених змістом та природою корупції та корупційних діянь (включаючи публічно-владну сферу), проте варто погодитись, що всі вони можуть мати місце і в більшості випадків відповідають загальному уявленню про корупцію як системне негативне явище, що існує в різних публічних і приватних сферах, формує передумови або безпосередньо призводить до зловживань дискреційними можливостями з метою отримання матеріальної або іншої вигоди.

Корупція в органах публічного управління (поряд із правоохоронною сферою) є одним із найнебезпечніших різновидів цього явища, адже девіації відбуваються у таких правових відносинах, які за своєю суттю передбачають створення та реалізацію публічно-владних рішень, що впливають на утворення, зміну чи припинення інших відносин, сфера яких пов'язана безпосередньо з дотриманням або недотриманням прав людини.

Корупція в діяльності суб'єктів владних повноважень спричинює порушення балансу у відносинах людей та держави, що, як наслідок, може сформувати неефективну управлінську модель або системні зловживання з боку публічних службовців.

Закритість, а також несучасність регламентів публічно-управлінської

діяльності в органах публічної адміністрації є супутнім фактором, що сприяє порушенням законності, різного роду зловживанням і посадовим корупційним правопорушенням.

Корупційні явища в сфері публічного управління не можуть бути позасистемним явищем, вони, як правило, знаходяться у взаємозв'язку зі схожими процесам в інших структурах (політичній, правоохоронній та інших), що створює особливі складності для запобігання ним або припинення чи подолання таких явищ.

Значення транспарентності для запобігання явищу корупції в діяльності органів публічно адміністрації, на нашу думку, полягає в наступному.

Транспарентність як засада антикорупційної діяльності – це спосіб формування системного уявлення про публічно-владні та адміністративні процеси, що відбуваються в роботі органу публічного управління, точкові або системні проблеми, тенденції та перспективи його розвитку.

Транспарентність – додаткова гарантія дотримання процедур, норм та принципів, що існують в діяльності органів публічної адміністрації.

Слід констатувати відсутність прямого зв'язку між різними проявами корупції і заходами відкритості. На нашу думку, це означає, що рівень транспарентності тільки корелюється з явищами корупції, безпосередньо на них не впливаючи. Тобто, корупція може існувати в органі публічного управління, а розголос про неї є частиною інформаційної відкритості та впливає на публічний осуд цього негативного явища, спонукає компетентні органи до вчинення належних заходів реагування, що в результаті, потенційно може зменшити або припинити наслідки, що можуть настати.

Транспарентність задовольняє потреби суспільства та публічних інституцій у інформації про процеси всередині органу публічної адміністрації, здатність реалізовувати функції та досягати поставлених завдань; крім того, транспарентність є елементом зовнішньої комунікації та додатковим контрольньо-наглядним інструментом.

Запровадження прозорих економічних, фінансових та господарських

процедур – один із ключових факторів, які реально сприяють зменшенню рівня корупції. В Україні досі спостерігається засилля паперових носіїв інформації, що породжує необхідність пошуку та пред'явлення інших паперових документів (принцип «довідка породжує довідку»), що створює передумови для дискреції їх виконавців, що призводить до потенційних зловживань. Саме тому збільшення кількості та різновидів інформаційних послуг, цифрування документів прискорить обробку даних, надання публічних послуг і сервісів та зменшить втручання службовців в ці процеси.

Також можемо говорити про необхідність удосконалення системи адміністративних послуг, що надаються відповідними суб'єктами, а також забезпечити спрямування цифрових сервісів на швидкий доступ громадян до публічних послуг, а також на зменшення корупційних ризиків у цій сфері. Для цього пропонуємо внести в статті певні зміни.

Частину 2 статті 6 «Інформація про адміністративні послуги» закону України «Про адміністративні послуги» додати пунктом 7 у такому формулюванні:

2. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

«7) За вимогою суб'єкта звернення, надання адміністративної послуги з числа, визначених цим законом у цифровій (електронній) формі».

Статтю 7 «Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» закону України «Про адміністративні послуги» додати частиною 4 у такому вигляді:

«У визначених цим законом випадках адміністративна послуга надається в електронній формі. Система цифрових адміністративних послуг визначається суб'єктом надання адміністративної послуги.»

Ідентифікація особи, яка звертається за наданням цифрової адміністративної послуги, здійснюється за допомогою електронного кабінету користувача та його електронного підпису».

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Інформаційно-правові засади діяльності органів публічної влади

Протягом досить значного часу в Україні ведеться мова про необхідність впровадження системи електронного урядування, а також широкого використання всіх можливостей інформатизації різних публічно-управлінських процесів. Однак – за деякими виключеннями – належної інтеграції цієї ідеї, а також її впровадження в практику діяльності органів публічної адміністрації так і не відбулося. Такий стан пов'язаний з багатьма факторами: відсутністю належного та сучасного законодавства, вартістю даного процесу; подекуди – відсутністю відповідної владної волі щодо його впровадження; відсталістю сучасної системи управління; складністю подолання бюрократичних процедур; небажанням скорочення державного апарату тощо. Ключовий елемент, який відіграє надважливу роль у відносинах та процедурах публічного адміністрування, – інформація, яка є артерією відомостей та даних, потрібних для якісного забезпечення організаційних і владних процесів в конкретно визначеній сфері. Швидкість опрацювання та передачі інформації, правильність її вибору, своєчасність застосування – індикатори ефективності управління, показники вміння оптимізувати адміністративні процедури. Саме тому інформаційне забезпечення має велике значення і потребує належного правового закріплення в регламентних та статусних правових актах.

Сучасний інформаційний простір (сфера) суспільства в умовах розвитку науково-технічного прогресу (особливо через його здобутки у галузі інженерії електронно-обчислювальної (комп'ютерної) техніки, мікроелектроніки, телематики тощо), – це техніко-технологічна база інформатики, що виявили ряд

проблем у соціальних відносинах. Серед цих проблем щодо інформації визначаються такі можливості для зловживань: порушення приватного життя особи; використання у протиправних цілях її персональних даних; маніпуляція свідомістю особи, суспільства у антисоціальних цілях; посягання на норми суспільної моралі; ведення інформаційних війн у конкурентному протистоянні в економічній, політичній сферах суспільства; нові виклики, загрози, ризики національній безпеці, де певна інформація є загрозою для людини та суспільства (комп'ютерний тероризм, зазіхання на фінансову систему країни через порушення роботи комп'ютерних систем електронних платежів та інше). Матеріалізацію небезпечних факторів намагаються науково визначити, сформулювати та напрацювати заходи для мінімізації прояву їх наслідків, у тому числі віднайти засоби запобігання загрози – організаційні та правові – на рівні національного законодавства країн та міжнародних нормативно-правових актів.

При цьому визначаються перспективи публічно-правового упорядкування суспільного буття в його інформаційній сфері з відображенням у законодавстві [57, с. 40].

Повноцінне функціонування органів державної влади сьогодні є неможливим без належного їх інформаційного забезпечення. У зв'язку з цим законодавчо вирішено було створити систему інформаційно-аналітичного забезпечення. Основним завданням цієї системи є надання владним структурам найбільш необхідної інформації для оптимізації прийняття управлінських рішень. Для полегшення діалогу влади з суспільством, поглиблення демократичних процесів, а також підвищення ефективності діяльності владних структур постала необхідність прискореного створення системи Е-ряду та Е-урядування. Це – один із вирішальних кроків до побудови демократичної держави та інформаційного суспільства у класичному розумінні цього слова [58]. Проте, не тільки побудова системи електронного врядування є запорукою успішного реформування системи публічного управління, а й належне та якісне її інформаційне забезпечення. При цьому саме категорія інформаційного забезпечення, його природа та зміст – одна з ключових умов для належного

функціонування органів публічної адміністрації. З цього приводу Л.М. Галаган зазначає, що зміст інформаційного забезпечення складають наступні етапи: постановка завдань відповідних інформаційних зв'язків і цілей інформування; створення фонду відомостей, банку даних; обробка інформації, її систематизація. Завдяки цим діям відомості стають придатними для подальшого використання: визначення найоптимальнішого режиму використання усіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування найраціональніших з них; надання (поширення) інформації за допомогою спеціальних форм і засобів (через повідомлення засобами масової інформації, публічні виступи, оприлюднення правових актів та ін.).

На сьогодні в процесі інформаційного забезпечення органів державної влади продовжують широко використовуватись різні традиційні джерела інтелектуальної інформації

– *Правові*: Конституція України, інші законодавчі та підзаконні нормативні правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права,

– *Ненормативні правові*: акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань).

– *Соціологічні*: документовані або публічно оголошені відомості, у яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень).

– *Документована інформація*: про особу (видані на її ім'я документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень).

– *Інформація довідниково-енциклопедичного характеру*: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівки, картографічні матеріали тощо.

– *Довідки*, що даються уповноваженими на те державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями, їх службовими особами та автоматизованими інформаційними

системами) та ін..

Такий підхід Л.М. Галаган [59] видається нам дещо спрощеним, що передбачає необхідність аналізу теоретичної конструкції інформаційно-правового забезпечення з метою встановлення його специфічних характеристик та особливостей в діяльності органів публічної адміністрації, а також його значення для організації останніх на засадах транспарентності.

Інформаційну діяльність органів публічної влади треба розуміти як сукупність дій: створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захист інформації, – що реалізуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, що здійснюють владні управлінські функції в межах визначеної законодавством компетенції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, спрямованих на задоволення як власних інформаційних потреб, так і інформаційних потреб сторонніх суб'єктів [60]. Розглядаючи поняття «інформаційне забезпечення» Р.А. Калюжний та В.О. Шамрай виділяють три основні його значення:

- забезпеченість системи управління відповідною множиною інформації;
- діяльність, пов'язану з організацією збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання і представлення інформації;
- діяльність щодо формування цілеспрямованої суспільної й індивідуальної свідомості суб'єктів суспільних відносин стосовно управління в конкретній сфері суспільних відносин (у сучасній літературі ця сутність визначається такими категоріями, як реклама, паблік-релейшин, формування суспільного іміджу суб'єкта управління, інформаційні операції, інформаційна боротьба, пропаганда і контрпропаганда та ін.) [61, 62, с. 45–46]. Такий авторський підхід достатньо широко розкриває різні інформаційні процеси і – загалом – досить правильно відступає від розуміння інформації як системи даних, а формує підвалини різноаспектності цього явища.

Р.А. Калюжний – видатний український вчений – відомий своїми глибокими розробками адміністративно-правового напрямку, а також проблем інформаційного права. Він справедливо вказує на те, що, говорячи про

інформаційне забезпечення, необхідно з'ясувати, що саме має бути забезпечено. Якщо йдеться про забезпеченість системи управління сукупністю інформації, то воно вичерпується, завершується, стає реальним з появою такої. Якщо ж мається на увазі забезпечення організованості системи управління, упорядкованості взаємодії, функціонування її компонентів, то під забезпеченням слід розуміти діяльність [63, с. 396]. Мабуть, саме такий симбіоз наукових пошуків дозволив Р.А. Калюжному об'єднати теоретичні конструкції «інформаційне забезпечення» та «діяльність», що має принципове значення для правильного розуміння природи інформаційно-правових засад публічного управління, а також функціонування відповідних органів публічного адміністрування.

О.В. Кохановська констатує, що розгляд проблем інформаційного забезпечення можливо здійснювати в семантичному аспекті, що спрямовано на вирішення проблеми точності передачі змісту повідомлень за допомогою кодованих сигналів. Вона зазначає: саме такий підхід у кібернетичній системі називають інформаційним, тобто таким, що пов'язаний з реалізацією у системі певної сукупності процесів відображення зовнішнього світу і внутрішнього середовища системи шляхом збору, накопичення та переробки відповідних сигналів. При цьому всю історію і діяльність людини можна розглядати з точки зору кодування, – застосовування умовних знаків. Саме таким чином розглядає світ наука «семіотика», головними об'єктами якої є мови народів нашої планети – найбільш досконалі знакові системи спілкування людей [64, с. 22]. Досить технократичний підхід авторки засвідчує спрощене розуміння інформації, а відповідно, й інформаційного забезпечення, що на тлі поступового розширення змісту означених категорій, не можна вважати справедливим і правильним. Проте саме семантичний підхід переважно є основою для буквального тлумачення знакового виразу певної категорії, а відповідно є обов'язковим і виправданим, в тому числі для аналізу питання змісту та поняття інформаційного забезпечення діяльності органів публічного управління.

О.М. Бандурка зауважує, що інформаційне забезпечення управління в

органах внутрішніх справ являє собою органічну єдність роботи щодо визначення змісту, обсягів, якості інформації, необхідної для здійснення управління, а також заходів стосовно раціональної організації процесів збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, методик і технічних засобів [65, с. 160]. З технологічної точки зору інформаційне забезпечення полягає не лише в системі інформаційних ресурсів – як предмета праці, та інформації – як продукту праці, а й засобів і методів ведення усієї інформаційної бази – об'єкта управління [66, с. 38].

Р.А. Калюжний в основу розуміння інформаційного забезпечення покладає саме його призначення. Інформаційне забезпечення охоплює системи руху та перетворення інформації, включаючи класифікаційні списки всіх даних, методи їх кодування, зберігання та передачі. Розробка інформаційного забезпечення спрямована на використання технічних засобів управління для постачання інформації відповідним органам управління з метою організації, по-перше, безперервного процесу збирання, опрацювання, зберігання та пошуку інформації, а також передачі її на різні рівні управління; по-друге, – високої надійності й достовірності інформації відповідно до встановлених вимог щодо збирання та опрацювання на кожному з рівнів управління [63, с. 403].

Зважаючи на означене, можна констатувати існування таких елементів і функцій інформаційного забезпечення: *інформаційна підтримка* – надання допомоги вищим посадовим особам і органам державної влади в одержанні конфіденційної інформації (ресурсів і засобів), необхідної для здійснення політичного управління; *інформаційне супроводження* – проведення комплексу інформаційно-пропагандистських або ідеологічних заходів; *інформаційне обслуговування* – діяльність спеціальних служб і структур з виявлення та задоволення актуальних інформаційних потреб органів державної влади; *інформаційна допомога* – надання своєчасної й кваліфікованої допомоги політичним лідерам, органам влади в доступі до необхідних інформаційних ресурсів і засобів у зв'язку з вирішенням складних завдань або виникненням

нових проблем у здійсненні державної політики; *інформаційний вплив* – організований процес виробництва, поширення та використання спеціальної інформації, що справляє позитивний або негативний вплив на різні економічні, політичні, соціальні й військові об’єкти, процеси і явища для досягнення політичних цілей держави; *інформаційна боротьба* – форма політичного суперництва або конфліктної взаємодії у вигляді комплексу погоджених за цілями, місцем і часом заходів, що проводяться за допомогою спеціальних методів і технологій, та спрямованих на досягнення інформаційної переваги; *інформаційна логістика* – управління інформаційними потоками в процесах забезпечення політичної діяльності держави матеріально-технічними засобами, товарами, фінансовими, інформаційними й іншими послугами з метою їх оптимізації; *інформаційне консультування* – надання спеціальними органами й службами силовим відомствам консалтингових послуг, експертних оцінок, розробки рекомендацій та пропозицій для вирішення виникаючих проблем у процесах інформаційно-комунікаційної взаємодії суб’єктів і об’єктів політики держави [67, с. 10], [68, с. 28–29].

Для виконання основних функцій система інформаційного забезпечення має враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень та специфіку роботи посадових осіб усіх категорій на різних етапах процесу управління. Тому система інформаційного забезпечення має бути спрямована на такі дії:

- розробку методичного, програмного та інформаційного забезпечення завдань моніторингу стану об’єкту державної влади та управління;
- створення підсистеми інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та управління;
- підтримку контролю виконання рішень і ефективності виконавчих механізмів органів державної влади та державного управління;
- розробку типових структур та методів інформаційного забезпечення органів регіонального управління;
- підтримку аналізу зовнішніх та внутрішніх проблемних ситуацій та

прогнозування їх розвитку;

– дослідження та розробку методів і засобів інформаційної підтримки при виробленні рішень у кризових та надзвичайних ситуаціях;

– формування процесів підготовки змістовної частини управлінських рішень, а також їх документального оформлення;

– допомогу в аналізі обґрунтованості та юридичної правомірності прийняття рішень;

– сприяння узгоджувальним процедурам і процесам колективного прийняття рішення;

– підтримку реалізації функцій управління діяльністю самого органу управління [69, с. 186–187], [70].

Використання засобів та методів збору інформації базується на загальній методології з урахуванням специфіки та особливостей джерел її отримання, згідно з принципами законності та правової впевненості, що означає: визначеність правового статусу суб'єктів інформаційних відносин; здійснення дій в межах повноважень та відповідно до функцій; достатність інформації для прийняття управлінського рішення; однозначність тлумачення норм управлінських рішень [71, с. 57].

О. В. Синєокий визначає інформаційну діяльність як сукупність інформаційних дій, технічних засобів, організаційних умов і модернізаційних заходів, що ґрунтуються на ефективному використанні високих технологій, метою чого є оптимальне задоволення інформаційних потреб громадян і юридичних осіб, а також реалізація інформаційних функцій і завдань держави [72, с. 49–50].

Причинами правового втручання у сферу інформації прийнято називати осмислення інформації як ресурсу життєдіяльності і перетворення цього ресурсу в товар, об'єкт ринку, комерції, і з цим ми погоджуємось. Між тим, ці фактори не можна визнати переконливими для пояснення необхідності створення особливої галузі права [64, с. 55].

Інформаційне забезпечення правоохоронних органів України

І.П. Катеринчук визначає як процес збору, отримання, обробки, поширення, аналізу та використання інформаційних ресурсів, необхідних для виконання визначених законом завдань та функцій цих органів [68, с. 40]. Позиція цього автора – справедлива і виважена, однак вона характеризує функціональну сторону забезпечення без змістовного наповнення. Теорія і практика боротьби зі злочинністю виробила ряд вимог, яким має відповідати інформація: по-перше, відповідність інформації компетенції суб'єкта управління, його завданням і функціям; по-друге, оптимальність (необхідність і достовірність) інформації; по-третє, достовірність і точність інформації; по-четверте, своєчасність надходження інформації, по-п'яте, комплексність і систематизація [73, с. 120–121].

Інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури С.В. Мазурик визначає як комплексне явище, яке має такі ознаки:

- створює систему інформаційних ресурсів, які формують можливості для здійснення організаційних заходів, пов'язаних із досягненням цілей прокуратури та реалізацією її функцій;

- спрямоване на організацію збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання інформації (як сукупності даних, актуальних для прокурорської діяльності), а також дотримання режиму безпеки інформації;

- формує передумови для правильного сприйняття суспільством прокурорської діяльності шляхом надання громадськості повної, достовірної та своєчасної інформації про процеси, які відбуваються в системі прокуратури, її досягнення, невдачі, а також своєчасне отримання зворотного посилу (feed back) про напрямки покращення діяльності [74, с. 188].

Такий підхід імпонує комплексним ставленням і намаганням об'єднати матеріальні та процесуальні аспекти інформаційного забезпечення.

Усе означене дозволяє зробити проміжні висновки.

1. Інформаційне забезпечення – обов'язковий елемент організаційного процесу і публічного адміністрування, що передбачає формування та

використання масиву інформації, необхідного для здійснення управлінських операцій.

2. Якісне насичення відповідними даними є запорукою ефективності управління і прогнозує здійснення системи заходів щодо їхнього збору, обробки, оцінки з метою подальшого правильного та раціонального використання при прийнятті управлінських та інших похідних владних рішень.

3. Інформаційне забезпечення діяльності органів публічного управління визначається як елемент публічного адміністрування внутрішньоорганізаційних процесів, що передбачає формування (шляхом збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання) та використання системи інформаційних ресурсів, необхідних для здійснення управлінських процесів, спрямованих на виконання завдань, реалізації функцій, обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності, а також належної комунікації з інституціями держави, громадянського суспільства та окремими громадянами.

4. Комунікативний аспект інформаційного забезпечення має дуже важливе значення для побудови ефективних зв'язків органів публічної адміністрації з іншими учасниками відносин у сфері публічного адміністрування і напряду пов'язане з транспарентністю діяльності означених органів, що неможливо без належного інформаційного підкріплення.

5. Інформаційно-правове забезпечення у сучасних наукових роботах розглядається у таких аспектах:

– інформаційно-технологічному, обумовленому поєднанням організаційних технологій в адмініструванні з конкретно-технічними характеристиками засобів інформатизації;

– процедурному, який передбачає характеристику послідовних або непослідовних етапів роботи з інформацією;

– правовому – якщо забезпечення пов'язується із закріпленням того чи іншого виду інформації у нормативно-правових документах, що мають регламентний або процесуальний характер, розкривають правовий статус

конкретно взятого суб'єкта публічного управління, чи системи цих суб'єктів;

– видовому – коли інформаційне забезпечення обумовлене певним видом груп правовідносин тієї чи іншої сфери або видом інформації, що застосовується в цих правовідносинах.

Розглянувши загальнотеоретичні питання, пов'язані з інформаційним забезпеченням органів публічного управління, необхідно оцінити зміст та особливості інформаційних правовідносин як основи роботи з інформацією. У зв'язку з цим справедливою є думка В.С. Цимбалюка, який зауважує, що за будь-яких конвергенцій, інтеграцій та диференціацій в інформаційній сфері суспільства правовідносини у ньому будуть визначатися залежно від методологічних установок, доктринальних положень у сенсі інформаційних відносин, прав та обов'язків певних суб'єктів: людини, громадянина, особи; соціальних спільнот, суспільства в цілому; держави, міжнародного співтовариства. Будь-яке комплексування, обмеженість стосовно методологічних джерел дослідження інформаційної сфери суспільства може мати тільки негативні наслідки [57, с. 56].

К.І. Беляков зауважує, що інформаційна діяльність, професійне ставленням до роботи з інформаційними ресурсами, що існують в самих різних формах, відомі давно та поступово знаходить таку визначеність і вплив, що дають підставу поставити їх в ряд самостійних предметів правових відносин. Це перетворило інформаційні ресурси і все, що пов'язане з їх обробкою та обігом, як специфічний об'єкт інтересу людини, суспільства і соціальних структур, в особливий предмет діяльності та соціальних відносин, а як наслідок – у предмет правових відносин [75]. Складно сперечатися із принциповою роллю держави в інформаційній діяльності – як суб'єкта – щодо організації обігу інформації. У той же час навряд чи можна будувати визначення її ролі за рахунок реалізації лише власних інтересів виключно самостійно. Держава організує ці відносини, але на підставі врахування та узгодження всіх інтересів у суспільстві, дотримання об'єктивних пропорцій. Тому нема сенсу протиставляти мотив, що спонукає державну діяльність (об'єктивну інформаційну необхідність), та

реалізацію владного рішення. Саме базуючись на об'єктивних інформаційних реаліях, держава і має змогу та підстави діяти імперативними засобами. По-перше, це стосується того, що йдеться про управління власником обігом інформації (правда, у цьому випадку безпосередньо імперативні форми регулювання стосуються публічної частки суспільного продукту, тоді як стосовно частки, що знаходиться в обігу юридичних і фізичних осіб, переважно застосовуються диспозитивні методи). По-друге, у широкому розумінні будь-яке управління завдяки використанню правових форм вже є державним втручанням, засобом реалізації владного веління, бо за будь-яким правовим приписом стоїть можливість застосування примусу держави [76].

Інформаційні відносини виникають в ході таких дій:

- формування та використання інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку відповідної інформації;

- створення та використання інформаційних технологій, способів, засобів їхнього забезпечення;

- захисту інформації і прав суб'єктів; особливістю даної групи джерел інформації як об'єкту інформаційних відносин являються: подвійний характер діяльності людей, обумовлений тим, що люди можуть як володіти, так і поширювати інформацію в межах своїх функціональних обов'язків; здатність людини аналізувати, узагальнювати інформацію і робити відповідні висновки [77, с. 48-49].

Нині в інформаційному суспільстві, наукові постулати реалізується на практиці при спеціалізації з наступною стандартизацією та синхронізацією традиційного розуміння змісту правовідносин із здійсненням нових під впливом таких – вже історичних – соціальних чинників:

- суспільного усвідомлення інформації як ресурсу, поряд з землею, її надрами, водою, повітрям та енергією, як матеріальних предметів, що складають сфери (галузі) забезпечення життєдіяльності людини, суспільства, держави, міжнародного співтовариства у такому правовому статусі, як майно;

– суспільного визнання інформації як об'єкта правовідносин, що визначає її соціальне усвідомлення як предмета безпеки людини, суспільства, держави, міжнародного співтовариства, і що знаходить відображення у правах та обов'язках, правилах поведінки;

– масового застосування у суспільстві новітніх, нових, сучасних здобутків науково-технічного прогресу – як технологій, зокрема у галузі електроніки, автоматики, інформатики, телематики, різних напрямів комп'ютерних наук, кібернетики тощо, що формують базу створення, поширення, обробки та зберігання інформації як засобу масової соціальної комунікації [57, с. 91].

Інформаційні правовідносини, виступаючи різновидом правовідносин узагалі, характеризуються і всіма їх ознаками: виникають на підставі інформаційно-правової норми; виступають як форма реалізації інформаційно-правової норми; мають вольовий характер; обумовлені інтересами держави; гарантуються державним примусом і т. д. Щоправда, варто враховувати, що ці ознаки формалізуються в умовах впливу на інформаційну діяльність у специфічному вигляді, завдяки низці засобів та форм, що притаманні виключно інформаційно-правовому регулюванню. Ідеться і про зміст інтересу, який реалізується, співвідношення видів інтересів, природу примусу в окремих інститутах інформаційно-правової галузі тощо. Специфічні ознаки інформаційних правовідносин обумовлені предметом та методом регулювання. Передусім це стосується сфери регулювання – інформаційної системи держави, визначення меж інформаційної діяльності держави. Крім цього, інформаційні правовідносини є публічно-правовими відносинами, що походять від влади та виступають формою реалізації публічних інтересів. Реалізуючи імперативний припис інформаційно-правові норми, засновані на підкоренні зобов'язаної сторони інформаційних правовідносин владній, держава видає владні приписи, яким мають підкорятися інші суб'єкти інформаційних правовідносин. До того ж інформаційні правовідносини є похідними правовідносинами та виступають як публічні відносини, що мають правову форму та виражають публічний характер [78].

Правовідношення є засобом переведення загальних встановлень правових норм в конкретні суб'єктивні права та обов'язки учасників суспільних відносин. Інформаційне правовідношення відбувається внаслідок трансформації права об'єктивного (сукупності норм інформаційного права, що визначають зміст інформаційних прав та обов'язків визначеного кола суб'єктів права) в право суб'єктивне (індивідуалізація суб'єктивних інформаційних прав та обов'язків). Суб'єктивні інформаційні права та обов'язки передбачені інформаційним законодавством, і суб'єкт може їх реалізовувати у будь-яких інформаційних правовідносинах, незалежно від сфери їх існування. Тому їх можна визначити як загальні суб'єктивні інформаційні права та обов'язки, сукупність яких і становить інформаційні повноваження. Інформаційні правовідносини визначаються як врегульовані нормами інформаційного права суспільні відносини, що виникають з приводу інформації в процесі реалізації суб'єктивних інформаційних прав та обов'язків, детермінованих інтересами забезпечення своїх інформаційних потреб. Водночас слід підкреслити, що у даному визначенні йдеться про інформаційні правовідносини у вузькому трактуванні (або суто інформаційні правовідносини) [79]. В.С. Цимбалюк зазначав, що головною особливістю інформаційних правовідносин є те, що вони виступають юридичною формою вираження та закріплення інформаційних відносин, які так само є формою певних публічних відносин [80, с. 11].

Зміст інформаційно-правових відносин – досить складна конструкція із суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Суб'єктивне юридичне право означає вид та міру можливої поведінки суб'єкта права, встановленого юридичними нормами для задоволення його інтересів в інформаційній сфері. При цьому законодавство України передбачає досить широкий діапазон інформаційних прав фізичних та юридичних осіб, в основі яких покладено норми Загальної декларації прав людини та Конституції України про право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Юридичний обов'язок означає вид та міру необхідної поведінки суб'єкта права, встановленого юридичними нормами для задоволення інтересів уповноваженої

особи в інформаційній сфері. Аналіз законодавства в інформаційній сфері свідчить про те, що всі суб'єкти права наділяються як правами, так і обов'язками, обсяг яких залежить від правового статусу того чи іншого суб'єкта. Так, інформаційно-правовий статус громадян передбачає в основному сукупність інформаційних прав, хоча і не виключає покладення на них інформаційних обов'язків. Водночас в статусі державних органів та посадових осіб домінуючими є інформаційні обов'язки. Таким чином, інформаційно-правові відносини є одним із видів правових відносин, які мають ряд специфічних особливостей, оскільки їх основним об'єктом є інформація та похідні від неї категорії. Інформаційна сфера за своїм характером – багатопланова, тому в юридичній науці існують різні класифікації інформаційно-правових відносин. Суб'єктами інформаційно-правових відносин є численне коло учасників, які – залежно від обсягу інформаційних прав та обов'язків суб'єктів – поділяються на загальних та спеціальних. Одним із найважливіших суб'єктів інформаційно-правових відносин є держава та її органи, правовий статус яких в інформаційній сфері може бути предметом подальших наукових досліджень в даному напрямку [81].

Згідно із законом України «Про інформацію», суб'єктами інформаційних відносин є такі: фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень. Об'єктом інформаційних відносин є інформація [82].

Д. Ю. Шпенюв визначав інформаційні правовідносини як урегульовані правом та охоронювані державою суспільні відносини, що виникають у процесі виробництва, збирання, отримання, зберігання, перетворення, пошуку, передачі, поширення, споживання та захисту інформації, а також функціонування інформаційної інфраструктури, учасники яких виступають носіями інформаційних прав і обов'язків. Також він встановив, що такі відносини виникають, розвиваються і припиняються в інформаційній сфері при самостійному обороті інформації, при створенні і застосуванні автоматизованих інформаційних технологій, засобів і механізмів інформаційної безпеки [83, с. 165].

Інші автори трактують інформаційні відносини як суспільні відносини, які виникають відповідно до норм права і юридичних фактів при формуванні та використанні інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, поширення і надання споживачу документованої інформації; створенні та використанні інформаційних технологій і засобів забезпечення; захисту інформації, прав суб'єктів, які беруть участь в інформаційних процесах та інформатизації [84, с. 101], [85].

Д.В. Огородов визначав правовідносини в інформаційній сфері як врегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають з приводу інформації або юридично значимих результатів дій (бездіяльності) з інформацією (передачі, отримання, нерозголошення тощо) [86, с. 212].

Досить цікавою є позиція К.В. Єфремової про те, що інтернет-відносини – це особливі відносини, що виникають у результаті впливу норм міжнародного та інших галузей права, міжнародних договорів, рішень судів на поведінку людей і організацій (суб'єктів), специфіка яких полягає в тому, що для уповноважених суб'єктів виникають права (тобто відкривається передбачена правовими нормами і забезпечувана різними державами можливість діяти певним чином у віртуальному просторі), і разом з тим на інших суб'єктів покладаються обов'язки, які передбачають необхідну поведінку, зафіксовану в джерелах інтернет-права [87].

В.А. Копилов зазначає, що у сучасній державі під інформаційними правовідносинами слід розуміти врегульовані інформаційно-правовими нормами інформаційні суспільні відносини, сторони яких виступають носіями взаємних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих інформаційно-правовою нормою [88, с. 131].

Вкрай важливою, але досить дискусійною є думка В.В. Белєвцевої, яка зауважує, що інформаційні правовідносини – це один із видів адміністративно-правових відносин, тобто відносин, первісно врегульованих нормами цього права. Це твердження означає, що до загальних ознак інформаційних правовідносин автори відносять основні адміністративно-правові

характеристики, притаманні усім іншим правовідносинам. Серед таких ознак, зокрема, можна виділити наступні: інформаційні правовідносини – особливий різновид управлінських суспільних відносин; інформаційні правовідносини – наслідок дії, насамперед, адміністративного права; інформаційні правовідносини (з огляду на швидку інформаційну глобалізацію та міжнародний розвиток інформаційного суспільства) виникли значно раніше, ніж дістали свою предметну правову регламентацію. Слід зазначити, що започаткування правової регламентації інформаційних правовідносин базувалось на відповідних адміністративно-правових нормах; інформаційні правовідносини є свідомим виявленням владних повноважень суб'єктів адміністративного права; інформаційні правовідносини виявляють себе як односторонні, двосторонні та багатосторонні зв'язки за безпосередньою або опосередкованою участю суб'єктів адміністративного права; інформаційні правовідносини зумовлені можливістю застосування державного примусу, у тому числі й адміністративного [89]. На противагу цій позиції, М.В. Фігель характеризує інформаційні правовідносини як урегульовані нормами інформаційного права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями юридичних прав і обов'язків, які регулюють приписи щодо створення, розподілу та використання інформації, що містяться в цих нормах [90].

Згадана вище вчена В.В. Белєвцева констатує також, що суть визначення інформації дозволяє виокремити наступні правовідносини в інформаційній сфері: відносини, що мають адміністративно-правовий характер, які формуються між учасниками інформаційного права. Характерною особливістю цих суб'єктів є те, що вони можуть одночасно виступати суб'єктами інших галузей права. Такі відносини дістають своє правове регулювання з норм як адміністративного права, так й інших галузей права; відносини, які виникають між суб'єктами інформаційної сфери у зв'язку зі створенням, володінням, поширенням, користуванням, зберіганням, доступом, охороною, знищенням інформації регулюються в основному адміністративними нормами інформаційно-управлінського характеру; відносини, що виникають між

спеціальними суб'єктами інформаційної сфери (інформаційні служби, інформаційні агентства, ЗМІ тощо) та регулюються переважно нормами інформаційного права за участю норм інших галузей права; відносини, що виникають у процесі діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади та місцевого самоврядування з приводу інформації щодо реалізації та захисту інформаційних прав і свобод юридичних та фізичних осіб, надання послуг інформаційно-управлінського характеру, задоволення інформаційних потреб суспільства. Зазначені відносини зазнають комплексного нормативно-правового регулювання, що зумовлено як специфікою суб'єктів інформаційних відносин, так і особливою значущістю поставленого перед ними завдання – реалізація та захист конституційного права на інформацію та похідних від нього свобод та інтересів [89].

Згідно із законом України «Про інформацію», кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Стаття 6 цього закону передбачає, що право на інформацію забезпечується такими чином:

- створенням механізму реалізації права на інформацію;
- формуванням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів;
- обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність та прийняті рішення;
- обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;

- здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету та неупередженості правосуддя [82].

Інформаційні правовідносини у діяльності органів прокуратури С.В. Мазурик визначає як урегульовані правовими нормами інформаційні відносини, які виникають між наділеними інформаційними правами та обов'язками посадовими особами в системі прокуратури з приводу створення, використання та захисту інформації, необхідної для організаційного забезпечення діяльності прокуратури, а також реалізації її функцій [74, с. 188].

Отже, узагальнення всіх теоретичних напрацювань дозволяє нам визначити інформаційні правовідносини у діяльності органів публічної адміністрації як урегульовані нормами права відносини, що обумовлені реалізацією інформаційних прав та обов'язків посадових осіб органів публічної адміністрації та виникають з приводу формування, використання і захисту інформації, необхідної для внутрішньоорганізаційного забезпечення, процедур публічного адміністрування, а також належної інформаційної комунікації з інститутами держави та громадянського суспільства.

Слід також відзначити, що інформаційно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації – передумова якісного організаційного та управлінського процесів, що є запорукою їхньої високої ефективності, а також сервісності. При цьому необхідно говорити про те, що процес інформатизації і широкого використання інформаційних технологій – передумова зменшення бюрократичних процесів, пришвидшення усіх процедур, що сприяє перебудові

взаємин публічних службовців з громадянами.

Підсумуємо.

1. Інформаційне забезпечення – обов’язковий елемент організаційного процесу і публічного адміністрування, який передбачає формування та використання масиву інформації, необхідного для здійснення управлінських операцій.

2. Якісне насичення відповідними даними є запорукою ефективності управління і здійснення системи заходів щодо їхнього збору, обробки, оцінки з метою подальшого правильного, раціонального використання при прийнятті управлінських та інших похідних владних рішень.

3. Інформаційне забезпечення діяльності органів публічного управління визначається як елемент публічного адміністрування внутрішньоорганізаційних процесів, що передбачає формування (шляхом збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання) та використання системи інформаційних ресурсів, необхідних для здійснення управлінських процесів, спрямованих на виконання завдань, реалізації функцій, обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності, належної комунікації з інституціями держави, громадянського суспільства та окремими громадянами.

4. Інформаційне забезпечення діяльності органів публічного управління характеризується такими ознаками:

- воно є елементом публічного адміністрування, внутрішньоорганізаційних процесів, адміністративної діяльності;
- передбачає формування системи інформаційних ресурсів шляхом збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання;
- основним призначенням інформаційного забезпечення є підкріплення управлінських процесів;
- кінцевим результатом інформаційного забезпечення є виконання завдань, реалізація функцій, обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності;
- інформаційні процеси сприяють належній комунікації з інституціями

держави, громадянського суспільства та окремими громадянами;

- процес інформатизації та широкого використання інформаційних технологій – передумова зменшення бюрократичних процесів, пришвидшення усіх процедур, що сприяє перебудові взаємин публічних службовців з громадянами;

- інформаційне забезпечення створює необхідний дата-банк, який здатен забезпечити належну реалізацію аналітичної, комунікативної та операційної функцій органу публічної адміністрації.

5. Комунікативний аспект інформаційного забезпечення має надзвичайно важливе значення для побудови ефективних зв'язків органів публічної адміністрації з іншими учасниками відносин у сфері публічного адміністрування і пов'язане із транспарентністю діяльності цих органів, що неможливо без належного інформаційного підкріплення.

6. Інформаційно-правове забезпечення у сучасних наукових роботах розглядається у таких аспектах:

- інформаційно-технологічному – обумовленому поєднанням організаційних технологій в адмініструванні з суто технічними характеристиками засобів інформатизації;

- процедурному, який передбачає характеристику послідовних або непослідовних етапів роботи з інформацією;

- правовому – якщо забезпечення пов'язується із закріпленням того чи іншого виду інформації у нормативно-правових документах, що мають регламентний або процесуальний характер, або розкривають правовий статус конкретно взятого суб'єкта публічного управління, або системи цих суб'єктів;

- видовому – коли інформаційне забезпечення обумовлене певним видом груп правовідносин тієї чи іншої сфери або видом інформації, що застосовується в цих правовідносинах.

7. Інформаційні правовідносини у діяльності органів публічної адміністрації урегульовано нормами правовідносин, які необхідні для реалізації інформаційних прав і обов'язків посадових осіб органів публічної адміністрації.

Такі правовідносини виникають у разі формування, використання та захисту інформації, яка необхідна для внутрішньоорганізаційного забезпечення, процедур публічного адміністрування, а також належної інформаційної комунікації з інститутами держави та громадянського суспільства.

2.2. Інформаційна співпраця як елемент транспарентної діяльності органів публічної адміністрації

Проблема налагодження спільної діяльності – необхідна вимога для ефективної роботи органів влади, адже реалізацію їх функцій, а також завдань самостійно здійснити неможливо. Відкритість багатьох напрямів публічного адміністрування та внутрішньоорганізаційної діяльності прямо обумовлена наповненням інформацією зовнішнього змісту, необхідною для якісного здійснення операційних процесів. Така інформація може надходити як із самої системи органів публічної адміністрації, так іззовні.

Поняття «взаємодія» походить від англійського слова *interaction*, яке так і перекладається – взаємодія. Тому, коли ми вживаємо поняття «інтерактивний», то розуміємо, що повинна відбуватись певна взаємодія. У суто соціологічному сенсі взаємодію визначають як процес безпосереднього або опосередкованого впливу суб'єктів один на одного, який породжує причинну обумовленість їхніх дій та взаємозв'язок [91, с. 79]. Об'єднання багатьох як однорідних, так і різнорідних процесів – ключова сутність налагодження взаємодії як соціального явища.

Теорія взаємодії – концепція західних учених, які розвиток суспільства загалом і економічної системи зокрема пояснюють взаємодією різноманітних та рівноправних факторів природи, технологічного способу виробництва й суспільних відносин (правових, політичних, національних, духовних, психологічних тощо) і заперечують закономірності економічного розвитку, вирішальну роль відносин власності [92]. Існування самосійної теорії є свідченням важливості питання налагодження спільної діяльності, що останнім часом знаходить підтвердження в численних наукових розробках, присвячених проблемам її процедури, організації, правових підстав тощо. Проте, слід також зауважити, що у наукових дослідженнях вже прослідковуються і певна

структура даної теорії.

Поряд із цим, справедливим є твердження, згідно з яким основу соціальної взаємодії складають протилежно орієнтовані за своїм значенням процеси. З одного боку, це процеси екстерналізації (прояв людиною себе у своїх діях) та об'єктивації (процес набуття результатами людської діяльності об'єктивного, незалежного від окремої людини характеру), з іншого, – це процеси інтерналізації (суб'єктивного засвоєння соціального досвіду в процесі соціалізації особистості). Суперечлива єдність цих процесів лежить в основі всіх феноменів соціального життя. Соціальний світ є світом життя людини, яка реалізує себе завдяки існуванню соціального світу [93, с. 172]. Дійсно, незважаючи на те, що співпраця (взаємодія) організовується (налагоджується) на рівні інституцій, безпосередні зв'язки здійснюються кожною людиною. Тому ефективність взаємодії обумовлена ефективністю конкретних людей. З цього приводу слід привести досить цікаве узагальнення наукових спостережень В.О. Соболева та О.Н. Ярмиша, яке знаходимо в роботі вченої Т.Д. Гаврилук. Зокрема, ці науковці зазначають: оскільки людина є істотою соціальною і, будучи у соціумі, постійно зазнає різноманітних впливів та відповідно на них реагує, то поняття «взаємодія» треба розглядати і з соціологічної точки зору. Так, провівши дослідження історичного аспекту виникнення та розвитку цього поняття, різні автори виокремили такі ключові моменти.

– Відомий соціолог П. Сорокін, описуючи феномен взаємодії, зазначав, що «явище взаємодії людей виникає тоді, коли психічні переживання, зовнішні акти однієї людини чи групи людей представляють функцію існування, фізичного, психічного стану іншого індивіду». Соціальну взаємодію він розглядає як умову соціальної мобільності.

– Г. Зіммель, Е. Дюркгейм, Е. Де Роберті розглядали взаємодію як найпростіший елемент (клітинку) соціального цілого (суспільства). В. Парето головними рушійними силами взаємодії визначав логічні (раціональні) та нелогічні (нераціональні) дії людей.

– М. Вебер вважав, що в основі взаємного впливу індивідів лежать соціальні

дії, які він поділяв на чотири види: традиційні (здійснюються тому, що виконувались у минулому), аддиктивні (здійснюються для вираження емоцій), цілераціональні (коли суб'єкт порівнює не лише різні засоби досягнення мети, але й оцінює корисність мети), ціннісно-раціональні (коли індивід усвідомлює мету як дещо самодостатнє, і не співставляє різні засоби її досягнення). Отже, М. Вебер виокремив такі елементи взаємодії: суб'єкти (два і більше): дія, мета, осмислення мети та дії. Ідеї М. Вебера спричинили виникнення двох теорій соціальної взаємодії – герменевтичної та позитивістської.

– Найбільш повно герменевтичний підхід до взаємодії представлений у працях А. Шюца, який доводив, що в країнах з релігійним світоглядом, який формується на культурі поваги до пращурів, суспільство орієнтується на діячів-пращурів, які вже померли, і вчинки людей у такому суспільстві, як правило, обумовлені позицією «тому що». Країни з ринковою економікою орієнтовані на асоціації, корпорації, біржі і т. п., що виступають у ролі «діяча», дії якого є виразом позиції «для того, щоб». Цей підхід дозволяє зрозуміти, чому одні автори при конструюванні поліції ХХІ ст. орієнтуються на діяльність національних пращурів, а інші – на створення поліції як різновиду сервісної служби (банк, страхова компанія).

– На з'ясування місця та ролі цілей діяльності, її умов і засобів звертає увагу на позитивістський напрям соціології. Найбільш яскравим представником цієї теорії є Т. Парсонс, який вважав, що взаємодія – це діяльність, орієнтована на інших. За умови постійного характеру взаємодії між сторонами виникають взаємні очікування, і кожній стороні доводиться свої очікування та свою поведінку узгоджувати з поведінкою та очікуванням іншої сторони [94, с. 239–255].

Узагальнивши теоретичні напрацювання соціологічного підходу до поняття «взаємодія», В.О. Соболев та О.Н. Ярмиш роблять такі узагальнення.

1. Частина учасників процесу взаємодії будуть керуватись прагматичними, егоцентричними мотивами (теорія обміну). Для України такий підхід особливо актуальний у зв'язку з переходом держави до ринкових відносин, диференціації

суспільства.

2. Певна частина людей при взаємодії керується цілераціональними мотивами, коли мета може бути досягнута будь-якою ціною.

3. Триває процес закріплення в Україні ціннісно-раціональної взаємодії, коли підтримання громадського порядку, надання допомоги сусідам стає цінністю для громадян.

4. Теорії колективного обміну та раціонального вибору пояснюють, чому під час впровадження певних програм формуються стійкі групи активних учасників та групи людей, які не беруть активної участі у програмах, але користуються результатами їх впровадження [94, с. 239–255], [95, с. 12–13]. Такий підхід справедливий з позиції налагодження соціальних зв'язків, проте не відповідає управлінському та правовому аспектам спільної діяльності. Так, наприклад у практиці державного управління М. Вебер розглядає такі види взаємодії органів влади і громадських організацій:

– безпосередня взаємодія – вирішення таких актуальних проблем, які не можуть бути вирішені державою, – має короткотерміновий ефект, якщо вона не комбінується з одночасним впливом на зміну державної політики у вирішенні цього питання;

– консультативна взаємодія – направлення державної політики в необхідне русло; громадські організації винаходять шляхи представлення інтересів і проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з органами влади;

– інноваційна взаємодія – розробка та впровадження нових напрямів вирішення проблеми, впровадження політики; громадські організації набувають статусу цільових груп, які одночасно є отримувачами послуг і реалізаторами політики;

– наглядова взаємодія – контроль за прозорістю та відкритістю реалізації державної політики [96, с. 4–8]; концептуально, такий підхід в цілому відповідає нашому розумінню взаємодії, яке все ж таки наділено певними недоліками: зокрема, ми не погоджуємось з можливістю наглядової або контрольної взаємодії, адже сама сутність спільної діяльності в умовах співпраці передбачає

рівність її суб'єктів.

У світовій практиці досліджень щодо державного управління традиційним є твердження про існування трьох секторів, що формують сучасне суспільство і між якими має бути налагоджена взаємодія, а саме:

- держава, що включає органи державної влади та органи місцевого самоврядування (органи влади), бюджетні установи та організації, засновані на законі чи в межах повноважень органів влади;

- бізнес, до якого належать система підприємств, господарських товариств та індивідуальних підприємців, які займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку;

- громадянське суспільство, що включає такі інститути, як громадські організації та рухи, створені за власною ініціативою засновників, незалежно від волі органів влади чи посадових осіб, без мети одержання прибутку та його перерозподілу між членами організацій [97, с. 90]; публічне адміністрування в певних сферах передбачає широке залучення різного роду інституцій (як державних, так і неурядових) до реалізації покладених на органи публічного управління функцій та повноважень. Сучасний стан економіки держави, а також стан її технологічного розвитку засвідчує неможливість якісного забезпечення державних процесів самостійно. Крім того, додатковим негативним явищем, яке перешкоджає ефективній діяльності органів публічної адміністрації, є корупція, яка здатна зруйнувати організаційні та адміністративні процеси, або суттєво їм зашкодити.

Узагальнюючи думку науковців щодо суті взаємодії як системи, В.Л. Грохольський виокремлює такі загальні її ознаки:

- спільні дії або діяльність двох та більше суб'єктів;
- заснованість на нормативно-правових актах;
- направленість на боротьбу з правопорушеннями;
- узгодження дій правоохоронних органів за метою, часом, місцем здійснення;
- забезпечення комплексного використання сил, засобів і методів із

найменшими витратами;

– спеціальні суб'єкти взаємодії [98, с. 153–158].

С.К. Гречанюк сформулював власне бачення теорії взаємодії в управлінні правоохоронними органами, яке є складовою загальної теорії управління, що визначає закономірності та особливості організації внутрішньосистемної і внутрішньоструктурної взаємодії правоохоронних органів, а також їхньої взаємодії з державними та недержавними формуваннями [99, с. 25].

О.В. Джафарова зазначає, що взаємодія органів внутрішніх справ з населенням проявляється в процесі взаємовпливу з використанням можливостей один одного для досягнення власних цілей. З цього випливає, що, по-перше, взаємодія між предметами, явищами виникає там і тоді, де і коли їх взаємозв'язок об'єднаний спільною ціллю, по-друге, взаємодія виявляється не тільки в безпосередньому впливі один на одного, а також у використанні взаємодіючими сторонами можливостей один одного для досягнення власних цілей [100, с. 17].

Т.Є. Мироненко зауважує, що важливими сутнісними характеристиками взаємодії є наступні: 1) наявність впливу її елементів один на одного; 2) взаємодія завжди має активний характер та знаходить свій вияв у формі дій її учасників; 3) призначенням взаємодії є збереження та забезпечення ефективного функціонування певної системи. Під управлінням взаємодією органів прокуратури з громадськістю необхідно розуміти активну цілеспрямовану діяльність цих органів щодо формування зв'язків з активними верствами населення України, за допомогою яких створюються умови для удосконалення діяльності органів прокуратури та побудови в Україні громадянського суспільства [101, с. 159].

Справедливою і обґрунтованою є позиція Л.О. Мамчур, яка теорію взаємодії в правоохоронній діяльності пов'язує з розумінням її як системи науково обґрунтованих положень, що створюють передумови для узагальнення системи знань про правові підстави, організаційні технології, механізм організації та здійснення спільної діяльності різних правоохоронних інституцій

для досягнення завдань взаємодіючих суб'єктів, а також – в цілому – на забезпечення реалізації правоохоронної функції держави, що здійснюється на внутрішньосистемному рівні або (та) із залученням засобів інших державних та недержавних публічних інституцій. В основу теорії взаємодії правоохоронних органів можуть бути покладені загальнофілософські постулати категорії взаємодії, взаємозв'язку, спільної діяльності та впливу, теорії систем. Критерієм виокремлення цієї теорії є особлива сфера – правоохоронна. Вона передбачає функціонування особливих суб'єктів – правоохоронних органів, що виконують спеціальні державні завдання і не мають права на самостійні дії для досягнення результатів [102, с. 183].

В українській юридичній практиці щодо визначення процесів, які характеризують відносини органів внутрішніх справ з населенням, найбільш вживаним є термін «взаємодія». Водночас, паралельно вживаються терміни «співробітництво» та «співпраця». У словнику української мови визначається, що співробітництво – це спільна діяльність, спільні дії, а співпраця – спільна з ким-небудь діяльність [103, с. 519–520]. Проте вважаємо, що для нашого дослідження використання згаданих категорій не потребує додаткового обґрунтування чи наукової дискусії. Поряд із цим, для розгляду питань інформаційного підкріплення транспарентності важливим є дослідження питання інформаційної взаємодії, співпраці тощо.

Інформаційна взаємодія – відносини суб'єктів інформаційних правовідносин, які беруть безпосередню участь у формуванні інформаційного суспільства в межах своїх повноважень, щодо інформації, оскільки вона – єдиний об'єкт такого виду відносин [104].

А.О. Серенок, досліджуючи питання взаємодії держави та громадян в електронному уряді, зазначав, що вона спрямована на такі дії:

- інформування громадськості про діяльність органів державної влади;
- надання онлайн-послуг, консультацій;
- залучення громадян до прийняття рішень органами державної влади;
- громадський контроль за діяльністю органів державної влади [105, с. 35].

О.С. Доценко робить висновок, що, відрізняючись у деталях, пропоновані різними авторами визначення зводяться до розуміння взаємодії як спільної, погодженої щодо цілей (завдань), місця і часу діяльності працівників різних органів, можливості комплексного використання цими органами всіх наданих їм засобів в інтересах усіх учасників взаємодії [106, с. 75].

В. М. Фесюнін визначає взаємодію як такий стан взаємозв'язків, за якого вони справляють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності. Взаємодія постійно відновлюється, формується і забезпечує систему відносин між партнерами. Це можуть бути відносини співпраці, взаємодопомоги тощо [107, с. 36].

К.І. Козлов підкреслює: між державними органами та недержавними службами може відбуватись взаємодія чотирьох типів: фіскального (гранти, заробітна платня та гонорари, непряма допомога, натуральна допомога); регулятивного (встановлення стандартів і ліцензування); надання послуг (обмін інформацією, звернення, консультування, координація і планування, контракти та спільні дії); політичного (представництво інтересів та проведення кампаній) [108, с. 328].

Розвиток електронної демократії забезпечується використанням таких механізмів взаємодії: інформаційних, консультаційних і механізмів прийняття рішень.

Інформаційні механізми забезпечують відображення інформації на владних порталах і веб-сайтах, які виступають як «майданчики» для участі громадян у управлінні. Така інформація включає, наприклад, оперативні публікації офіційних джерел, повідомлення для громадян тощо. Реалізація цього механізму досягається за допомогою таких дій:

- ведення державними службовцями власних блогів;
- проведення на сайтах органів влади тематичних веб-конференцій;
- використання засобів доставки новин з інших інформаційних ресурсів (RSS ленти новин), а також формування власної стрічки новин для розсилки;
- списки розсилок новин на електронну пошту;

Консультаційні механізми надають діалогові методи взаємодії. Реалізація консультаційних механізмів досягається організацією зворотного зв'язку за електронними каналами: Інтернет-приймальні, форуми, онлайніві конференції.

Застосування цих засобів є чи не єдиним шляхом поліпшити результати діяльності органів влади. При оперативному практикуванні цих засобів можна включати громадян в діалогові процеси. Багато урядів світу використовують саме діалогові методи взаємодії в електронному уряді.

Механізми прийняття рішень забезпечують облік та використання пропозицій громадян у державному управлінні. Республіка Південна Корея – лідер в цій сфері, за нею ідуть Данія і Франція. Приблизно 66 % населення Франції беруть участь у виробленні урядових рішень. Франція реалізує цей механізм через французьку національну комісію суспільних дебатів за допомогою веб-сайту, де об'єднуються погляди громадян щодо політичних та соціальних проблем із забезпеченням конфіденційності висловлювань. Але реалізація механізму прийняття рішень на владних порталах та веб-сайтах в світі, за оцінкам фахівців ООН, має найменше значення серед інших механізмів електронної демократії.

Таким чином, основними механізмами електронної демократії є інформаційні, консультаційні та механізми прийняття рішень, а найбільш актуальним для України серед них є впровадження механізмів прийняття рішень [105, с. 35].

Отже, бачимо, інформаційна взаємодія – теоретична категорія, яка характеризує процес ділового співробітництва між суб'єктами, наділеними інформаційними правами та обов'язками, погоджений за часом, місцем, обставинами і передбачає здійснення спільних заходів, потрібних для досягнення завдань і цілей, а також реалізації функцій сторін, що взаємодіють.

Похідним цього поняття є визначення інформаційної взаємодії органів публічної адміністрації як теоретичної категорії, що характеризує процес ділового співробітництва між органом публічної адміністрації та іншими суб'єктами у інформаційній сфері, що погоджений за часом, місцем,

обставинами і передбачає здійснення спільних заходів, потрібних для досягнення завдань і цілей, а також реалізації функцій сторін, що взаємодіють. Причому пріоритетною метою є забезпечення інтересів обох сторін – держави та суспільства в цілому.

У контексті нашого дослідження інформаційна взаємодія є основою забезпечення транспарентної діяльності. Тому інформаційна взаємодія щодо гарантування транспарентності органів публічної адміністрації – процес її ділового співробітництва з іншими публічними інституціями, громадянами, що вирізняється відкритістю і прозорістю та передбачає налагодження комунікативної співпраці (погодженої за часом, місцем та іншими умовами спільної діяльності) з метою забезпечення вільного отримання громадянами та іншими інституціями інформації про ключові напрями діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади.

Важливо зрозуміти, що інформаційна співпраця в частині транспарентності прямо обумовлена можливістю використання, а також доступу до певного виду інформації. Інформація – як явище і правова категорія – досить розроблена в сучасній правовій науці (див., наприклад, [109–120]). Однак, зважаючи на її важливість, вона заслуговує на окрему увагу.

«Інформація» – як категорія наукового пізнання – явище багатогранне та різноаспектне. О.П. Дзьобань спробував узагальнити методологію думок з приводу пояснення семантичної природи терміна «інформації» і дійшов висновку, що у сучасній науці можна виділити такі основні значення цього поняття: повідомлення, інформування про положення справ, відомості про щонебудь, які передаються людьми. Це – традиційне, «донаукове» розуміння інформації; зменшувана невизначеність, що знімається в результаті отримання повідомлень; повідомлення, нерозривно пов'язане з управлінням; сигнали в єдності синтаксичних, семантичних і прагматичних характеристик; передача, відображення різноманітності в будь-яких процесах і об'єктах [121, с. 25].

До основних юридичних особливостей та властивостей інформації

відносяться наступні:

- *«фізична невідчужуваність інформації»* – заснована на тому, що знання невідчужувані від людини – їхнього носія; виходячи з цього, при передачі інформації від однієї особи до іншої і юридичного закріплення цього факту процедура відчуження інформації повинна замінюватися передачею прав на її використання і передаватися разом із цими правами;

- *«відособленості інформації»* – для включення до обігу інформацію завжди матеріалізують у вигляді символів, знаків, хвиль; тому вона відособляється від її виробника і існує окремо та незалежно від нього;

- *«матеріальність інформації»* – виникає внаслідок того, що інформація передається та поширюється тільки на матеріальному носії або за допомогою матеріального носія і проявляється як єдність змісту інформації і її носія; ця властивість дозволяє розповсюдити на інформацію дію двох правових інститутів – інституту власності й інституту авторського права;

- *«розповсюдженість (тиражування) інформації»* – вся інформація, що знаходиться в обігу, як правило, надається в документованому вигляді; ця властивість дає можливість закріплювати факт приналежності інформації до конкретної особи;

- *«екземплярність інформації»* полягає в тому, що інформація поширюється на матеріальному носії, що дозволяє забезпечити облік екземплярів інформації через облік носіїв [122, с. 13–14].

Як вірно зазначає Б.А. Кормич: «На відміну від ряду тих галузей науки, які мають справу з інформацією в “чистому вигляді” і звертають увагу лише на її зовнішні, в першу чергу, кількісні характеристики, в рамках правової науки і практики не менш важливе значення мають також її зміст інформації, характеристики, мета та спрямованість інформаційних процесів. З юридичної точки зору змістовний бік інформації взагалі є найважливішим фактором, оскільки саме зміст, суспільна цінність та потенційний вплив інформації є основою визначення правового режиму збирання, виробництва, зберігання, обробки та розповсюдження такої інформації. Саме виходячи зі змісту тієї чи

іншої інформації, можна визначити, чи є вона державною або комерційною таємницею, чи є відповідна інформація об'єктом інтелектуальної власності та авторських прав, чи зашкоджує розповсюдження тієї чи іншої інформації інтересам держави або третіх осіб, чи є законним обмеження прав громадян на доступ до певної інформації тощо» [123, с. 117].

О.В. Харченко зазначає, що інформацію необхідно уявляти як знакові комбінації у формі відомостей та / або даних, що є об'єктами публічного або приватного інтересу [124, с. 122].

В.С. Цимбалюк зауважує, що особливістю сучасного розуміння інформатизації є те, що вона розглядається нині не тільки у технічному, технологічному та науковому сенсі, але і в організаційному, соціально-економічному, правовому та інших через конвергенцію технологій створення, розповсюдження, отримання та зберігання інформації [57, с. 132].

У дисертаційній роботі С.В. Мазурика знаходимо таке узагальнення, згідно з яким автор на основі існуючих (у широкому і вузькому розумінні) понять інформації та інших дефініцій, приводить наступне:

- трактування інформації різноманітні за своїм значенням;
- багато із розроблених понять за змістом в основному адекватні родовому поняттю інформації – як відомостей про предмети, об'єкти, явища, процеси, незалежно від форми їх представлення, що відображаються у свідомості людини або на будь-якому носії, для подальшого сприйняття їх людиною або в інформаційній системі;
- незалежно від трактування терміна «інформація», що використовуються, всі вони, як правило, є складовими – компонентами, формами – представлення інформації, що виражає наявність матеріально-енергетичного носія (сигналу), який сприймається сенсорним або іншим приладом (у широкому сенсі);
- інформація має подвійний характер; по-перше, вона є інформаційним ресурсом суспільства, що володіє певними властивостями, які необхідні для інформаційного забезпечення суспільної діяльності та повсякденного життя людей; по-друге, інформація – це специфічна сировина, яка підлягає обробці

спеціальними технологіями з метою отримання певного інформаційного продукту, це сировина, що наділена певною властивістю (якістю); при цьому вимоги до властивостей інформації визначаються власником або користувачем [77, с. 45–46], [74, с. 62].

В.А. Залізник, систематизуючи погляди фахівців щодо основних ознак (властивостей) інформації, зазначав, що з точки зору юридичної науки найбільш важливими є такі властивості:

- багаторазовість використання;
- схоронність після передачі у суб'єкта, що її передає;
- невідчужуваність;
- невичерпність;
- здатність до тиражування;
- інтелектуальність;
- екземплярність;
- суспільна цінність;
- змістовність тощо

Виходячи з наведених ознак інформації та легальних – доктринальних – визначень поняття «інформація», в юридичній науці В.А. Залізник надає таке формулювання: формально визначені результати інтелектуальної діяльності людини, що урегульовані вітчизняним законодавством [125, с. 57–58].

Б.А. Кормич пропонує таке визначення інформації: це дані, що були організовані в такій формі та задокументовані або передані таким чином, що можуть бути сприйнятими іншою особою [123, с. 45].

Т.А. Костецька зазначає, що інформація – відомості в будь-якій формі й вигляді, збережені на будь-яких носіях (листи, книги, примітки, ілюстрації, карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їхніх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості [126, с. 45].

Ознаками інформації є такі:

- самостійність інформації стосовно свого носія;
- можливість багаторазового використання однієї і тієї самої інформації;
- інформація не зникає при споживанні;
- збереження інформації, що передається, у суб'єкта, який її передає;
- здатність до збереження, агрегування, інтегрування, накопичення, «стискання»;
- кількісна визначеність інформації;
- системність [127, с. 70–71].

Визначення інформації закріплене в Законі України «Про інформацію».

Стаття 1 цього закону передбачає, що інформація – це будь-які відомості та / або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді»[82].

Попередня редакція цієї норми надавала таке визначення інформації – як «документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі» [82].

І попередня, і чинна сьогодні редакція цієї статті формує уявлення про інформацію як системи відомостей, що в цілому може бути виправданим при матеріально-процесуальному підході. Зокрема, при формуванні різних документів, при організації діловодства, роботи зі зверненнями, архівній діяльності тощо. Проте, в умовах розвитку електронного урядування, категорія інформації повинна також удосконалюватись та трансформуватись, адже вона є ядром багатьох діджиталізаційних процесів. Інформація – основа швидкого оперативного та стратегічного управління, її зміна, подача, використання – запорука ефективності адміністративних процесів.

Згідно з наведеним законом, за змістом інформація поділяється на такі види:

- інформація про фізичну особу;
- інформація довідково-енциклопедичного характеру;
- інформація про стан довкілля (екологічна інформація);
- інформація про товар (роботу, послугу);

- науково-технічна інформація;
- податкова інформація;
- правова інформація;
- статистична інформація;
- соціологічна інформація;
- інші види інформації [82].

Незважаючи на конкретизацію змісту, організаційної форми інформації, у чинному законодавстві визначення інформації не завжди базується на формулі: інформація – відомості та / або дані. У деяких нормативних актах поняття «інформація» визначається по-різному [128, с. 172].

Не ставлячи за мету розгляд основних законодавчих дефініцій, що стосуються визначення категорії інформації та її використання в тих чи інших правових актах, слід зробити власні узагальнення щодо правової природи інформації як складової транспарентної діяльності.

Отже, інформація – система відомостей, що використовуються в діяльності органів публічної адміністрації і здатна насичувати та забезпечувати адміністративні процеси потрібні для ефективного функціонування цих органів, що вимагає існування належного режиму її формування та застосування (включаючи, захист та охорону) і яка становить інтерес для суспільства, окремих громадян, інших суб'єктів.

Інформація – основний поширювальний елемент будь-якої діяльності і провідник даних про той чи інших процес. Зважаючи на це, саме інформація є елементом транспарентності, що здатна, з одного боку, матеріалізувати конкретну вимогу або запит суспільства (окремого громадянина) щодо знання реального стану в системі публічного адміністрування, іншого – навпаки – надати можливість органу публічної адміністрації, без втручання в його оперативну діяльність, знаходитись в постійній комунікації з суспільством. Таким чином, виявляється демократичність діяльності, бажанні до відкритості та взаємоповаги.

Баланс прихованої та відкритої інформації – свідчення ефективності

організації адміністративних процесів в органі публічного управління, причому відхилення хоча б в один бік призводить до появи негативних явищ у відносинах із суб'єктами комунікативної співпраці. Надлишок засекреченої інформації формує зменшення рівня довіри до діяльності органу публічного управління, перебільшення необхідної поінформованості призводить до потенційного розбалансування адміністративних зв'язків між різними інституціями, адже надання тієї чи іншої інформації повинно бути певно мірою узгодженим та збалансованим в інтересах усіх учасників публічних відносин. Явище транспарентності прямо обумовлене циркуляцією інформації, що створює кластерну систему, поширення певних даних.

Види інформації, що мають значення для явища транспарентності, пов'язані із спеціалізацією того чи іншого органу публічного управління, хоча в сукупності формують чітке явлення про процеси, що в ньому відбуваються, та функціональне наповнення адміністративних процесів.

Поряд із цим сучасне законодавство про інформацію потребує розвитку та вдосконалення, що вимагає здійснення подальших кроків в цій царині, і нагальною видається зміна підходів до правового регулювання питань інформації, а також усіх інших процесів, пов'язаних із нею. Тому пропонуємо, прийняти закон України «Про правове забезпечення інформаційних процесів в Україні».

Підсумуємо.

1. Інформаційна взаємодія – теоретична категорія, яка характеризує процес ділової співпраці між суб'єктами, наділеними інформаційними правами та обов'язками, погоджений за часом, місцем, обставинами та передбачає здійснення спільних заходів, потрібних для досягнення завдань і цілей, а також реалізації функцій сторін, що взаємодіють.

2. Інформаційна взаємодія органів публічної адміністрації – теоретична категорія, що характеризує процес ділового співробітництва між органом публічної адміністрації та іншими суб'єктами в інформаційній сфері, що погоджено за часом, місцем, обставинами та передбачає здійснення спільних

заходів, потрібних для досягнення завдань і цілей, а також реалізації функцій сторін, що взаємодіють, причому пріоритетною метою є забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому.

3. Інформаційна взаємодія щодо забезпечення транспарентності органів публічної адміністрації – процес ділової співпраці органу публічної адміністрації з іншими публічними інституціями, громадянами, що забезпечує та гарантує відкритість і прозорість його функціонування, що передбачає налагодження комунікативної співпраці (погодженої за часом, місцем та ін. спільної діяльності) з метою забезпечення вільного отримання громадянами та іншими інституціями інформації про ключові напрями діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади.

4. Чинне законодавство про інформацію та її обіг дозволяє констатувати розуміння про інформацію як системи відомостей, що в цілому може бути виправданим при матеріально-процесуальному підході. Зокрема, при формуванні різних документів, при організації діловодства та роботи зі зверненнями, архівній діяльності тощо. Проте в умовах розвитку електронного урядування, категорія інформації повинна також удосконалюватись та трансформуватись, адже вона є ядром багатьох діджиталізаційних процесів. Інформація – основа швидкого оперативного та стратегічного управління, її зміна, подача, використання є запорукою ефективності адміністративних процесів.

Отже, інформація – система відомостей, що використовуються в діяльності органів публічної адміністрації. Вона здатна насичувати та забезпечувати адміністративні процеси, потрібні для ефективного функціонування цих органів, що вимагає існування належного режиму її формування та застосування (включаючи захист та охорону). Все це становить інтерес для суспільства, окремих громадян, інших суб'єктів.

5. Інформація – основний поширювальний елемент будь-якої діяльності та провідник даних про той чи інший процес. Зважаючи на це, саме інформація є

елементом транспарентності, яка здатна матеріалізувати конкретну вимогу чи запит суспільства (окремого громадянина) щодо знання реального стану в системі публічного адміністрування, або – навпаки, надає можливість органу публічної адміністрації – без втручання в його оперативну діяльність – знаходитись в постійній комунікації з суспільством, показуючи таким чином демократичність діяльності, бажання до відкритості та взаємоповаги.

6. Баланс прихованої та відкритої інформації – свідчення ефективності організації адміністративних процесів в органі публічного управління, причому відхилення хоча б в один бік призводить до появи негативних явищ у відносинах з суб'єктами комунікативної співпраці. Надлишок засекреченої інформації формує зменшення рівня довіри до діяльності органу публічного управління, а перебільшення необхідної поінформованості призводить до потенційного розбалансування адміністративних зв'язків між різними інституціями, адже надання тієї чи іншої інформації повинно бути до певної міри узгодженим та збалансованим в інтересах усіх учасників публічних відносин. Явище транспарентності прямо обумовлене циркуляцією інформації, що створює кластерну систему, розповсюдження певних даних.

7. Види інформації, що мають значення для явища транспарентності пов'язані зі спеціалізацією того чи іншого органу публічного управління, хоча в цілому формують чітке явлення про процеси, що в ньому відбуваються, та функціональне наповнення адміністративних процесів. Поряд із цим, сучасне законодавство про інформацію потребує розвитку і вдосконалення, що вимагає здійснення подальших кроків в цій царині. Тому, нагальною видається зміна підходів до правового регулювання питань інформації, а також усіх інших процесів пов'язаних із нею. Тому пропонуємо, прийняти закон України «Про правове забезпечення інформаційних процесів в Україні».

Висновки до розділу

1. Інформаційне забезпечення – обов'язковий елемент організаційного

процесу і публічного адміністрування, який передбачає формування та використання масиву інформації, необхідного для здійснення управлінських операцій.

2. Якісне насичення відповідними даними є запорукою ефективності управління, для чого необхідне здійснення системи заходів щодо їхнього збору, обробки, оцінки з метою подальшого правильного та раціонального використання при прийнятті управлінських та інших похідних владних рішень.

3. Інформаційне забезпечення діяльності органів публічного управління визначається як елемент публічного адміністрування внутрішньоорганізаційних процесів, що передбачає формування (шляхом збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання) та використання системи інформаційних ресурсів, необхідних для здійснення управлінських процесів, спрямованих на виконання завдань, реалізації функцій обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності, а також належної комунікації із інституціями держави, громадянського суспільства та окремими громадянами.

4. Інформаційне забезпечення діяльності органів публічного управління має такі ознаки:

- є елементом публічного адміністрування, внутрішньоорганізаційних процесів, адміністративної діяльності;
- передбачає формування системи інформаційних ресурсів шляхом збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання;
- основне призначення інформаційного забезпечення – підкріплення управлінських процесів;
- кінцевий результат інформаційного забезпечення – виконання завдань, реалізація функцій обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності;
- сприяють належній комунікації із інституціями держави, громадянського суспільства та окремими громадянами;
- процес інформатизації і широкого використання інформаційних

технологій – передумова зменшення бюрократичних процесів, пришвидшення усіх процедур, що сприяє перебудові взаємин публічних службовців з громадянами;

– створює необхідний дата-банк, який здатен забезпечити належну реалізацію аналітичної, комунікативної та операційної функцій органу публічної адміністрації.

5. Комунікативний аспект інформаційного забезпечення має надзвичайно важливе значення для побудови ефективних зв'язків органів публічної адміністрації з іншими учасниками відносин у сфері публічного адміністрування. Він безпосередньо пов'язаний із транспарентністю діяльності означених органів, адже остання неможлива без належного інформаційного підкріплення.

6. Інформаційно-правове забезпечення у сучасних наукових роботах розглядається у таких аспектах:

▪ *інформаційно-технологічному* – обумовленому поєднанням організаційних технологій в адмініструванні з конкретно-технічними характеристиками засобів інформатизації;

▪ *процедурному*, який передбачає характеристику послідовних або непослідовних етапів роботи з інформацією;

▪ *правовому* – якщо забезпечення пов'язується із закріпленням того чи іншого виду інформації у нормативно-правових документах, що мають регламентний або процесуальний характер, або розкривають правовий статус конкретно взятого суб'єкта публічного управління, або системи цих суб'єктів;

▪ *видовому* – коли інформаційне забезпечення обумовлене певним видом груп правовідносин тієї чи іншої сфери або видом інформації, що застосовується в цих правовідносинах.

7. Інформаційні правовідносини у діяльності органів публічної адміністрації урегульовані нормами права відносини, що обумовлені реалізацією інформаційних прав та обов'язків посадових осіб органів публічної адміністрації. Такі правовідносини виникають з приводу формування,

використання та захисту інформації, яка необхідна для внутрішньоорганізаційного забезпечення, процедур публічного адміністрування, а також для належної інформаційної комунікації з інститутами держави та громадянського суспільства.

8. Інформаційна взаємодія – теоретична категорія, яка характеризує процес ділової співпраці між суб'єктами, наділеними інформаційними правами та обов'язками, що погоджено за часом, місцем, обставинами і передбачає здійснення спільних заходів, потрібних для досягнення завдань і цілей, а також реалізації функцій сторін, що взаємодіють.

Інформаційна взаємодія органів публічної адміністрації – теоретична категорія, що характеризує процес ділової співпраці між органом публічної адміністрації й іншими суб'єктами у інформаційній сфері, що погоджено за часом, місцем, обставинами та передбачає здійснення спільних заходів, потрібних для досягнення завдань і цілей, а також реалізації функцій сторін, що взаємодіють; причому пріоритетною метою є забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому.

Інформаційна взаємодія щодо забезпечення транспарентності органів публічної адміністрації – процес ділової співпраці органу публічної адміністрації з іншими публічними інституціями, громадянами, що забезпечує та гарантує відкритість і прозорість його функціонування, що передбачає налагодження комунікативної співпраці (погодженої за часом, місцем та іншими складовими спільної діяльності) з метою забезпечення вільного отримання громадянами й іншими інституціями інформації про ключові напрями діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади.

9. Чинне законодавство про інформацію та її обіг дозволяє констатувати розуміння інформації як системи відомостей, що в цілому може бути виправданим при матеріально-процесуальному підході. Зокрема, при формуванні різних документів, при організації діловодства, роботи зі зверненнями, архівній діяльності тощо. Проте, в умовах розвитку електронного

урядування категорія інформації повинна також удосконалюватись та трансформуватись, адже вона є ядром багатьох діджиталізаційних процесів. Інформація – основа швидкого оперативного та стратегічного управління, а її зміна, подача, використання – запорука ефективності адміністративних процесів.

Отже, інформація – система відомостей, що використовуються в діяльності органів публічної адміністрації, вона здатна насичувати та забезпечувати адміністративні процеси, потрібні для ефективного функціонування цих органів. Все це вимагає існування належного режиму її формування та застосування (включаючи, захист та охорону) і становить інтерес для суспільства, окремих громадян, інших суб'єктів.

Інформація – основний поширювальний елемент будь-якої діяльності та провідник даних про той чи інших процес. Зважаючи на це, саме інформація є елементом транспарентності, що здатна матеріалізувати конкретну вимогу або запит суспільства (окремого громадянина) щодо знання реального стану в системі публічного адміністрування, або – навпаки – надає можливість органу публічної адміністрації, без втручання в його оперативну діяльність, знаходитись в постійній комунікації з суспільством та показувати таким чином демократичність діяльності, бажання до відкритості та взаємоповаги.

10. Баланс прихованої та відкритої інформації є свідченням ефективності організації адміністративних процесів в органі публічного управління, причому відхилення хоча б в один бік призводить до появи негативних явищ у відносинах із суб'єктами комунікативної співпраці. Надлишок засекреченої інформації формує зменшення рівня довіри до діяльності органу публічного управління, перебільшення необхідної поінформованості призводить до потенційного розбалансування адміністративних зв'язків між різними інституціями, тому що надання тієї чи іншої інформації має бути певною мірою узгодженим та збалансованим в інтересах усіх учасників публічних відносин. Явище транспарентності прямо обумовлене циркуляцією інформації, що створює кластерну систему, розповсюдження певних даних.

Види інформації, що мають значення для явища транспарентності, пов'язані із спеціалізацією того чи іншого органу публічного управління, хоча в цілому формують чітке уявлення про процеси, що в ньому відбуваються, а також функціональне наповнення адміністративних процесів. Поряд із цим, сучасне законодавство про інформацію потребує постійного розвитку та вдосконалення, що вимагає здійснення подальших кроків в цій царині. Отже, нагальною видається зміна підходів до правового регулювання питань інформації, а також усіх інших процесів, пов'язаних із нею. Тому пропонуємо, прийняти закон України «Про правове забезпечення інформаційних процесів в Україні».

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Поняття, ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації

Однією з ключових, реальних проблем управління сучасним демократичним суспільством є зниження довіри та поваги до влади із боку громадян. Умова успіху у подоланні цієї колізії, налагодження поваги та партнерських відносин громади з владою лежить в площині сталих взаємозв'язків, в забезпеченні зворотного зв'язку між суспільством і представниками влади як регуляторами суспільних відносин. Для практичної реалізації цього зворотного зв'язку фундаментальними засадами управління державою повинні бути прозорість і відкритість, що визначається як транспарентність. Високий рівень прозорості і відкритості функціонування органів публічної адміністрації розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні.

Транспарентність у публічному управлінні слугує різним цілям. Прозора адміністративна дія сприяє правовій визначеності, оскільки рішення стають більш передбачуваними. Завдяки прозорості громадяни поінформовані про адміністративні рішення та організацію, таким чином здійснюють певний контроль: адміністрація несе пряму відповідальність перед народом. Якщо адміністрації нема чого приховувати, надійність такої установи також посилюється.

Принцип транспарентності в органах публічної адміністрації є об'єктом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких найбільш приділяють увагу цій категорії такі дослідники: Д. Гунін, О. Кошова,

П. Манченко, І. Мінаєва, Л. Наливайко, Ю. Нисневич, М. Пашковська, Г. Пизіна, В. Пилаєва, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

Методологічно вірним підходом для з'ясування питання визначення принципу транспарентності та його правової природи вважаємо підхід, який передбачає характеристику самої категорії «принцип» як теоретичної конструкції та її екстраполяції на явище транспарентності, про яке вже говорилось у першому розділі.

Термін «принцип» походить від латинського *principium*, що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість та найсуттєвіші властивості [129, с. 693].

Отже, загальноприйнятим еквівалентом слів «основа», «початок», «першоджерело» є слово «принцип», котре отримало свою назву від латинського *principium*, що буквально і перекладається як те, з чого все починається [130, 131].

Категорія «принцип» розглядається також у двох значеннях: 1) як підстава, з якої слід виходити та якою необхідно керуватися у науковому пізнанні чи практичній діяльності; 2) як внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки та діяльності [132, с. 309].

У тлумачному словнику термін «принцип» означає: основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку, основний закон якої-небудь точної науки, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось, переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [133].

Принципи – основоположні засади формування ставлення людини до світу. Вони визначають рівень «людяності» життя. Оскільки принципи відображають сутнісну сторону відносин, вони є невід'ємною складовою світоглядних переконань та онтологічною засадою моральності [134]. Принципи – важливий і базовий елемент будь-якої діяльності, саме те, завдяки чому забезпечується

стабільність, системність та послідовність останньої. Відсутність принципів, як правило, свідчить про потенційну відсутність сталості, зміну чи деформацію певних управлінських чи інших відносин.

При характеристиці принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, становить собою ідею, положення, вимогу, цінність, стандарт, по-друге, є не простим положенням, ідеєю, вимогою, цінністю, стандартом, а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним. Більшість цих слів є синонімами, однак при ретельнішому погляді на термінологію можна побачити деяку відмінність між категоріями «принцип», «ідея», «положення», «вимога» [135, с. 24]. Традиційний підхід до розуміння принципів передбачає використання системи синонімічних категорій, які в результаті характеризують основоположні начала, що взаємопов'язані і є системоутворюючою характеристикою або властивістю діяльності, процесу, процедури тощо. Транспарентність – явище, яке поєднує в собі властивості, які характеризують два елементи природи функціонування органу публічного управління: прозорість та відкритість. Саме ці якості транспарентність визначає як принцип і засаду. Поряд із цим, транспарентність наділена власними принципами, які формуються та закріплюються під час її реалізації.

Визначаючи зміст та значення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади В.М. Пилаєва зазначала, що *принцип транспарентності*, органічно поєднуючи в собі категорії загальних принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності, є *загальним принципом* серед усіх принципів діяльності органів виконавчої влади. Враховуючи проблемні аспекти та особливості меж правового регулювання питання класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, а також динамічний характер цієї категорії, до загальних принципів В.М. Пилаєва відносила: верховенство права, законність, пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, пропорційність, транспарентність, правову визначеність, відповідальність, підзвітність, ефективність, професіоналізм. При

цьому, враховуючи, що комплексний принцип транспарентності сформувався на основі загальних принципів права, конституційних положень, принципів адміністративного права, він є складовим елементом системи європейських принципів «належного врядування», і його регулятивний вплив пронизує всі форми діяльності органів виконавчої влади [136, с. 63].

У цілому закріплення транспарентності як нормативного принципу могло б означати, що забезпечення прозорості державного управління є справою держави, тобто обов'язком державних і муніципальних органів влади, а сама влада підконтрольна суспільству [137].

Під принципом прозорості, на думку вченої І. В. Ткач, варто розуміти не лише процес інформування, а – що значно важливіше – процес перетворення інформації про діяльність органів публічної влади на зрозумілу і легку для сприйняття. Тобто прозорість як принцип комунікації органів публічної влади з населенням, думається, має передбачати забезпечення поінформованості населення про діяльність органів публічної влади та формування розуміння цієї діяльності [21].

Транспарентність як інструмент демократії – це спосіб забезпечення рівності прав на інформацію, участі в суспільно-політичному житті суспільства, контролю громадян щодо органів влади й управління, розвитку громадянського суспільства. Умови, принципи та правила використання транспарентності як інструмента демократії мають чітко регламентуватися законодавством [16, с. 45].

На підставі проаналізованих даних про принцип транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування Л. І. Адашис обґрунтувала висновок про те, що транспарентність, як свідчать складені нею нормативно-правові акти, виступає одним із ключових принципів функціонування органів державної влади в Україні. Інтерпретуючи – з точки зору транспарентності – теорію поділу влади на законодавчу, судову та виконавчу, належить констатувати, що різні її складові частини (публічність, гласність, доступність, підзвітність, відкритість) застосовуються як принцип діяльності в різних

аспектах функціонування вказаних органів. Вбачаючи те, що проаналізовані документи мають загальний характер для функціонування відповідних гілок влади, діяльність їх структурних ланок – від найбільших до найменших – має здійснюватися відповідно до принципу прозорості. Отже, варто наголосити на важливості прозорості у функціонуванні органів місцевого самоврядування, які за своєю природою покликані задовольнити потреби локальних груп населення. Виходячи із того, що органи місцевого самоврядування є одними з тих інституцій, що знаходяться в безпосередній близькості до найбільш дрібних громад, їх прозора діяльність стане стійким фундаментом підвищення довіри до влади, механізмом подолання корупції та значним фактором у налагодженні тісної співпраці влада – громада [138].

На підставі проаналізованих даних, Л. Р. Наливайко та М. Ю. Романов обґрунтували висновок про те, що прозорість, посилаючись на нормативно-правові акти українського законодавця, виступає одним із ключових принципів функціонування органів державної влади в Україні. Використовуючи прозорість як принцип діяльності в контексті теорії поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову в площину прозорості, належить констатувати, що різні її складові частини (публічність, гласність, прозорість, підзвітність, відкритість) застосовуються як принцип діяльності в різних аспектах функціонування вказаних органів. Вбачаючи те, що проаналізовані документи мають загальний характер для функціонування відповідних гілок влади, діяльність їх структурних ланок від найбільших до найменших має здійснюватися, керуючись принципом прозорості. Водночас на підставі проаналізованих даних можна сформулювати об'єктивну позицію щодо важливості прозорості у функціонуванні органів місцевого самоврядування, які за своєю природою покликані задовольнити потреби локального населення [18, с. 50].

Відсутність достатнього рівня поінформованості – так само, як і переповненість каналів урядової інформації інформаційним шумом,

позбавляють громадськість можливості приймати участь у керівництві державними справами. Закритість доступу до соціальної інформації про напрямки та стан державної політики в країні унеможлиблює проведення громадського контролю, надання об'єктивної оцінки діям посадовців та можливості впливу на них з боку громадськості з метою скерування розвитку держави в напрямку, який необхідний для конкретного суспільства [136, с. 45].

Розглядаючи транспарентність як принцип соціально-політичної комунікації, що відбувається у форматі діалогу держави і громадянського суспільства, Ю. В. Пасмор визначає обставини, необхідні для інформування суб'єктів комунікації: наявність умов для вільного отримання інформації та можливості обговорення повних, достатніх і достовірних даних про ту чи іншу діяльність об'єктів або результатів. Все це дозволить зацікавленій особі одержати необхідний об'єм інформації і скласти адекватне уявлення про стан державної політики в країні [139, с. 123–136]

В. М. Пилаєва вважає принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні комплексним принципом, який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління за допомогою таких дій:

- регулювання процесів отримання та забезпечення доступу (інформування) громадськості до об'єктивної, достовірної, повної, зрозумілої, своєчасної, актуальної, доступної та неупередженої інформації стосовно діяльності органів виконавчої влади;

- створення умов та гарантій реалізації права участі громадськості в управлінні державними справами через забезпечення доступу до механізмів прямої та представницької демократії (право голосу, право бути обраним, право доступу до державної служби, право організації та участі в референдумі) та проведення громадських консультацій;

- вжиття заходів громадського контролю та моніторингу діяльності органів виконавчої влади на відповідність принципам демократизму, законності та

ефективності дій та рішень посадових осіб цих органів, та виконання безпосередньо обов'язку органів виконавчої влади звітувати перед населенням про результати своєї діяльності і можливість застосування законних заходів відповідальності;

– створенням партнерських відносин влади і суспільства з метою активізації всього комплексу ресурсів для розбудови демократичної правової держави; за змістом принцип транспарентності органічно поєднує категорії «право доступу до публічної інформації», «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «вимоги спрощення мови адміністрування» [140, с. 13].

Усі зазначені підходи, дозволяють зробити власні проміжні висновки.

▪ По-перше, принцип транспарентності органів публічної адміністрації повинен розглядатись як квінтесенція базових, основоположних стандартів, що є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки та розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, покращення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

▪ По-друге, принцип транспарентності органів публічної адміністрації є обов'язковою вимогою функціонування цих органів, зміст та природа якого повинна враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденційною інформацією, швидкість комунікативних можливостей, а відповідно – оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

▪ По-третє, ключове значення принципу транспарентності органів публічної адміністрації розривається крізь призму функціонального змісту конкретно взятого органу публічної адміністрації. Це означає, що обсяг комунікативної можливості та потреби в різних публічно-владних інституціях є різною (наприклад, рівень транспарентності Міністерства охорони здоров'я України

суттєво відрізняється від відкритості будь-якого з правоохоронних органів). Проте, на фоні цього слід вказати на існування базових стандартів транспарентної діяльності, які є обов'язковими для усіх без виключення органів публічного управління.

▪По-четверте, принцип транспарентності органів публічної адміністрації – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та законності публічно-владної діяльності.

Остання позиція також говорить про те, що, досліджуючи якість виконання норм закону, які зобов'язують органи публічної адміністрації регулярно звітувати перед населенням, можемо спостерігати відсутність повної та достовірної інформації про діяльність таких органів, а це, відповідно, унеможлиблює налагодження зворотного зв'язку та партнерського діалогу між владою та суспільством.

Ми вже зазначали раніше, що використання терміна «транспарентність» бере свій початок із джерел західної політико-правової науки, зокрема, широко застосовується в нормативно-правових актах Організації з безпеки та співробітництва в Європі. Європейський Суд з прав людини частіше використовує терміни «публічність» та «відкритість». Спробуємо дати визначення кожному з них. Дослівний переклад терміна «транспарентність» з англійської мови означає «прозорий», «доступний». Оскільки цей термін має західне походження, спробуємо проаналізувати думку зарубіжних вчених з метою вірного застосування у вітчизняній науковій доктрині.

Саме слово «транспарентність» походить від середньовічного латинського «продемонструвати» [141, с. 34]. За латинською енциклопедією, термін «транспарентність» має декілька пояснень. Перша група посилається на основне значення прозорості, яка є «властивістю передачі світла без помітного розсіювання, щоб чітко було видно тіла, що лежать» [141]. Синоніми – «пелюстки» або «діафрагми». Друге тлумачення дають професори Оксфордського університету Джон Сімпсон та Едмунд Вейнер: «образне відчуття “прозорого” означає “вільне від притворства чи обману” (у розумінні

«відвертий, відкритий, непристойний»), «легко виявляється або проглядається» і «легко зрозумілий» (іншими словами «очевидний, ясний») [142, с. 54]. У свою чергу, Роберт Мэпплторп дає розуміння прозорості як «якість чогось (...), що полегшує розуміння», або навіть «щось, таке як привід чи брехня, що дозволяє комусь легко побачити правду» [143].

Таким чином, в контексті адміністрації прозорість можна говорити лише метафорично, що означає: неточне і досить невиразне використання цього терміну, що викликає необхідність пояснити цю категорію в сфері публічної адміністрації. Прозорість – це поняття, яке застосовується та є вимогою в різних сферах життя, будь-то політика, приватний сектор економіки або соціальні системи. Незважаючи на те, що прозорість в органах публічної адміністрації постає як основоположний принцип, сама концепція прозорості рідко була предметом аналізу. Це спостерігалось в дослідженні англійських дослідників, які зазначають, що «сучасне застосування поняття “прозорість” у державному управлінні загалом розглядається як само собою зрозуміле» [144, с. 288]. Воно «часто використовується, але не аналізується» [144, с. 303]. Неточне значення прозорості та його зв'язок з спорідненими поняттями є однією з проблем, яка заслуговує на увагу. Прозорість у прийнятті управлінських рішень передбачає відкриття уряду для управління владою шляхом інформування людей про питання, що становлять державний інтерес, громадські консультації щодо законопроектів та їхнє право брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розробки нормативних актів. Прозорість рішення «означає ступінь відкритості для виборів чи перевірки» [145, с. 332].

На думку європейських дослідників, прозорість у публічному управлінні слугує двом конкретним цілям: з одного боку, прозорість захищає суспільні інтереси, оскільки зменшує ризик недобросовісної адміністрації та корупції, з іншого, – є дієвим інструментом захисту прав індивідуума, оскільки забезпечує необхідні підстави для прийняття адміністративних рішень [146, с. 13].

Угорський науковець Річард Ліннінг у своїх працях зазначає, що «політика

уряду повинна бути відкритою та прозорою» [147]. В цьому контексті автор вкладає у зміст транспарентності необхідність державних органів у своїй роботі продемонструвати прозорість, яка виражається в активному залученні громадян – як основного бенефіціара – до прийняття управлінських рішень. Принцип транспарентності у прийнятті рішень органами публічної адміністрації є механізмом, за допомогою якого реалізовується право громадян на інформацію, надане ст. 31 Конституції Угорщини [148, с. 336]. Автор наголошує на тому, що прозорість рішень необхідна для того, щоб показати ще більшу прихильність органів публічної адміністрації, оскільки відповідно до принципу субсидіарності ці органи – найбільш близькі до громадян.

Віктор Алістар говорить, що транспарентність рішень – це будь-який соціальний механізм у демократичному суспільстві для забезпечення ефективної участі громадян та неурядових організацій у суспільному житті і призначенні представників установ та органів влади [149, с. 132]. В Румунії цей механізм регулюється Законом № 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у сфері державного управління» [150].

Проаналізувавши думки вчених різних країн щодо визначення категорії «транспарентності органів публічної адміністрації», можна визначити кілька складових змісту цього поняття:

- інформування людей про питання, які становлять державний інтерес;
- громадські консультації щодо законопроектів та право громадян брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розробки нормативних актів;
- реалізація права громадян на інформацію;
- захист суспільних інтересів шляхом зменшення ризиків недобросовісної адміністрації та корупції;
- партнерський та довірчий діалог між органами публічної адміністрації та представниками громадськості.

Отже, частіше за все поняття «транспарентності» розуміється як політична або адміністративна категорія. Транспарентність сфери політичного життя

тракується як відкритість його легітимності для громадян, доступність та прозорість інформації про рішення публічних органів влади, цілі та результати їх діяльності. Обмеження відкритості або непрозорість політичного процесу говорить про низький рівень демократії в тій чи іншій країні.

Наступна частина нашого дослідження – аналіз напрацювання вітчизняних науковців щодо підходів визначення категорії принципу транспарентності органів публічної адміністрації.

Термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими таким чином:

- сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [151, с. 140].

Під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [152].

Т.О. Карабін узагальнює, що організаційно публічну адміністрацію формують такі суб'єкти: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Однак сьгоднішні реалії є такими, що функціонально повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, але і органами, які не належать до перелічених [153, с. 26]. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно

відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [154, с. 18]. У такому випадку, суб'єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну структуру публічного адміністрування, під яким розуміється органічно єдина та чинна система органів державного управління, передусім – органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних [154, с. 73].

Т.М. Кравцова, проаналізувавши різні аспекти системи та природи публічної адміністрації, виділила низку притаманних їй ознак (властивостей):

- 1) певним чином узгоджена і організована система органів;
- 2) суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- 3) складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи;
- 4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;
- 5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;
- 6) метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;
- 7) щодо методів впливу, то окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів [152].

З'ясування природи та сутності публічної адміністрації важлива для нашого дослідження з огляду на те, що вона виступає базовою сферою для розгляду принципу транспарентності. Транспарентність публічної адміністрації повинна забезпечити якісний комунікативний ефект при здійсненні публічного адміністрування в певній сфері.

Зважаючи на важливість базової категорії системи органів публічної адміністрації, а також враховуючи аналіз попередніх напрацювань, під такими

системами ми розуміємо систему органів, що наділені публічно-владними функціями та повноваженнями, здійснюють організаційно-розпорядчу та адміністративно-управлінську діяльність в різних публічних сферах з метою забезпечення стабільного функціонування держави, її сталого розвитку на засадах пріоритету дотримання прав і свобод людини, верховенства права та інших демократичних цінностей.

У такому контексті, транспарентність є забезпечувальним елементом, засадою, що стає нарівні з демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формують світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

У продовження дослідження, слід вказати на позицію українського вченого О. Романченка, який, аналізуючи особливості «транспарентності центрального банку», відмічає, що це – досить давнє та відоме поняття, під яким розуміється рівень розкриття державним органом інформації про свою діяльність, причому справа – не в простій прозорості діяльності регулятора, а у її зрозумілості для зацікавлених осіб. Саме це і називають транспарентністю (*transparency*). Тобто інформація, яка розкривається центральним банком або іншими регуляторами, має бути достовірною, зрозумілою й опрацьованою, щоб суб'єкти регульованого ринку мали змогу приймати на основі цієї інформації адекватні рішення [155].

Р.І. Стадник розуміє відкритість органів влади як принцип законодавства про свободу інформації та зазначає, що принцип максимальної відкритості – це складова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, – кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [156, с. 56]. Н. Каменська притримується думки, що відкритість охоплює право на доступ до інформації, адже реалізація права на звернення до публічної адміністрації безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у власності відповідних органів влади [157, с. 199]. О.В. Щербанюк акцентує увагу на тому, що конституційно-правовий інститут транспарентності – як відкритість органів державної влади – полягає в визнанні інформації про діяльність органів вдали

власністю народу [158, с. 100].

Схожі характеристики поняття «транспарентності» дають й інші дослідники. Наприклад, Е. Афонін та О. Суший сходяться на думці про те, що транспарентність – це засадна властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття рішень та активізації громадського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність – це певні атрибутивні ознаки (характеристики) транспарентності [17, с. 12]. Думку цих авторів підтримує і М. Пашковська, яка говорить про те, що транспарентність – засадниче поняття, яке поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі [20, с. 136].

Зрештою, наведений вище науковий підхід стосовно визначення сутності принципу транспарентності бере свій початок з історичних витоків, оскільки першим кроком в процесі запровадження відкритості державної влади була зміна порядку доступу до інформації про діяльність органів адміністрації. Мається на увазі закріплення на законодавчому рівні права доступу до офіційних джерел та документів органів публічної адміністрації, зняття з деяких офіційних документів грифу конфіденційної інформації.

Аналізуючи наукову літературу, можна прослідкувати тенденцію про те, що науковці не відмежовують поняття «транспарентність» від прозорості та відкритості.

Наприклад, Д.П. Співак, досліджуючи категорію транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації, часто використовує поняття «відкритість» та «прозорість». При цьому «відкритість» визначає принцип розвитку системи надання адміністративних послуг, та є суто інформаційною в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування, а прозорість визначає принцип організації державного управління у сфері надання послуг. Автор доводить, що окремі спроби відокремлення

прозорості від відкритості не є достатньо переконливими [159].

Тихомирова Є. робить висновок про те, що транспарентність та відкритість влади можна розглядати як: фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості та політичної культури; результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію [1, с. 41].

Те саме прослідковується у працях Б. Шевчука, який також не розділяє принципи відкритості та прозорості, зводячи їх у спільну категорію. Автор зазначає, що принцип відкритості та прозорості є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб, передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки [160].

Така думка, зокрема, не суперечить поглядам С. Романюка, який наголошує, що в сучасному людиноцентриському вимірі – з огляду на об'єктивні обставини – транспарентність поєднує у собі такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність [161, с. 78].

Транспарентність (відкритість) слід розглядати як конституційно-правовий принцип організації та функціонування як системи публічної влади, так і окремого органу. Його зміст полягає в тому, що органи публічного управління в різних формах здійснюють найбільш повне інформування громадян про свою діяльність і періодично вдаються до консультацій з громадянами та інститутами громадянського суспільства в процесі розробки і прийняття владних рішень [16].

Отже, принцип транспарентності має певні особливості.

1. Поєднуючи базову основу теоретичної конструкції, категорія «принцип транспарентності» є складовою системи засад функціонування системи органів публічної адміністрації, її внутрішньо-організаційних процесів, а також основою різних інформаційних процесів.

2. Важливість принципу транспарентності обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування органу публічної

адміністрації.

3. Транспарентність як принцип формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави.

4. Принцип транспарентності є практично єдиною передумовою для «фідбеку» про реальний стан речей в роботі органу публічної адміністрації. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

5. Принцип транспарентності – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості та розвинутості стилю керівництва органом публічного управління.

Отже, проаналізувавши ряд наукових праць та підходів як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, на нашу думку, можна виділити перелік ознак, які характеризують саме поняття «транспарентність органів публічної адміністрації» та є його невід’ємними складовими.

Виходячи із цього, до таких ознак слід віднести:

- довірчий, партнерський діалог між органами публічної адміністрації та громадянами;
- пріоритет принципу транспарентності над закритістю влади;
- транспарентність як складова верховенства права;
- своєчасний доступ до повної інформації органів публічної адміністрації;
- практичну можливість населення впливати на прийняття управлінських рішень;
- достовірність та цілісність інформації.

Отже, доходимо висновку, що принцип транспарентності органів публічної адміністрації – це засада, що визначає базові стандарти та процес надання публічно-владними інституціями можливості громадянам мати вільний доступ до інформації про діяльність цих інституцій, впливати на прийняття їх управлінських рішень, а також формування партнерського діалогу між цими суб’єктами на засадах довіри, відкритості та прозорості, запобігання

корупційним проявам.

Підсумуємо.

1. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації повинен розглядатись як квінтесенція базових, основоположних стандартів, які є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, покращення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

2. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації є обов'язковою вимогою функціонування цих органів, зміст та природа якого мве враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденціальною інформацією, швидкість комунікативних можливостей і – відповідно – оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

3. Ключове значення принципу транспарентності органів публічної адміністрації розкривається крізь призму функціонального змісту конкретно взятого органу публічної адміністрації. Це означає, що обсяг комунікативної можливості та потреби в різних публічно-владних інституціях є різною (наприклад, рівень транспарентності Міністерства охорони здоров'я України суттєво відрізняється від відкритості будь-якого з правоохоронних органів). Проте, на фоні цього слід вказати на існування базових стандартів транспарентної діяльності, які є обов'язковими для усіх без виключення органів публічного управління.

4. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та законності публічно-владної діяльності.

5. Транспарентність публічної адміністрації повинна забезпечити якісний комунікативний ефект при здійсненні публічного адміністрування в певній сфері. Зважаючи на важливість базової категорії системи органів публічної

адміністрації, а також враховуючи аналіз попередніх напрацювань, під останніми ми розуміємо систему органів, що наділені публічно-владними функціями та повноваженнями, здійснюють організаційно-розпорядчу та адміністративно-управлінську діяльність в різних публічних сферах з метою забезпечення стабільного функціонування держави, її сталого розвитку на засадах пріоритету дотримання прав і свобод людини, верховенства права та інших демократичних цінностей. У такому контексті транспарентність є забезпечувальним елементом, засадою, що стає поряд з демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формує світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

6. Особливості принципу транспарентності полягають в наступному.

- Поєднуючи базову основу теоретичної конструкції категорії «принцип», транспарентність є складовою системи засад функціонування системи органів публічної адміністрації, її внутрішньо-організаційних процесів і основою різних інформаційних процесів.

- Важливість принципу транспарентності обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування органу публічної адміністрації.

- Транспарентність – як принцип – формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави.

- Принцип транспарентності є практично єдиною передумовою для фідбеку про реальний стан речей в роботі органу публічної адміністрації. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

- Принцип транспарентності – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості та розвинутості стилю керівництва органом публічного управління.

3.2. Адміністративно-правове регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації

Важливо зазначити, що реалізація принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації повинна належним чином забезпечуватися і регламентуватися на нормативному рівні, що дозволить повноцінно використовувати його можливості, зменшити зловживання, а також буде додатковою гарантією розвитку відкритості та прозорості органу публічного управління. Спираючись на специфіку правового забезпечення, зокрема на її складову частину – адміністративно-правове регулювання, – варто розглянути теоретичні аспекти, що характеризують систему норм, у яких визначено різні характеристики принципу транспарентності, а також розкрити практичні аспекти, які характеризують проблеми правореалізації в цій царині.

Отже, традиційно до робіт теоретико-методологічного спрямування правове регулювання є одним із найбільших визначень, зміст якого впливає на подальшу правову характеристику певного процесу, діяльності, відносин.

О.М. Мельник виокремлює такі ознаки правового регулювання: 1) є особливим різновидом соціального регулювання; 2) надає відносинам між суб'єктами певної правової форми, яка має державно-владний характер та вказує на міру можливої та необхідної поведінки; 3) має конкретний, організований характер, оскільки він завжди пов'язаний з реальними відносинами; 4) має цілеспрямований та результативний характер; 5) це впорядкування суспільних відносин, що здійснюється за допомогою правових засобів; 6) має владний характер; 7) гарантує виконання правових норм; 8) має специфічний набір методів та способів [162, с. 24–30].

Специфікуючи категорію правового регулювання до адміністрування, В.М. Плішкін зауважував, що правове забезпечення управління включає його нормативне регулювання та виконання права як засобу управління стосовно конкретної сфери практики. Під цим також розуміється сприяння пошуку

шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм, необхідних для виконання принципово нових завдань управління. Правове забезпечення управління можна визначити як створення та підтримку в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою впорядковуючого впливу всього арсеналу юридичних засобів [163, с. 587].

О. Коротун та О. Світличний справедливо констатують: теоретична конструкція вказаного поняття спонукає науковців розглядати досліджувану категорію як через з'ясування співвідношення категорії «адміністративно-правове забезпечення» з поняттям «адміністративно-правове регулювання»; «правове регулювання» та «правове забезпечення»; через сутнісну характеристику термінів «право» та «забезпечувати»; через «режим» забезпечення; розгляд у вузькому та широкому розумінні [164, с. 93]. Зі свого боку, І.М. Шопіна зазначала, що виділення найбільш загальних закономірностей кожного підходу дає змогу розглянути феномен правового регулювання в інструментальному, інституційному, нормативно-юридичному, діяльнісному, телеологічному, комунікативному, соціальному та інших аспектах, при цьому кожен із них може бути ефективно використаний для вирішення конкретних завдань, які стоять перед певним дослідником [165, с. 19]. Отже, формування нормативно-правової основи публічного управління повинно відповідати управлінському призначенню відповідних органів влади. На загальнодержавному рівні публічне управління має здійснюватися переважно виконавчою владою. Законодавча та судова влади можуть впливати на організаційну складову механізму публічного управління шляхом створення відповідних нормативних актів, тобто через правові норми. Правова ж складова механізму управління – в частині створення правових передумов для його публічності – виражається у нормотворенні і може перебувати як всередині органів виконавчої влади, так і за їх межами, наприклад, при прийнятті законів чи ухваленні судових рішень [166, с. 7].

В. І. Темерецький розглядає адміністративно-правове регулювання як таке,

що являє собою цілеспрямований вплив правових норм, прийнятих державою, і постає в якості відповідних адміністративних засобів забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [167]

А. Баштанник констатує, що, оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, що об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку. Саме тому інституціоналізація організаційно-правового механізму діяльності органів державної влади відповідно до формально закріплених завдань науки державного управління розвивається за такими (чотирма) напрямками. По-перше, ґрунтовний аналіз результативності організаційно-правових механізмів державного регулювання діяльності установ та органів державної влади й розробка на основі такого аналізу методологічного підходу щодо формалізації завдань регулювання діяльності установ та органів державної влади в процесі адміністративного реформування в Україні. По-друге, обґрунтування системи показників та напрацювання методики оцінювання ефективності правового регулювання діяльності установ та органів державної влади на центральному та регіональному рівнях. По-третє, систематизація сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями владного механізму країни в процесі правового регулювання й обґрунтування на цій основі комплексу адміністративно-організаційних механізмів державного регулювання та прогнозування негативних наслідків їх реалізації. По-четверте, обґрунтування доцільності впровадження вже напрацьованих організаційно-правових

механізмів регулювання діяльності органів державної влади [168, с. 194].

І.А. Артеменко досить цікаво підійшла до дослідження правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації. Вивчаючи адміністративно-процесуальний аспект такого регулювання, вона зазначала, що нормативно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації слід розуміти як сукупність нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері публічного управління та спрямовані на чітку регламентацію процедурного аспекту, що сприяє недопущенню свавілля з боку органів публічної адміністрації, забезпечує рівність осіб перед законом, оскільки до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процесуальна форма вирішення конкретної індивідуальної справи. Авторка також зауважує, що з метою забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, створення умов для інтеграції у європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх, є необхідним здійснити певні кроки:

1. Уніфікація та вироблення чітких правил діяльності органів публічної адміністрації з метою ефективного здійснення публічного управління та дотримання прав і свобод громадян, реалізації публічної функції держави й дотримання публічних інтересів.

2. Доопрацювання та прийняття проекту Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», що надасть можливість залучити приватних осіб до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації. Тому що в Україні не повною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи, а також досвід провідних європейських країн щодо залучення приватних осіб до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації.

3. Розроблення кодифікованого нормативно-правового акта, який би визначив базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки, а також гарантії діяльності органів публічної адміністрації з метою

уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів – «Про систему органів публічної адміністрації», або «Кодекс належної адміністрації».

4. З метою вироблення єдиної процесуальної форми прийняття підзаконних нормативно-правових актів органами публічної адміністрації та механізму їх оскарження доцільно прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти».

5. Прийняття Адміністративно-процесуального Кодексу (Адміністративно-процедурного Кодексу), яким має бути врегульовано порядок зовнішньої діяльності органів публічної адміністрації, зокрема в частині прийняття адміністративних актів, провадження за заявами фізичних та юридичних осіб, за ініціативою адміністративних органів, шляхом законодавчого закріплення чіткої, виваженої, науково обґрунтованої, ефективної процесуальної форми розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління [169].

Усі наведені позиції та напрацювання вчених засвідчують існування досить різноманітного бачення питання адміністративно-правового регулювання (забезпечення) функціонування системи органів публічної адміністрації, що в цілому є природнім і дозволяє обирати для кожного взятого дослідження необхідний вірний методологічно оптимальний підхід.

На наш погляд, з'ясування питання адміністративно-правового регулювання в контексті реалізації принципу транспарентності необхідне для формування якісної надбудови для розуміння самого правового (або адміністративно-правового) забезпечення цього принципу та його реалізації.

Тож, під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу транспарентності слід розуміти систему нормативно-правових актів, в яких закріплюється дана засада на рівні окремої норми і яка визначає її як один із стандартів організації та функціонування органів публічної адміністрації в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних

службовців, поліпшення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

Ознаками цього регулювання є такі його властивості:

1. Транспарентність знаходить відображення на рівні норми або інституту статусного закону або нормативно-правового документу, що урегульовує правовий статус та характер повноважень органу в системі інших базових засад.

2. Транспарентність не завжди закріплюється на рівні закону, проте її введення у систему принципів свідчить про намір гарантувати відкритість та прозорість в діяльності органу публічного управління.

3. Призначення правового регулювання принципу транспарентності полягає у створенні системи гарантій для імперативного виконання траспарентних вимог.

4. Специфіка правового регулювання принципу полягає у його статичності та наступному впливі на процеси, що відбуваються під час роботи органу влади у частині необхідності поширювати інформацію, а не її приховування.

Поряд із загальним адміністративно-правовим регулюванням, питання транспарентності прямо обумовлені та корелюються з інформаційним законодавством, адже воно комплексно регулює різноманітні питання інформаційних процесів, відносин, інформатизації тощо, які, в свою чергу, закладені в розуміння транспарентності.

Правове регулювання інформаційних відносин в Україні – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування відносин, що виникають між громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, юридичними особами, державою та міжнародними організаціями в усіх сферах життя і діяльності суспільства та держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [125, с. 81].

Сучасне інформаційне законодавство України, на думку О.В. Стоєцького, наділене колом певних проблем щодо правового регулювання інформаційних відносин:

- відсутність легальної чіткої ієрархічної єдності законів, що викликає суперечливе тлумачення при застосуванні правових норм у практиці;
- недостатня коректність або взагалі відсутність чіткого визначення конкретного змісту термінів у цій сфері з причин того, що різні закони та підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини і об'єктом яких є інформація, приймалися у різні часи без узгодження понятійного апарату, (наприклад, «інформація», «таємна інформація», «таємниця», «документ» і «документована інформація», «майно», «власність», «володіння», «інтелектуальна власність», «суб'єкт суспільних відносин» та «учасники суспільних відносин», «система інформаційних відносин» тощо);
- неоднозначність розуміння і застосування на практиці однакових за назвою та формою понять і категорій;
- велика кількість законів та підзаконних нормативних актів у сфері інформаційних відносин ускладнює їх пошук, аналіз та узгодження для практичного застосування;
- існує розбіжність щодо розуміння структури і складу системи законодавства в сфері інформаційних відносин та підходи до їх формування. Нерідко в окремих законах у систему законодавства включають норми, що виражені в підзаконних нормативних актах. Це створює в практиці правозастосування деякими учасниками суспільних відносин колізію норм, ігнорування конституційних положень, норм закону на користь норм підзаконного акта окремих міністерств, комітетів, відомств і організацій [170, с. 40-41].

Т.А. Костецька зазначає, що інформаційне законодавство – це сукупність нормативно-правових актів, окремих норм (інформаційно-правових норм), положень, міжнародних договорів, які регулюють відносини, пов'язані з реалізацією конституційного права кожного на інформацію, зі здійсненням інформаційної діяльності у таких галузях, як: збирання, одержання, виробництво, поширення, зберігання інформації; формуванням інформаційних ресурсів; наданням інформаційних послуг; функціонуванням інформаційно-

комунікаційних систем; захистом інформації від несанкціонованого доступу та ін. [126, с. 26].

Інформаційне законодавство в Україні – це безліч законів, що складають комплексну галузь в системі вітчизняного законодавства, а де визначаються правовідносини щодо створення, фіксації, поширення, пошуку, отримання (одержування), зберігання інформації, як ресурсу суспільної діяльності, що обробляється із застосуванням різних технологій (способів, засобів, методів) об'єктивізації [57, с. 375].

О.В. Стоєцький зазначає, що під інформаційним законодавством слід розуміти комплекс законів, міжнародних договорів і міжнародних актів, що регламентують правовідносини в галузі збирання, опрацювання, збереження і використання інформації. Українське інформаційне законодавство існує як міжгалузевий, міждисциплінарний комплексний інститут у загальній системі національного законодавства, основним об'єктом правового регулювання якого є суспільні інформаційні відносини, а предметом суспільних відносин – інформація (відомості, знання, дані, таємниця тощо) [171, с. 15].

В.А. Залізник під інформаційним законодавством України розуміє систему законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні відносини в сфері інформації [125, с. 60].

За спостереженнями В.А. Залізника, станом ще на 2008 рік інформаційні відносини регулювалися багатьма законами та указами: Законами України (257), Постановами Верховної Ради України (290), Указами (368) та розпорядженнями (87) Президента України, постановами (1149) та розпорядженнями (206) Кабінету Міністрів України, а також нормативними актами міністерств і відомств України (1095) [172, с. 480], [170, с. 81].

У якості міжнародних стандартів у цій сфері, можна запропонувати такі міжнародні акти та документи: Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року [173], Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої

обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року [174], Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 5 травня 1989 року [175], Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 року [176], Угода про співробітництво в галузі інформації від 9 жовтня 1992 року [177], Рекомендації Ради Європи «Про проблеми кримінально-процесуального права, пов'язані з інформаційними технологіями» № R(95)13 від 11 вересня 1995 року [178], Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 року [179], Директива 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Стосовно обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі» [180], Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 року [181], Конвенція про кіберзлочинність від 23 листопада 2001 року [182]; Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 року [183], Резолюція 60/45, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, «Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки» від 8 грудня 2005 року [184, 185].

Традиційно для характеристики системи нормативно-правового регулювання застосовується спосіб побудови системи залежно від юридичної сили нормативно-правових актів. За цією логікою, характеристику цієї системи розпочнемо з положень Основного закону держави – Конституції України.

Стаття 34 Конституції України передбачає, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для

захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [15]. Ця норма Основного закону створює правову основу для інформаційно-правового статусу громадян, який є передумовою для можливості отримання та розпорядження інформацією, яка є базовим елементом транспарентної роботи органів публічного управління. Інформаційні права громадян кореспондують відповідні обов'язки органів публічного управління щодо надання запитуваної інформації, а також створення режиму відкритості.

Згадка про розвиток відповідних інформаційних прав передбачена у статті 40 Конституції України, яка передбачає, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [15].

Стаття 92 Конституції України передбачає, що, серед іншого, виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики [15]. Ця норма формує правову основу функціонування усєї системи органів публічного управління, а відповідно, передбачає і механізм правового впливу на організаційно-управлінські процеси в середині публічної служби. Принцип транспарентності знаходить закріплення в статусних законах, які на законодавчому рівні закріплюють систему принципів конкретно взятого органу публічної адміністрації. Зі свого боку, статті 113–120 Конституції України визначають ключові положення функціонування органів виконавчої влади, які в подальшому є нормопокладаючими для нижчого рівня – статусних законів, що визначають статус, повноваження, функції та основні засади діяльності конкретно-взятих органів публічного управління.

Слід узагальнити та констатувати, що Конституція України не містить згадок про транспарентність як принцип діяльності органів публічної влади, обмежуючись згадкою про інформаційний компонент прав людини та

громадянина, який кореспондує відповідні обов'язки цих органів щодо необхідності їхнього дотримання та забезпечення реалізації. Поряд із цим, положення Конституції України є базовими для побудови органів влади, основні положення про що повинні бути закріплені у статусних законах.

О.Г. Марценюк вказував на те, що основною формою закріплення норм суспільних інформаційних відносин є законодавство. Під категорією «інформаційне законодавство України» розуміються різноманітні нормативно-правові акти, що прийняті Верховною Радою України в формі законів України та постанов нормативного змісту, указів Президента України та постанов уряду, які регулюють суспільні відносини щодо інформації [186, с. 29]. Тому наступним рівнем нормативного регулювання питань прозорості, природно, визнається рівень законів. Тут варто зауважити, що система законів, у яких згадуються питання відкритості та прозорості також можуть бути розподілені за додатковими критеріями, якими перш за все є: спосіб та природа правового регулювання суспільних відносин; спрямування впливу правового регулювання тощо. Так, ключовим статусним законом, який визначає основні положення функціонування системи органів публічного управління, є закон України «Про центральні органи виконавчої влади».

У статті 2 закону України «Про центральні органи виконавчої влади» наведено систему принципів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Так, зокрема, діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють теж за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом [187].

Бачимо, що серед засад, що на законодавчому рівні передбачені у цьому законі, прямо наведена засада транспарентності, або її частина – відкритість та прозорість. Поряд із цим, архітектоніка побудови цього закону в подальших структурних частинах не забезпечила закріплення способів реалізації цього принципу. Тому пропонуємо доповнити закон України «Про центральні органи виконавчої влади» окремим розділом «Транспарентність центральних органів виконавчої влади», у якому передбачити такі норми:

«Інформаційне забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади»;

«Процедури отримання, обробки та розповсюдження інформації про діяльність центральних органів виконавчої влади»;

«Взаємодія центральних органів виконавчої влади з публічними інституціями»;

«Гарантії відкритості та прозорості діяльності центральних органів виконавчої влади».

Імплементация подібних норм повинна сприяти посиленню ефективності інформаційної роботи в органах публічної адміністрації, забезпечити широке залучення можливостей громадянського суспільства, сформувати додаткові гарантії транспарентних процесів в досліджуваних органах.

Традиційно питання транспарентності напряду пов'язане із правовим забезпеченням інформаційних процесів. Такий підхід, як правило, повністю охоплюється категорією інформаційного законодавства, що для нашого дослідження не зовсім відображає усі сторони принципу транспарентності.

Правове регулювання інформаційних відносин в Україні, на думку В.А Залізняка, – це здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування відносин, що виникають між громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, юридичними особами, державою та міжнародними організаціями в усіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [125, с. 180–

181]. Інформаційним законодавством України є закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також підзаконні нормативно-правові акти України, прийняті відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні відносини в сфері інформації [125, с. 180].

Для прикладу наведемо думку С.В. Мазурика, який зазначав, що правове регулювання інформаційної сфери функціонування прокуратури повинно розглядатись: як система, – комплекс нормативно-правових актів, що закріплюють засади інформаційного забезпечення (правових основ функціонування системи інформаційних ресурсів, діяльності, пов'язаної з організацію збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання інформації, дотримання режиму безпеки інформації, формування правильного сприйняття суспільством прокурорської діяльності); як діяльність – це публічно-владний вплив на інформаційні відносини в органах прокуратури з метою їх формування, впорядкування, закріплення, забезпечення безпеки та розвитку [188, с. 26]. Разом із тим І.В. Панова зауважує, що на шляху розвитку та впорядкування інформаційних правовідносин можна виділити низку проблем, до яких, зокрема, належать такі:

- відсутність довгострокової державної стратегії щодо подальшого розвитку інформаційної сфери;
- недооцінювання значення інформаційно-комунікаційного аспекту в процесі демократизації суспільства, розбудови держави, її європейської інтеграції;
- недосконалість законодавства про інформацію;
- намагання суб'єктів інформаційних відносин маніпулювати громадською думкою шляхом поширення недостовірної, неповної та упередженої інформації у засобах масової інформації;
- непрозорість відносин власності щодо засобів масової інформації;
- недостатній рівень державної підтримки виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної продукції;

– наявність значної кількості інформаційної продукції, що не відповідає вимогам законодавства, що негативно впливає на систему суспільних цінностей, фізичний, психічний, інтелектуальний та моральний розвиток людини та призводить до деградації суспільства;

– зловживання правом на вільне одержання і поширення інформації, в результаті чого порушуються інші фундаментальні права і свободи людини, захищені Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Конституцією України;

– висока інформаційна залежність України від зарубіжних інформаційних ресурсів;

– недостатній рівень використання української мови в аудіовізуальних (електронних) та друкованих засобах масової інформації, інтернеті;

– низька ефективність виконання державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення захисту стратегічних національних інтересів на міжнародному рівні, зокрема щодо можливості контролювати та регулювати потоки інформації з-поза меж держави з метою додержання законів України, прав і свобод громадян, гарантування національної безпеки держави [189].

Інформаційне законодавство – це сукупність нормативно-правових актів, окремих норм (інформаційно-правових норм), положень, міжнародних договорів, які регулюють відносини, пов'язані з реалізацією конституційного права кожного на інформацію, зі здійсненням інформаційної діяльності у таких галузях, як: збирання, одержання, виробництво, поширення, зберігання інформації; формуванням інформаційних ресурсів; наданням інформаційних послуг; функціонуванням інформаційно-комунікаційних систем; захистом інформації від несанкціонованого доступу та ін. [126, с. 26], [185, с. 35].

Ключовим актом інформаційного законодавства є закон України «Про інформацію», який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації [82].

Варто зазначити, що цей закон регулює відразу декілька сфер, які стосуються засади прозорості. По-перше, цим законом надається

визначення суб'єкта владних повноважень як органа державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. «По-друге», в цьому законі визначається система основних принципів інформаційних відносин (які природно, є базовими по відношенню до засади транспарентності). Це зокрема, принципи: гарантованості права на інформацію; відкритості, доступності інформації, свободи обміну інформацією; достовірності і повноти інформації; свободи вираження поглядів і переконань; правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя [82]. Крім того, закон встановлює основні напрями державної інформаційної політики: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [82].

Отже, зазначений закон встановлює передумови і закріплює засаду транспарентності як обов'язкову для функціонування органів публічного управління, а головне, як частини інформаційної політики держави. Завдячуючи означеному закону, питання транспарентної діяльності набули, з одного боку, інформаційного змісту, з іншого, він є нормативно-зобов'язуючим для суб'єктів владних повноважень і вимогою до їхньої організації та функціонування.

Природно, що законодавство, яке регулює інформаційну сферу, є досить розгалуженим і для питання транспарентності є базовим, адже вона – як засада та стан – обов'язково передбачає та допускає використання інформації,

інформаційних ресурсів, інформаційних процесів тощо. При цьому, сама по собі система інформаційного законодавства передбачає врегулювання досить різнопланового комплексу відносин, що має різну природу, але об'єднані існуванням спільної ознаки – інформації як об'єкта, предмета чи змісту діяльності.

Інформаційному законодавству притаманні такі основні ознаки:

- 1) міжгалузевий характер;
- 2) складно-структурованість та розпорошеність норм інформаційного права;
- 3) відсутність чіткої ієрархії законів, що спричиняє неоднозначне їх інтерпретування під час правозастосування;
- 4) некоректність, а часом і відсутність чіткого визначення конкретного змісту термінів у цій сфері;
- 5) невідповідність значної кількості норм інформаційного законодавства наявному стану сучасних інформаційних відносин, а саме – їх динамічному розвитку та трансформації;
- 6) непристосованість норм вітчизняного інформаційного законодавства та нормативно-правових актів в цілому або їх окремих складових міжнародним стандартам у цій сфері тощо [185, с. 44].

У частині інформування суспільства про діяльність органів публічної влади важливе значення має законодавство про діяльність суб'єктів, головним призначенням яких є донесення інформації про реальний стан в певній царині. Контент- та івент-аналіз правового масиву у інформаційній сфері, дозволяє дійти висновку, що найбільш визначеними на законодавчому рівні в Україні є інформаційні відносини у сфері діяльності засобів масової інформації, а вітчизняне законодавство про ЗМІ є і одним із найбільш розгалужених. Серед основних законів України, що регулюють окремі засади діяльності засобів масової інформації, слід відмітити такі: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року [190], «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23

вересня 1997 року [191], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року [192], «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року [193], «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року [194], «Про поштовий зв'язок» від 4 жовтня 2001 року [195], «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року [196], «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» від 18 липня 1997 року [197], «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23 вересня 1997 року [198] тощо.

Ще більш чисельними є підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність ЗМІ. Хоча єдиний, комплексний нормативно-правовий акт, який би урегулював не окремі засади діяльності ЗМІ та окремих ЗМІ, а закріплював уніфіковані правові стандарти функціонування усіх ЗМІ – на кшталт Закону України «Про засоби масової інформації України» – на сьогодні так і не прийнято. Загалом в Україні відсутня на законодавчому рівні концепція національної інформаційної політики, впровадження якої б стало вагомим чинником забезпечення свободи слова в країні, зростання ролі ЗМІ в нашій державі. І це – незважаючи на те, що ще у 2003 р. Верховна Рада України ухвалила у першому читанні Концепцію національної інформаційної політики [199], [171].

Цей масив нормативно-правових актів В.С. Цимбалюк називає мас-медіа-законодавством і характеризує як множину окремих законів, де визначаються суспільні відносини, пов'язані з інфраструктурою засобів (технологій) інформації, розрахованої на велику кількість людей у їх комунікації, у тому числі – за контентом (змістом) на великі відстані (масової телекомунікації). За сутність мас-медіа законодавство пов'язане з правовідносинами щодо інформації, діяльністю щодо її збору, обробки, передачі, доступу, отримання та застосування. Це дозволяє говорити про його належність до інформаційного законодавства як комплексного галузевого правового феномену. З цього випливає питання щодо визначення статусу та місця мас-медіа-законодавства в

структурі інформаційного законодавства в теорії інформаційного права [57, с. 173]. Законодавство про діяльність засобів масової інформації складає частину того правового регулювання, яке визначає здатності суб'єктів, які своєю діяльністю чинять суспільний вплив на діяльність органів публічного управління.

Водночас значна частина нормативно-правових актів, що регулюють питання відкритості, присвячена переважно питанням доступу до інформації про діяльність органів публічного управління або інформаційної відкритості, що є лише одним з елементів відкритості системи публічного управління. Правові дефініції, що використовуються в різних нормативно-правових актах, які регулюють питання інформаційної відкритості, в окремих випадках суперечать одна одній, пропонуючи різні підходи до організації діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері забезпечення відкритості. Прийняття несистематизованих правових норм і вимог до окремих механізмів організації взаємодії органів публічного управління з громадянами та інститутами громадського суспільства призводить до фрагментарності регулювання в цій галузі і не дозволяє повною мірою використовувати інструменти громадського суспільства з метою підвищення якості публічного управління. Окрім зазначеного, відсутня нормативно закріплена система оцінки діяльності органів публічного управління щодо підвищення рівня відкритості [16].

Також варто зазначити, що інформаційне законодавство, яке може становити основу для правового регулювання засади транспарентності в цілому може характеризуватися крізь призму ще багатьох нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного рівнів. Окрім вже вказаної системи, питання транспарентності тим чи іншим чином регулюються або можуть регулюватися такими законами: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [190], «Про науково-технічну інформацію» [200], «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» [201], «Про телебачення і радіомовлення» [193], «Про авторське право і суміжні права» [202], «Про державну таємницю» [203], «Про рекламу» [204], «Про Національну програму інформатизації» [205], «Про телекомунікації» [196], «Про доступ до публічної інформації» [206], «Про

порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [207], «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [191], «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» [208], «Про радіочастотний ресурс України» [209], «Про електронні довірчі послуги» [210], «Про електронні документи та електронний документообіг» [211], «Про обов'язковий примірник документів» [212], «Про національну безпеку України» [213], «Про захист суспільної моралі» [214] тощо.

Укази Президента України: «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» [215], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» [216], «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [217], «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України» [218] та інші.

Рішення Уряду України: Постанова від 19 червня 2019 р. № 546 «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» [219], Постанова від 24 жовтня 2018 р. № 886 Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку електронного урядування у сфері зв'язку та інформатизації [220] та ін.

На рівні кожного, окремо взятого органу публічного управління існує власна система нормативного врегулювання питань організації та управління, окремою частиною якого завжди виступають документи, що регламентують питання роботи з інформацією, її поширення, використання. Зважаючи на те, що принцип транспарентності прямо пов'язаний з інформацією, ця система також має значення для ефективного забезпечення відкритості публічно-управлінської діяльності.

Підсумуємо.

1. З'ясування питання адміністративно-правового регулювання в контексті реалізації принципу транспарентності необхідне для формування якісної надбудови для розуміння самого правового (або адміністративно-правового) забезпечення цього принципу та його реалізації.

2. Під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу транспарентності слід розуміти систему нормативно-правових актів, в яких закріплюється дана засада на рівні окремої норми і яка визначає її як один із стандартів організації та функціонування органів публічної адміністрації в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, поліпшення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

Ознаками цього регулювання є такі його властивості.

1. Транспарентність знаходить своє відображення на рівні норми або інституту статусного закону або нормативно-правового документу, що урегульовує правовий статус та характер повноважень органу в системі інших базових засад.

2. Транспарентність не завжди закріплюється на рівні закону, проте її введення до системи принципів свідчить про намір гарантувати відкритість та прозорість в діяльності органу публічного управління.

3. Призначення правового регулювання принципу транспарентності полягає у створенні системи гарантій для імперативного виконання траспарентних вимог.

4. Специфіка правового регулювання принципу полягає у його статичності та наступному впливі на процеси, що відбуваються під час роботи органу влади у частині необхідності поширювати інформацію, а не її приховування.

3. Поряд із загальним адміністративно-правовим регулюванням, питання транспарентності прямо обумовлені та корелюються з інформаційним законодавством, адже воно комплексно регулює різноманітні питання

інформаційних процесів, відносин, інформатизації тощо, які, в свою чергу, закладені в зміст транспарентності. Традиційно, питання транспарентності напряду пов'язане із правовим забезпеченням інформаційних процесів. Як правило, такий підхід повністю охоплюється категорією інформаційного законодавства, що для нашого дослідження не зовсім відображає усі сторони принципу транспарентності.

4. Слід узагальнити та констатувати, що Конституція України не містить згадок про транспарентність як принцип діяльності органів публічної влади, обмежуючись згадкою про інформаційний компонент прав людини та громадянина, який кореспондує відповідні обов'язки цих органів щодо необхідності їхнього дотримання та забезпечення реалізації. Поряд із цим, положення Конституції України є базовими для побудови органів влади, основні положення про що повинні бути закріплені у статусних законах.

5. Бачимо, що серед засад, що на законодавчому рівні передбачені у законі «Про центральні органи виконавчої влади», прямо передбачена засада транспарентності, або її частина – відкритість та прозорість. Поряд із цим, архітектоніка побудови цього закону в подальших структурних частинах не забезпечила закріплення способів реалізації цього принципу. Тому пропонуємо доповнити закон України «Про центральні органи виконавчої влади» окремим розділом «Транспарентність центральних органів виконавчої влади», у якому передбачити норми:

«Інформаційне забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади»;

«Процедури отримання, обробки та розповсюдження інформації про діяльність центральних органів виконавчої влади»;

«Взаємодія центральних органів виконавчої влади з публічними інституціями»;

«Гарантії відкритості та прозорості діяльності центральних органів виконавчої влади».

Імплементация подібних норм має сприяти посиленню ефективності

інформаційної роботи в органах публічної адміністрації, забезпечити широке залучення можливостей громадянського суспільства, сформувані додаткові гарантії транспарентних процесів в досліджуваних органах.

6. Закон України «Про інформацію» встановлює передумови і закріплює засаду транспарентності як обов'язкову для функціонування органів публічного управління, а головне – як частину інформаційної політики держави. Завдяки означеному закону питання транспарентної діяльності набули, з одного боку, інформаційного змісту, з іншого – є нормативно-зобов'язуючими для суб'єктів владних повноважень і є вимогою до їхньої організації та функціонування.

7. Природно, що законодавство, яке регулює інформаційну сферу – досить розгалуженим і для питання транспарентності є базовим, адже транспарентність – як засада та стан – обов'язково передбачає та допускає використання інформації, інформаційних ресурсів, інформаційних процесів тощо. При цьому сама по собі система інформаційного законодавства передбачає врегулювання досить різнопланового комплексу відносин, що мають різну природу, але об'єднані існуванням спільної ознаки – інформації як об'єкта, предмета чи змісту діяльності. – що інформаційне законодавство, яке може становити основу для правового регулювання засади транспарентності в цілому може характеризуватися також крізь призму ще багатьох нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного рівнів.

3.3. Форми та напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації

Мета принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації – максимальне залучення громадськості до процесу управління органів публічної адміністрації, що передбачає повну довіру та взаємодію у прийнятті управлінських рішень. Тому умовою підвищення ефективності в діяльності органів публічної адміністрації є необхідність зближення їх із громадянським суспільством. Актуальності набуває включення сучасних ефективних засобів ведення політики з метою доповнення їх незаконодавчими інструментами [221] – на противагу вертикальному підходу до вирішення проблем [136, с.103]

Досліджуючи форми реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації, доцільно спиратися на європейську модель побудови правових відносин державних органів та інститутів громадянського суспільства, над розробкою якої працювали експерти Ради Європи [222, с. 125].

Проблеми забезпечення принципу транспарентності розглядали такі науковці: С. Бурлаков, Г. Гаврюшенко, Т. Кагановська, Г. Кудрявцев, Л. Наливайко, В. Пилаєва, В. Скрипнюк, В. Сухонос, В. Серьогін, Ю. Тодика, О. Щербанюк та ін. Питання реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації досліджували В. Нестерович, Г. Задорожня.

Довідкова література демонструє багатоманітність підходів до поняття «форма». Слово «форма» походить від латинського *forma* й означає «зовнішній вигляд», «зовнішнє окреслення», «видимість» чого-небудь. Загальнонаукове розуміння поняття «форма» найчастіше пов'язується з поняттям зміст», наприклад: форма – це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту [223, с. 501], або зовнішній вияв чого-небудь. З погляду інших науковців, форма визначається як «внутрішня організація змісту» [224, с. 612]. Досить часто при визначенні форми або не вказують на вид організації змісту, або під нею мають

на увазі «спосіб існування і формулювання змісту» [225, с. 612], або, навпаки, акцентують увагу на тому, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [225, с. 1328].

Приєднуючись до думки Р.М. Опацького, вважаємо, що відмінність зазначених філософських категорій відносна. Якщо розглядаються різні системи, то вона може бути суттєвою, але при аналізі взаємовідносин систем різного рівня відзначається взаємоперехід цих категорій, співвідносність цих понять. Те, що в одних відносинах являє собою форму певного змісту (наприклад, діяльність, правовий акт управління), в іншому може розглядатись як самостійний об'єкт, що має свої зміст і форму. «Те, що виступає як форма даного процесу розвитку, має відносну самостійність, може розглядатись як процес, який, у свою чергу, “роздвоюється” на зміст і форму» [226, с. 20]. Форма – це безпосередній атрибут адміністративної діяльності, що забезпечує взаємний зв'язок, найбільш доцільну залежність елементів діяльності, що вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність та динамізм [227, с. 252].

Таким чином, форма реалізації принципу прозорості у діяльності органів публічної адміністрації – це зовнішній прояв змісту принципу прозорості, який розкриває його внутрішню структуру й організацію.

Існують різні підходи до розуміння форм реалізації принципу прозорості у діяльності органів публічної адміністрації.

Е.А. Афонін і О.В. Сушій виділяють дві основні форми реалізації прозорості влади: політичні комунікації; електронний уряд. Під політичною комунікацією вони розуміють – у вузькому значенні – процес передачі чи обміну політичною інформацією між політичними інститутами та соціальними групами, які впливають на політику в процесі боротьби за владу або її здійснення [228, с. 235].

Не можемо не підтримати думку, що хибним є зведення комунікації лише до процесу обміну інформацією. Головна мета комунікації – досягти порозуміння. Взаємний обмін політичною інформацією, що здійснюється між

органами державної влади з іншими політичними й соціальними суб'єктами, передбачає також досягнення суспільної згоди та громадянського консенсусу. Суспільна, громадянська згода у суспільстві виступає як результат ефективної політичної комунікації – процесу безперервного обміну політичними мотивами між громадянами та основними політичними силами суспільства з метою досягнення згоди. Звідси випливає, що політична згода є соціально корисним продуктом комунікації [17, с. 22].

Залежно від суб'єктів та об'єктів виділяють три види політичної комунікації. По-перше, комунікація всередині державного органу: суб'єктами комунікації є державні службовці, об'єктом комунікації – державна інформація. По-друге, політична комунікація громадських об'єднань, яка виходить від політичних, громадських, профспілкових діячів і об'єктом якої є інформація, що міститься у статутах, політичних програмах. По-третє, політична комунікація, безпосередньо спрямована до суспільної думки, масової свідомості, об'єктом якої є інформаційні продукти, вироблені з метою впливу на політичну поведінку великих груп людей; суб'єктом комунікації – мас-медіа і великі групи людей. Прояв принципу транспарентності виражається у взаємодії усіх видів політичної комунікації.

Наступною формою реалізації принципу транспарентності, з погляду науковців, є наявність електронного уряду (E-Government). Під електронним урядом розуміють способи та методи функціонування системи державного управління, сутністю яких є широка інформатизація всієї сукупності внутрішніх і зовнішніх зв'язків та процесів за допомогою відповідних інформаційних та комунікативних технологій, з метою підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості суспільного контролю над ним. Вдосконалення внутрішніх, міжвідомчих та міжурядових операцій, надання інтерактивних послуг, а також покращення комунікації між громадянами та представниками влади – основні завдання електронного уряду [17, с. 28].

В. М. Пилаєва згрупувала правові засоби реалізації принципу транспарентності в діяльності органів влади залежно від рівня участі

представників громадськості у процесі вироблення державної політики таким чином: 1) інформування; 2) реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень; 3) налагодження політичного діалогу влади та суспільства; 4) побудова партнерських відносин [136, с. 103]. Вона обрала за основу європейську структуру побудови взаємовідносин органів публічної адміністрації та представників громадянського суспільства.

Дійсно, Кодекс кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, прийнятий Радою ЄС, закріплює чотири поступові рівні участі громадянського суспільства в процесі прийняття політичних рішень – від найменшого до найбільшого залучення: інформація, консультації, діалог і партнерство [229, с. 7]. Структура забезпечення процесу участі громадськості повною мірою відображає процес проходження, використання та застосування публічної інформації, а також реалізацію принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності, які виступають складовими елементами системи принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації [136, с. 262].

Отже, слушною є думка науковців розрізняти зазначені вище форми реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації.

Залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації можна класифікувати на організаційні та правові.

Організаційними формами реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації є форми реалізації, прямо не закріплені у нормативно-правових актах, але які можуть опосередковано відображені у них.

Правовими формами здійснення принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації, що набувають виразу у нормативно-правових актах.

Однією із правових форм реалізації принципу транспарентності у

діяльності органів публічної адміністрації є поінформованість громадянського суспільства.

Відповідно до статті 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким законним способом [15]. За Законом України «Про інформацію» під інформацією розуміють будь-які відомості та / або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [82]. Однією з гарантій права на інформацію є створення механізму реалізації права доступу на публічну інформацію.

Науковці визначають механізм реалізації права як особливу правову підсистему механізму правового регулювання, що містить в собі відповідні регулятивні та охоронні правові засоби, за допомогою яких об'єктивне та суб'єктивне право відбивається на фактичній поведінці суб'єктів, тобто залежить від їх вольової діяльності з метою досягнення відповідного правового результату [230, с. 4].

Механізм реалізації права доступу на публічну інформацію – це сукупність правових засобів, за допомогою яких об'єктивне та суб'єктивне право на інформацію реалізуються у фактичній поведінці суб'єктів права для досягнення результату інформування суспільства.

Наступною правовою формою реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації є електронне урядування. Існують різні підходи до цього поняття.

Електронне урядування розуміють таким чином:

– по-перше, як форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [231];

– по-друге, як оптимізацію процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни

внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації [232, с. 22];

– по-третє, як ефективну технологію, що спрощує та полегшує спілкування громадян, бізнес-структур і органів влади на будь-яких рівнях і в усіх сферах [233, с. 318].

Вище ми зазначали, що Е.А. Афонін і О.В. Сушій однією із форм реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації вважають е-уряд [17, с. 28].

На наш погляд, найбільше розкриває сутність та зміст форми реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації поняття «електронне урядування». Це пов'язано з тим, що таке поняття включає в себе процеси широкої участі суспільства в державному управлінні, витрати на нього матеріальних і фізичних ресурсів, взяття відповідальності за прийняті рішення. Тому можна говорити, що поняття «е-уряд» – складова частина поняття «електронне урядування». Однак, електронне урядування не є частковим технологічним рішенням, воно являє собою концепцію здійснення управління державою, концепцію, яка необхідна для глобального інформаційного перетворення суспільства [234, с. 11].

Отже, електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності та транспарентності діяльності органів публічної адміністрації з використанням інформаційних технологій для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян усіма доступними способами.

Кабінет Міністрів України 20.09.2017 р. схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, в якій під електронним урядуванням розуміють форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [231].

Наступною правовою формою реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації є висвітлення її діяльності у засобах масової інформації. Головне завдання – надання інформації про діяльність органів публічної адміністрації. Таким чином здійснюється право громадянського суспільства отримувати інформацію про роботу органів влади та місцевого самоврядування, про нормативні акти, які видаються цими органами. Забезпеченням цього права є обов'язок органів публічної адміністрації надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через власні інформаційні служби, а журналістам – вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» 21.01.1994 № 3855-XII [203]. Крім того, засоби масової інформації мають право на висвітлення діяльності органів публічної адміністрації, а обов'язок органів – не втручатися в діяльність засобів масової інформації.

Надзвичайно важливу роль у забезпеченні комунікації між органами публічної адміністрації та суспільством, налагодженні вертикальних та горизонтальних зв'язків відіграє інститут PR (паблік-релейшнз).

Паблік-релейшнз (зв'язки з громадськістю) – це функція управління, покликана оцінювати ставлення публіки, ідентифікувати політику та дії приватної особи або організації стосовно до громадських інтересів, а також характеризувати виконану програму діяльності, спрямовану на досягнення розуміння і сприйняття її масами [235, с. 20].

Паблік-релейшнз – це передусім постійний комунікаційно-психологічний прямий і зворотний контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування сприятливого іміджу організації, інституту, лідера, що впливає на створення сприятливого середовища взаємодії обох сторін [236, с. 25].

Головні цілі системи зв'язків з громадськістю в органах державної влади й управління – сприяння поширенню демократії, забезпечення інформування громадськості та формування довіри громадян до інститутів влади. Відповідно, завданнями служб PR у владних структурах є такі: формування суспільної думки

щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; інформування про діяльність владних установ та організацій щодо їх планів і досягнень; просвіта громадськості в питаннях законодавства і права; вивчення громадської думки шляхом проведення відповідних досліджень та збирання статистичних даних; інформування урядовців про існуючу і можливу реакцію громадськості на діяльність владних структур та політику, що проводиться або планується; прогнозування громадсько-політичних процесів [237, с. 17].

Не можемо не зазначити, що зв'язки з громадськістю покликані забезпечити гармонізацію приватних, суспільних та державних інтересів. PR-фахівці виступають у ролі радників політичних діячів та організацій, що допомагають їм презентувати власні програми як прийнятну для суспільства політику та отримати його підтримку. Отже, головні завдання PR-служби: 1) доводити до відома громадськості інформацію щодо діяльності державних інститутів; 2) створюючи сприятливий клімат для здійснення державних програм, інформувати посадових осіб та інших осіб, які приймають рішення, про наявну та можливу реакцію громадськості на здійснювану та заплановану політику [17, с. 25].

Наступною правовою формою реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації є залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів державної влади.

У науковій літературі поняття «взаємодія з громадськістю» часто ототожнюють з поняттям «зв'язки з громадськістю». Як ми говорили вище, паблік-релейшинз (зв'язки з громадськістю) передбачає оприлюднення інформації, яку державні органи або організації бажають надати громадськості про себе та свою діяльність для сприятливіших умов співпраці та взаємодії [238, с. 347].

Взаємодія між громадськістю та органами публічної адміністрації передбачає постійну співпрацю у вирішенні поточних і глобальних питань, при якій обидві сторони діють відкрито та прозоро. Тобто взаємодія органів влади з

громадськістю повинна здійснюватися на засадах транспарентності. Крім цього, у результаті взаємодії відбувається взаємний вплив громадськості на владу та зворотній процес. Завдяки цьому стає можливим здійснення контролю громадськості за діяльністю влади [239, с. 283].

Таким чином, при взаємодії владі необхідно досягати взаєморозуміння у відносинах, застосовуючи різноманітні механізми та форми. Зрозуміло, що у налагодженні консенсусу мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади. Коли влада здійснює певні кроки для того, щоб населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та процесі прийняття рішень у цілому, саме тоді і застосовується поняття «залучення громадськості». Тобто «участь громадськості» – результат процесу «залучення» [238, с. 347].

При залученні громадськості до процесу прийняття рішень, до спільної взаємодії влада є суб'єктом, тому що вона здійснює вплив на громадськість з метою активізації її діяльності, створює необхідні для цього умови, організує необхідні заходи. У результаті цього процесу громадськість, яка була об'єктом діяльності влади, перетворюється на суб'єкта. Громадськість так само здійснює вплив на владу, контролює, вимагає вирішення першочергових питань, пропонує власне вирішення проблем тощо [238]. Форми реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації знаходять свій прояв на практиці у напрямках реалізації принципів відкритості та прозорості.

Таким чином, органи публічної адміністрації повинні стати ініціатором створення умов для перетворення громадськості на суб'єкт управління, як зазначено в Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [15].

Наступною формою реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації виступає побудова політичного діалогу між представниками органів держави та органів місцевого самоврядування та представниками громадськості. Норми чинного законодавства не закріплюють

механізм реалізації політичного діалогу, тому ми можемо говорити про організаційну форму реалізації принципу транспарентності. Як слушно зауважує В.М. Пилаєва, політичний діалог – більш досконала форма забезпечення принципу транспарентності, ніж форми інформування та залучення громадськості [240, с. 263].

Ще однією найвищою організаційною формою реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації є побудова партнерських відносин між владою та представниками громадського суспільства, за посередництвом чого здійснюється комплексне забезпечення всіх складових елементів структури принципу транспарентності.

Співробітництво через партнерство надає такі можливості: по-перше, спостерігати за діяльністю органів публічної адміністрації з середини, що є проявом вищого ступеню прозорості та відкритості; по-друге, реалізувати право безпосередньої участі представників громадянського суспільства у процесі прийняття політичних рішень; по-третє, контролювати та здійснювати моніторинг виконання органами влади спільно прийнятих рішень через залучення представників громадських організацій до процесу виконання політичних рішень.

Форми реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації на практиці реалізуються через конкретні напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації.

Зазначалось, що формою реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації є інформування суспільства, що відбувається через механізм реалізації прав доступу до публічної інформації.

Напрямами реалізації принципу транспарентності є закріплення на законодавчому рівні право на інформацію. Це виражається у певних діях.

По-перше, закріпленні обов'язку суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення. Цей обов'язок закріплений ст. 1 Закону України «Про інформацію» [82], ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

[206].

По-друге, встановленні на законодавчому рівні об'єктів інформації, які повинні публікувати розпорядники інформації. Так, у ч. 5, 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [82], ч. 2 ст. 60 Закону України «Про запобігання корупції» [22] визначено перелік публічної інформації, доступ до якої не може бути обмежений.

По-третє, закріпленні таких принципів оприлюднення інформації про діяльність органів публічної адміністрації: 1) систематичність – регулярне, постійне оприлюднення інформації; 2) актуальність – об'єктивне відображення процесів вироблення державної політики та прийнятті політичних рішень, 3) новизна – демонстрація появи нових фактів, змін, прийняття нових або скасування старих норм, які регулюють цю діяльність; 4) оперативність – невідкладність процесу її оприлюднення [136, с. 103].

По-четверте, встановлення шляхів оприлюднення доступу до інформації, які передбачені у ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації». До них належать: офіційні друковані видання, офіційні веб-сайти в мережі Інтернет; єдиний державний веб-портал відкритих даних, інформаційні стенди; надання інформації за запитом на інформацію.

Так, офіційні друковані видання – це видання, після опублікування у яких нормативно-правові акти набувають чинності [103, с. 354]. Відповідно до ч. 5 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», а також в інших офіційних друкованих виданнях та друкованих засобах масової інформації, визначених законом [241]. Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Мін'юстом України, публікуються в офіційних друкованих виданнях [187].

Проявом форми реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації, як ми вказували, є створення електронного урядування.

Перетворення державних процесів відповідно до сучасних умов, зокрема

надання адміністративних та інших публічних послуг з використанням інформаційних технологій, вимагають переведення послуг в електронну форму. Метою переведення публічних послуг, перш за все адміністративних, в електронний формат надає можливість зробити державне управління більш ефективним, тому що передбачає його оптимізацію, перегляд процесів взаємодії між органами влади, налагодження електронної взаємодії державних реєстрів тощо. На сьогодні, до сфери публічних послуг віднесено послуги, що надаються органами публічної адміністрації, підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери їх управління.

Закон «Про адміністративні послуги» передбачає, що адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону [242]. Відповідно до Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні під електронною послугою розуміють адміністративну та іншу публічну послугу, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [243]. Закон України «Про електронні довірчі послуги» вказує, що електронна послуга – це будь-яка послуга, що надається через інформаційно-телекомунікаційну систему [210].

Отже, електронна послуга являє собою послугу, яка повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів, направлена на встановлення, зміну або скасування правовідносин та здійснюється вповноваженими на те органами.

Електронна послуга характеризується такими ознаками: 1) є результатом публічно-владної діяльності вповноважених суб'єктів, яка реалізується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) надається за заявою фізичної та юридичної особи, поданої в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг; 3) спрямована на юридичне оформлення та / або створення умов для реалізації прав фізичної або юридичної

особи; 4) викликає виникнення, зміну або припинення правовідносин між фізичними та юридичними особами та органами публічно-владних повноважень [244, с. 197].

В Україні створено Єдиний державний портал адміністративних послуг Постановою Кабінету Міністрів України від 03 січня 2013 р. № 1313 та затверджено Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [245].

Основними функціями Порталу є забезпечення: 1) доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; 2) доступності для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 3) можливості подання суб'єктами звернення заяви в електронному вигляді, отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв та за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку – результатів надання адміністративних послуг, здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги в електронній формі [246, с. 20].

Уряд затвердив постанову «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» та відповідне Положення. Єдиний веб-портал державних послуг «Дія» передбачає наступне: можливість отримання публічних послуг, подання звернень, скарг, петицій громадян; здійснення електронного листування з органами влади, проведення опитувань тощо; впровадження мобільного додатку «Дія»; користування особистим кабінетом та доступ до інформації з реєстрів; створення сучасного реєстру адміністративних послуг. Держателем порталу «Дія» є Міністерство та комітет цифрової трансформації України.

Отже, завдяки повній або частковій інтеграції послуг до онлайн-простору забезпечується оперативність, доступність, зручність, мобільність отримання послуги, а також мінімізується корупційний складник публічного управління, оскільки суб'єкт владних повноважень повністю або частково усувається від процесу прийняття рішення про надання чи відмову у наданні адміністративної

послуги. Зрозуміло, щоб здійснювалася ефективна організації послуг (в тому числі адміністративних) через онлайн-сервіси необхідно: 1) наявність можливостей та поінформованість замовників отримувати відповідні послуги через онлайн-сервіси; 2) охоплення мережею Інтернет більшої частини населення держави; 3) належна оснащеність органів публічної адміністрації інформаційно-комунікаційними технологіями, програмним забезпеченням, що відповідає єдиним стандартам якості, має достатні технічні характеристики; 4) кібербезпека, тобто захист персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних системах надавачів адміністративних послуг; 5) налагодження взаємодії між органами публічної адміністрації, іншими суб'єктами надання адміністративних послуг, що передбачає доступ відповідних суб'єктів до баз даних; 6) удосконалення законодавчої бази, що регламентує механізм надання послуг через онлайн-сервіси [244, с. 199] .

На сайті додатку «Дія» зазначається: щоб перетворити Україну на справжню цифрову державу, потрібно оцифрувати багато послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних [247].

Наступний напрям реалізації принципу прозорості – це розвиток відкритих даних.

Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [206].

Основними заходами є формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Отриману у такий спосіб інформацію дозволяється використовувати та поширювати, що робить її головною цінністю проведення інформування громадськості за принципом надання доступу до інформації про діяльність органів виконавчої

влади у формі відкритих даних для особи запитувача. Було створено Єдиний державний веб-портал відкритих даних: <http://data.gov.ua/>.

Звідси випливає необхідність дотримання принципів постійного оприлюднення та регулярного оновлення наборів даних у формі відкритих даних, що становить суспільний інтерес, відповідає кращим світовим практикам, та принципу транспарентності у діяльності органів державної влади. Крім того, це стимулює розвиток на базі відкритих даних загальнодоступних проектів і сервісів (соціальних, громадських, медійних та комерційних), у тому числі у співпраці з органами влади, для підвищення відкритості та ефективності їх діяльності, надання якісних послуг та розвитку інноваційного бізнесу [231].

Наступний напрям реалізації принципу транспарентності – надання інформації за запитами на інформацію. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні [206]. Запит визначається як певна форма прохання, тобто вираз волевиявлення запитувача, на підставі якого виникають правовідносини між ним та розпорядником інформації [248, с. 255]. За допомогою цієї інституції відбувається безпосередня участь громадянського суспільства у здійсненні принципу транспарентності через волевиявлення громадян на таке: подачу запиту, діяльність посадових осіб розглядати запити та надавати на них обґрунтовану відповідь по суті; забезпечення умов для роботи запитувачів з документами чи їх копіями; встановлення спрощеного порядку подання запиту на публічну інформацію; закріплення порядку розгляду запитів; надання права оскарження неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади [136, с. 103].

Напрямами реалізації принципу транспарентності у роботі із засобами масової інформації є комунікативні стратегії [249, с. 60]. Урядом затверджено комунікаційні стратегії у певних сферах державної політики: Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, яка передбачає, зокрема, визначення осіб з антикорупційної тематики у державних органах, які повинні на регулярній основі спілкуватися із засобами масової інформації та іншими

цільовими аудиторіями [250]; Стратегія комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки [251].

Власні комунікаційні стратегії можуть затверджувати окремі органи виконавчої влади. Зокрема, Комунікаційну стратегію на 2017–2020 роки у 2017 році затвердило Міністерство освіти і науки України [252]; Концепцію стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України [253].

Департамент комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України реалізує стратегію «Єдиний голос» за різними напрямками: координація діяльності комунікаційних підрозділів міністерств та інших органів виконавчої влади; проведення інформаційно-комунікаційних кампаній з метою роз'яснення і популяризації урядових реформ; проведення семінарів, тренінгів, інших видів навчань з метою підвищення кваліфікації фахівців прес-служб і комунікаційних підрозділів органів виконавчої влади.

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» вводить поняття «офіційний веб-сайт органу державної влади та місцевого самоврядування» [254]. Під ним розуміють веб-сайт в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет, що містить інформацію про діяльність державного органу або органу місцевого самоврядування, в електронну адресу якого входить доменне ім'я, права на яке належать державному органу або органу місцевого самоврядування [255, с. 67]. Публічна інформація надається шляхом: розміщення та постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації; створення Єдиного веб-порталу КМУ, призначеного для інтеграції офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. Крім того, Кабінетом Міністрів визначено види інформації, яка має бути розміщена на офіційних сайтах органів виконавчої влади.

Підсумуємо.

Запропоновано власне визначення форми реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації, під якою розуміють зовнішній прояв змісту принципу транспарентності, який розкриває його внутрішню структуру й організацію.

Визначено, що залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації можна класифікувати на організаційні й правові. Під правовими формами здійснення принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації розуміють ті, що набувають відображення у нормативно-правових актах. Організаційними формами реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації є форми реалізації, прямо не закріпленні у нормативно-правових актах, але які можуть бути опосередковано відображені у них.

Зазначається, до правових форм реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації належать: по-перше, поінформованість громадянського суспільства; по-друге, електронне урядування; по-третє, висвітлення її діяльності у засобах масової інформації; по-четверте, залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Запропоновано авторське бачення поняття «електронне урядування» – як форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності та транспарентності діяльності органів публічної адміністрації з використанням інформаційних технологій для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян доступними способами.

Зазначається, що до організаційних форм реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації належать: побудова політичного діалогу між представниками органів держави, органів місцевого самоврядування та представниками громадськості; залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Визначено, що форми реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації на практиці реалізуються через конкретні напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації.

Зазначається, що напрями реалізації принципу транспарентності є закріплення на законодавчому рівні права на інформацію; розвиток електронних послуг; розвиток відкритих даних; надання інформації за запитами на інформацію. Визначено, що напрями реалізації принципу транспарентності у роботі із засобами масової інформації є комунікативні стратегії.

Запропоновано поняття «електронна послуга», що являє собою послугу, яка повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів, направлена на встановлення, зміну або скасування правовідносин та здійснюється вповноваженими на те органами.

Визначено такі ознаки електронної послуги: 1) є результатом публічно-владної діяльності вповноважених суб'єктів, яка реалізується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) надається за заявою фізичної та юридичної особи, якщо подана в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг; 3) спрямована на юридичне оформлення та / або створення умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи; 4) викликає виникнення, зміну або припинення правовідносин між фізичними та юридичними особами та органами публічно-владних повноважень.

Висновки до розділу

1. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації має розглядатись як квінтесенція базових, основоположних стандартів, які є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення

режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, покращення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

2. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації – обов’язкова вимога функціонування цих органів, зміст та природа якого повинна враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденціальною інформацією, швидкість комунікативних можливостей, а відповідно – оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

3. Ключове значення принципу транспарентності органів публічної адміністрації розкривається крізь призму функціонального змісту конкретно взятого органу публічної адміністрації. Це означає, що обсяг комунікативної можливості та потреби в різних публічно-владних інституціях є різними (наприклад, рівень транспарентності Міністерства охорони здоров’я України суттєво відрізняється від відкритості будь-якого з правоохоронних органів). Проте, на фоні цього слід вказати на існування базових стандартів транспарентної діяльності, які є обов’язковими для усіх без виключення органів публічного управління.

4. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації – гарантія ефективної співпраці громадянського суспільства і влади, а також забезпечення контролю та законності публічно-владної діяльності.

5. Транспарентність публічної адміністрації повинна забезпечити якісний комунікативний ефект при здійсненні публічного адміністрування в певній сфері. Зважаючи на важливість базової категорії системи органів публічної адміністрації, а також враховуючи аналіз попередніх напрацювань, під останніми ми розуміємо систему органів, що наділені публічно-владними функціями та повноваженнями, здійснюють організаційно-розпорядчу та адміністративно-управлінську діяльність в різних публічних сферах з метою забезпечення стабільного функціонування держави, її сталого розвитку на засадах пріоритету дотримання прав і свобод людини, верховенства права та

інших демократичних цінностей. У такому контексті прозорість є забезпечувальним елементом, засадою, що стає поряд із демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формує світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

6. Особливості принципу прозорості полягають в наступному.

▪Поєднуючи базову основу теоретичної конструкції категорії «принцип», прозорість є складовою системи засад функціонування системи органів публічної адміністрації, її внутрішньо-організаційних процесів, а також основою різних інформаційних процесів.

▪Важливість принципу прозорості обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування органу публічної адміністрації.

▪Прозорість – як принцип – формує уявлення суспільства та інших публічних інституцій про зміст та природу функціонування органу публічної адміністрації, його місця в системі органів влади, механізму та апарату держави.

▪Принцип прозорості є практично єдиною передумовою для «фідбеку» про реальний стан речей в роботі органу публічної адміністрації. Тому його обсяг визначає рівень доступності та поінформованості суспільства про його досягнення та прорахунки.

▪Принцип прозорості – індикатор демократизму управлінських процесів і процедур, позасистемного контролю, а також зрілості та розвинутості стилю керівництва органом публічного управління.

7. З'ясування питання адміністративно-правового регулювання в контексті реалізації принципу прозорості необхідне для формування якісної надбудови для розуміння самого правового (або адміністративно-правового) забезпечення цього принципу та його реалізації.

Під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу прозорості слід розуміти систему нормативно-правових актів, в яких закріплюється дана засада на рівні окремої норми і яка визначає її як один із стандартів організації та функціонування органів публічної адміністрації в

частині формування, упорядкування, постійної підтримки і розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням ті корупційним явищам з боку публічних службовців, поліпшення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

Ознаками цього регулювання є такі його властивості:

– транспарентність знаходить своє відображення на рівні норми або інституту статусного закону або нормативно-правового документу, що урегульовує правовий статус та характер повноважень органу в системі інших базових засад;

– транспарентність не завжди закріплюється на рівні закону, проте її введення до системи принципів свідчить про намір гарантувати відкритість та прозорість в діяльності органу публічного управління;

– призначення правового регулювання принципу транспарентності полягає у створенні системи гарантій для імперативного виконання траспарентних вимог;

– специфіка правового регулювання принципу полягає в його статичності та наступному впливі на процеси, що відбуваються під час роботи органу влади у частині необхідності поширювати інформацію, а не її приховування.

8. Поряд із загальним адміністративно-правовим регулюванням, питання транспарентності прямо обумовлені та корелюються з інформаційним законодавством, адже воно комплексно регулює різноманітні питання інформаційних процесів, відносин, інформатизації тощо, які, в свою чергу, закладені в зміст транспарентності. Традиційно питання транспарентності напряду пов'язане з правовим забезпеченням інформаційних процесів. Як правило такий підхід повністю охоплюється категорією інформаційного законодавства, що для нашого дослідження не зовсім відображає усі сторони принципу транспарентності.

Слід узагальнити та констатувати, що Конституція України не містить пригадування про транспарентність як принцип діяльності органів публічної

влади, обмежуючись даними про інформаційний компонент прав людини та громадянина, який кореспондує відповідні обов'язки цих органів щодо необхідності їхнього дотримання та забезпечення реалізації. Поряд із цим, положення Конституції України є базовими для побудови органів влади, основні положення про що повинні бути закріплені у статусних законах.

Бачимо, що серед засад, що на законодавчому рівні передбачені у законі «Про центральні органи виконавчої влади», прямо спрогнозована засада транспарентності, або її частина – відкритість та прозорість. Поряд із цим, архітектоніка побудови цього закону в подальших структурних частинах не забезпечила закріплення способів реалізації цього принципу. Тому пропонуємо доповнити закон України «Про центральні органи виконавчої влади» окремим розділом «Транспарентність центральних органів виконавчої влади», у якому передбачити такі норми:

«Інформаційне забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади»;

«Процедури отримання, обробки та розповсюдження інформації про діяльність центральних органів виконавчої влади»;

«Взаємодія центральних органів виконавчої влади з публічними інституціями»;

«Гарантії відкритості та прозорості діяльності центральних органів виконавчої влади».

Імплементация подібних норм має сприяти посиленню ефективності інформаційної роботи в органах публічної адміністрації, забезпечити широке залучення можливостей громадянського суспільства, сформувати додаткові гарантії транспарентних процесів в досліджуваних органах.

9. Закон України «Про інформацію» встановлює передумови і закріплює засаду транспарентності як обов'язкову для функціонування органів публічного управління, а головне – як частини інформаційної політики держави. Завдяки означеному закону питання транспарентної діяльності набули, з одного боку, інформаційного змісту, з іншого, – стали нормативно-зобов'язуючими для

суб'єктів владних повноважень і вимогою до їхньої організації та функціонування.

10. Природно, що законодавство, яке регулює інформаційну сферу є досить розгалуженим і для питання прозорості – базовим, адже прозорість – як засада та стан – обов'язково передбачає та допускає використання інформації, інформаційних ресурсів, інформаційних процесів тощо. При цьому сама по собі система інформаційного законодавства передбачає врегулювання досить різнопланового комплексу відносин, що мають різну природу, але об'єднані існуванням спільної ознаки – інформації як об'єкта, предмета чи змісту діяльності. що інформаційне законодавство, яке може становити основу для правового регулювання засади прозорості в цілому та характеризуватися крізь призму ще багатьох нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного рівнів.

11. Запропоновано власне визначення форми реалізації принципу прозорості у діяльності органів публічної адміністрації, під якою розуміють зовнішній прояв змісту принципу прозорості, який розкриває його внутрішню структуру й організацію.

Визначено, що залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу прозорості у діяльності органів публічної адміністрації можна класифікувати на організаційні й правові. Під правовими формами здійснення принципу прозорості у діяльності органів публічної адміністрації, розуміють ті, що набувають виразу у нормативно-правових актах. Організаційними формами реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації є форми реалізації, прямо не закріпленні у нормативно-правових актах, але які можуть бути опосередковано відображені у них.

Зазначається, що до правових форм реалізації принципу прозорості у діяльності органів публічної адміністрації належать такі: по-перше, поінформованість громадянського суспільства; по-друге, електронне урядування; по-третє, висвітлення її діяльності у засобах масової інформації; по-

четверте, залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Запропоновано авторське бачення поняття «електронне урядування» – як форми організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності та транспарентності діяльності органів публічної адміністрації з використанням інформаційних технологій для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян доступними способами.

Зазначається, що до організаційних форм реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації належать: побудова політичного діалогу між представниками органів держави та органів місцевого самоврядування та представниками громадськості; залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів влади.

Визначено, що форми реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації на практиці реалізуються через конкретні напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації.

Наголошується, що напрями реалізації принципу транспарентності є закріплення на законодавчому рівні права на інформацію; покращення електронних послуг; розвиток відкритих даних; надання інформації за запитом на інформацію. Визначено, що напрями реалізації принципу транспарентності у роботі із засобами масової інформації є комунікативні стратегії.

Запропоновано поняття «електронна послуга», що являє собою послугу, що повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів, направлена на встановлення, зміну або скасування правовідносин та здійснюється вповноваженими на те органами.

Визначено ознаки електронної послуги: 1) є результатом публічно-владної діяльності вповноважених суб'єктів, яка реалізується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій; 2) надається за заявою фізичної

та юридичної особи в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг; 3) спрямована на юридичне оформлення та / або створення умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи; 4) викликає виникнення, зміну або припинення правовідносин між фізичними та юридичними особами та органами публічно-владних повноважень.

РОЗДІЛ 4

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ РІЗНОГО СПРЯМУВАННЯ

4.1. Принцип транспарентності в діяльності правоохоронних органів

Сучасна публічно-владна діяльність функціонує за певною системою правил, одним із яких в демонстративних державах є правило (стандарт) транспарентності.

Принцип добросовісності, як зазначалось у попередніх параграфах, є невід'ємним елементом сучасної інституційної та функціональної діяльності органів публічного адміністрування. Водночас, правоохоронні органи є особливою категорією державного апарату, на які покладено завдання із забезпечення та охорони публічного порядку, захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

З метою виконання зазначених функцій та завдань правоохоронним органам необхідний широкий арсенал повноважень, інструментів та потужний комунікативний зв'язок із іншими органами влади та – особливо – з громадськістю.

Надзвичайно «чутливою» в даному контексті є необхідність втручання в права, свободи, їх обмеження, що завжди являлось об'єктом особливої уваги в демократичних державах. Поряд з цим, завдання у сфері кримінальних розслідувань та робота з персональними даними зобов'язують утриматися від розголошення певної категорії відомостей. Пошук балансу меж допустимої поінформованості, прозорості та транспарентності є квінтесенцією інформаційно-правової політики в правоохоронних органах. Більше того, обізнаність громадськості про роботу правоохоронних органів – запорука довіри до них, що є надважливим державницьким завданням в умовах реформаційних процесів.

Прозорість у сфері правоохоронної діяльності держави, на думку О. Пухкал, є окремим функціональним виміром в основних сферах владно-адміністративних відносин [256, с. 16]. Вчений вважає, що реалізація прозорості правоохоронної діяльності може мати найбільший ефект в таких напрямках:

- збільшення інформованості населення про діяльність правоохоронних структур за допомогою вилучення з ділових паперів «для службового користування» документів і матеріалів МВС України, Міністерства юстиції України, СБУ та інших відомств, які не мають грифа «обмеження доступу» чи «таємно», але фактично є закритими;

- більш докладне й широкомасштабне висвітлення фактів корупції у силових структурах з метою формування обізнаності різних верств населення про найбільш «корупційні ділянки» в зазначеній сфері державного управління;

- створення довідкових видань, включаючи їх електронні версії, а також спеціальних Інтернет-сайтів, що популярно висвітлюють права громадян у сфері взаємодії з представниками правоохоронних органів;

- вироблення методологічних і практичних навичок висвітлення судових процесів з метою підвищення їх прозорості за допомогою формування доступної всім бажаючим документальної інформації про хід судових розглядів, що дасть змогу знизити суб'єктивність судових рішень [256, с. 19].

На наш погляд, реалізація принципу транспарентності правоохоронних органів є складним питанням для науково-практичного пізнання в адміністративно-правових реаліях з таких причин:

- *по-перше*, чинне законодавство України не дає можливості визначити поняття «правоохоронний орган», систематизувати правоохоронні функції;

- *по-друге*, інформаційно-правові норми містяться в різних джерелах правових актів, як за юридичною силою, так і процесуальними особливостями втілення;

- *по-третьє*, відсутність критеріїв оцінки інформаційного продукту з позиції його зрозумілості, об'єктивності в контексті сучасного глобального інформаційного буму;

– *по-четверте*, відсутність поняття та змісту принципу транспарентності в спеціальному законодавстві з питань діяльності правоохоронних органів.

Органи прокуратури – особлива категорія правоохоронних органів. Здійснюючи нагляд за законністю, прокуратура координує та спрямовує дії процесуальну діяльність. Таким чином прослідковується особлива специфіка втілення засад принципу транспарентності в управлінській та функціональній роботі органів прокуратури.

Закон України «Про прокуратуру» є ключовим елементом системи нормативних актів щодо інформаційної діяльності органів та посадових осіб прокуратури. Однак, серед засад, які містяться у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», відсутній принцип транспарентності, – найбільш загальний за змістом принцип поінформованості та відкритості в роботі органів державної влади. За сукупністю окремих норм можна з'ясувати деякі аспекти реалізації інформаційної політики, спрямованої на поінформування та обізнаність громадськості про роботу прокуратури.

Пунктом 9 частини 1 статті 3 Закону України «Про прокуратуру» встановлено окрему інформаційну засаду прозорості, яка забезпечується трьома напрямками:

- 1) відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора;
- 2) вільним доступом до інформації довідкового характеру;
- 3) наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [257].

Окремою статтею встановлюється особливості реалізації інформування про діяльність прокуратури (ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»). Частиною 1 статті 6 Закону передбачається, що органи прокуратури не рідше ніж двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. На сьогодні, за статистичним даними Генеральної прокуратури України, висвітлення діяльності органів прокуратури здійснюється шляхом інформування органів влади, організації виступів в ЗМІ, підготовки та оприлюднення інформаційних програм [258]. Наприклад, за дев'ять місяців 2019

року по Україні органами прокуратури надіслано 2173 повідомлень в органи влади, 5155 публікацій в друкованих ЗМІ, 7772 публікацій в електронних ЗМІ, підготовлено 12 інформаційних матеріалів [258].

Частиною 2. статті 6 Закону встановлено, що Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [257].

Важливим для регіонального аспекту транспарентності є положення частини 3 статті 6 Закону, які передбачають, що керівники обласних та окружних прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [257]. Така особливість – важливий елемент сегментування аудиторії, що засвідчує увагу до прокурорської інформації на місцях.

Яскравим прикладом реалізації регіональної транспарентності є публікація аналітичних збірників статистичної інформації про роботу прокурора органів прокуратури щодо областей. Як правило, зазначені аналітичні збірники містять порівняльні дані за наступними зведеними інформаційними напрямками, які відповідають функціям прокуратури:

- 1) представництво інтересів громадян та держави в судах;
- 2) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;
- 3) участь прокурорів у судовому розгляді кримінальних проваджень та перегляді судових рішень;
- 4) міжнародно-правова співпраця у кримінальному провадженні;
- 5) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру;

- б) розгляд звернень;
- 7) висвітлення діяльності;
- 8) розгляд запитів про інформацію.

Наприклад, за дев'ять місяців 2019 року в органах прокуратури було розглянуто та вирішено 92 624 звернень, з яких 4175 надійшли від народних депутатів [258]

З метою реалізації статті 6 Закону України «Про прокуратуру», засад та специфіки втілення загальної транспарентності органів прокуратури було прийнято Наказ Генеральної прокуратури України № 218 від 18 вересня 2015 року «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України». Інформаційна комунікація із суспільством, окремими громадянами та ЗМІ забуває ознак системності, операбельності та єдності. Пункт 3 зазначеного Наказу встановлює порядок оприлюднення відомостей у ЗМІ, в Генеральній прокуратурі України (за погодженням із Генеральним прокурором або відповідним його заступником), у регіональних і місцевих прокуратурах (за погодженням з їх керівниками) [259]. Згідно з пунктом 7 зазначеного Наказу, відповідальним підрозділом за єдність інформаційної політики в Генеральній прокуратурі вважається відділ зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації. Цей відділ координує роботу прес-секретарів та інших визначених працівників регіональних прокуратур, надає їм методичну та практичну допомогу в реалізації принципу гласності в діяльності органів прокуратури [259]. Окрім цього, підпунктом 8.5. передбачається впровадження в практичну роботу сучасних інформаційних технологій у форматі нових медіа (соціальні мережі, відео- і фотосервіси, блогінги, форуми тощо) [259].

Частиною 4 статті 6 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що обізнаність про діяльність прокуратури не тільки забезпечується зустрічами із громадськістю, журналістами, а й оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури [257]. Однак, на сьогодні суттєвим упущенням є той факт, що наповнення та функціонування веб-сайтів органів прокуратур не вважається

відомчою нормативно-урегульованою діяльністю.

Окремо слід звернути увагу, що взаємовідносини із ЗМІ саме органів прокуратури – особливий об'єкт уваги та інформаційної роботи. У Висновках (2013) №8 Консультативної Ради Європейських прокурорів «Про взаємостосунки між прокурором і ЗМІ» встановлено загальні рекомендації щодо співпраці прокурорів та медіа, зокрема на основі таких ідей:

- свобода самовираження та засобів масової інформації;
- обов'язок нерозголошення конфіденційної, таємної інформації;
- реалізація права на інформацію в контексті: поваги до права на особисте життя та гідність, на таємницю слідства, презумпцію невинності, рівноправності сторін, права на захист і неупереджений судовий розгляд [260].

Ще у 1998 році Наказом Генерального прокурора України №6 від 06.10.1998 «Про заходи щодо поглиблення ділових зв'язків із засобами масової інформації» встановлено наступні аспекти реалізації принципу транспарентності при взаємодії прокуратури та ЗМІ:

- *по-перше*, забезпечення постійної уваги та належної оперативності, достовірності та актуальності інформаційно-аналітичних матеріалів і відомостей про заходи прокуратури щодо забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян, інтересів держави та суспільства, посилення боротьби зі злочинністю;

- *по-друге*, систематичність і цілеспрямованість у інформуванні преси;
- *по-третьє*, недопущення безпредметних виступів, забезпечення об'єктивного висвітлювання причин правопорушень та поінформування про реальні заходи щодо їх усунення;
- *по-четверте*, перевіреність даних, адресованих ЗМІ, забезпечення юридичної точності, недопущення приниження честі і гідності громадян [261].

Слід погодитись з М.І. Мичко у тому, що не єдиним законом встановлюються засадничі норми, що регулюють діяльність органів прокуратури. До інших актів-джерел транспарентності можна віднести:

затверджені постановами Верховної Ради України нормативні акти Генерального прокурора, управлінські акти–рішення керівників прокуратур, Дисциплінарний статут прокуратури України тощо [262, с. 63]. Наприклад, з метою виконання вимог статті 40 Конституції України, Законів України «Про прокуратуру», «Про звернення громадян», «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус депутатів місцевих рад», Указу Президента України від 07 лютого 2008 року № 109 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», інших нормативно-правових актів з питань звернень громадян, Генеральною прокуратурою України прийнято Інструкцію про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затверджену Наказом Генеральної прокуратури України від 20.12.2017 № 357. Розділом III зазначеної Інструкції передбачено наступні види звернень: усне, письмове, електронне [263].

Органи прокуратури України акумулюють дані про стан протидії злочинності усіх правоохоронних органів, таким чином забезпечують загальну транспарентність правоохоронного напрямку в державі. Аналітичні довідки з даного предмету містять такі складові:

- стан та структуру кримінальних правопорушень;
- аналіз відомостей про кримінальні правопорушення, вчинені окремими категоріями осіб;
- стан розкриття кримінальних правопорушень;
- стан протидії організованій злочинності;
- стан роботи правоохоронних органів щодо протидії корупційним кримінальним правопорушенням;
- стан нагляду за досудовим розслідування в органах прокуратури;
- стан досудового розслідування в органах поліції, в органах фінансових розслідувань Державної фіскальної служби України, в органах Служби безпеки України, в органах Національного антикорупційного бюро України

[264].

В рамках виконання Антикорупційної стратегії було створено новий правоохоронний орган – Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), робота якого спрямована на протидію корупції у вищих ешелонах влади. Питання прозорості цього бюро – це політичне декларування готовності держави вести реальну боротьбу із корупцією.

Статтею 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до підслідності Бюро, а також запобігання вчиненню нових [45].

Створення НАБУ спричинено необхідністю забезпечення правоохорони щодо протидії корупційним правопорушенням, які вчиняються публічними особами у вищих ешелонах влади. Успіх реалізації таких викликів досягається, в тому числі, високим ступенем транспарентності, широкої інформаційної відкритості.

Незважаючи на те, що в числі засад роботи НАБУ, визначених у статті 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» відсутній принцип транспарентності, частково аспекти його втілення висвітлені в окремих положеннях про інституційну діяльність.

Інформаційна відкритість, прозорість службової та функціональної діяльності в НАБУ – об'єкт постійного контролю Ради громадського контролю при НАБУ, яка діє у складі 15 осіб та формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу [45]. Одним із повноважень у сфері транспарентності Ради громадського контролю при НАБУ є розгляд та затвердження висновків про звіти Національного антикорупційного бюро України [265], як основного інформаційного каналу обізнаності суспільства про результати роботи НАБУ. Наприклад, за 2018–2019 роки Радою громадського контролю при НАБУ в межах реалізації транспарентності зроблено низку публічних повідомлень щодо

найважливіших подій у антикорупційній сфері за участю публічної діяльності НАБУ. Зокрема, було оприлюднено 13 офіційних заяв, зокрема щодо: відсторонення працівників НАБУ, згаданих у розслідуванні програми «Наші гроші»; неприпустимості перешкоджання роботі судових спостерігачів у справі заводу «Краян»; припинення тиску на ексголови Ради громадського контролю при НАБУ Романа Маселка за його громадянську позицію; неприпустимості зустрічі керівництва НАБУ з представниками кандидатів у президенти; занепокоєння щодо призначення ексголови Донецької обласної військово-цивільної адміністрації Павла Жебрівського аудитором НАБУ за президентською квотою [266].

Заслуговує на увагу експертна думка М.І. Хавронюк про те, що цивільний контроль за відкритістю діяльності НАБУ, який в тому числі реалізується Радою громадського контролю при НАБУ має бути тісно пов'язаний з його правоохоронною публічно-владною діяльністю, а саме:

- обґрунтованістю рішень державних органів з питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої та зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- ходом виконання загальнодержавних програм у сфері національної безпеки, правоохоронної діяльності;

- формуванням і реалізацією кадрової політики в сфері діяльності НАБУ;

- дотриманням вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в НАБУ, та членів їхніх сімей;

- формуванням, затвердженням і використанням визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби НАБУ; дотриманням бюджетного законодавства в цій сфері [267].

Не менш важливим є розвиток інформаційної взаємодії в *підрозділах Національної поліції України* із суспільством. Саме Національна поліція у своєму штаті має найбільшу чисельність правоохоронців, а структурні підрозділи її – найбільш розгалужені серед інших органів влади. Так, за даними

офіційного вебсайту Національної поліції України, штатна чисельність поліцейських, які утримуються за рахунок Державного бюджету, на 01 січня 2019 року становила 117,9 тисячі осіб [268].

Більше того, завдання органів поліції є різносторонніми у сфері правоохорони, а саме: забезпечення публічної безпеки та порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності [269]. Окрім цього, однією із функцій Національної поліції є надання адміністративних послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [269]. Такі функціональні особливості неабияким чином детермінують необхідність розвитку комунікативного потенціалу з метою забезпечення високого рівня довіри до органів поліції.

Важливо зазначити, що за таких умов режим інформаційної обізнаності повинен характеризуватися:

- нерозривними та стійкими зв'язками центрального апарату та територіальних органів;
- широкою інформаційною політикою на місцях;
- динамічним реагуванням на події та їх оцінки в межах компетенції керівників місцевих, територіальних та центральних органів;
- домінуванням контексту превентивного характеру;
- швидким реагуванням на службову діяльність та факти поведінки працівників поліції, висвітлення їх вчинків в засобах масової інформації, соціальних мережах

Згідно з частиною 2 статті 9 Закону України «Про Національну поліцію», поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку [269].

Якісний інформаційний продукт щодо виконання вимог закону та забезпечення високої обізнаності різних груп громадського суспільства

досягається залученням засобів з інфографіки та медійного супроводження. Досить позитивним в даному випадку є різноманітність звітів Національної поліції, які опубліковані для громадськості та спрямовані на забезпечення максимальної обізнаності різних верств громадського суспільства [270]:

- 1) звіт Голови Національної поліції України С.М. Князева за результатами роботи відомства у 2018 році, складений грамотно та зрозуміло;
- 2) звіт в інфографіці;
- 3) відеозапис виступу щодо оприлюднення відомостей зі звіту;
- 4) звіт Національної поліції за 2018 рік для громадськості, журналістів, фахівців у галузі правоохоронної діяльності та широкого кола зацікавлених осіб.

У Звіті про Оцінку діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки було встановлено, що громадяни отримують інформацію про поліцію переважно з новин по телебаченню (69,6 %), історій з життя знайомих та друзів (51,4 %), новин в інтернеті (41,3 %). З особистого досвіду звернень інформацію отримують лише 14,4 % респондентів [271, с. 11]. Отже, управління транспарентністю повинно відштовхуватися від того, що сприйняття інформаційного статусу поліції та її діяльності для найбільшої аудиторії відбувається переважно у взаємодії зі ЗМІ.

Разом з цим, зазначається досить низька участь та зацікавленість громадськості при інформаційній взаємодії з органами поліції. Так, у Звіті про проведення Національною поліцією консультацій з громадськістю та взаємодію з громадською радою у III кварталі 2019 року зазначено, що участь у питаннях, проєктах актів, які виносяться на публічне обговорення, не взяв участь жоден респондент [272].

Важливим для розвитку транспарентності в органах поліції є побудова комплексної взаємодії органів та працівників поліції з громадськістю. Для цього, працівники поліції повинні бути максимально інтегрованими в життя суспільства, особливо на місцях. У Практичному посібнику для поліцейських, які взаємодіють з громадськістю, зазначається: для забезпечення успішної реалізації взаємодії поліції з громадою, філософія та принципи мають стати

частиною поліцейської організації.

Тому поліцейська організація повинна гарантувати наступне: 1) вона розуміє своїх «клієнтів», людей, яким служить; 2) знає місцеві та регіональні умови, в яких працює; 3) реагує на звернення електорату; 4) ставить собі за мету чіткі та послідовні дії; 5) встановлює спільні завдання для всіх сторін у системі кримінального судочинства; 6) визначає чіткі управлінські обов'язки; 7) здійснює підготовку та мотивує людей; 8) здійснює ефективну комунікацію; 9) публікує інформацію про результати своєї діяльності; 10) відслідковує результати; 11) швидко адаптується / ініціює зміни; прагне підвищити рівень довіри з боку громадськості [273].

Важливо зауважити, що реалізація принципу прозорості в правоохоронних органах має відбуватися з обов'язковим урахуванням спеціального законодавства у сфері правоохоронної діяльності та гарантій контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Джерелом для формування норм реалізації принципу транспарентності для правоохоронних органів є, безсумнівно, Кримінальний процесуальний кодекс України, який:

- встановлює гарантії повноти, достовірності обвинувачень та підозр стосовно учасників кримінального процесу;
- забезпечує зрозумілість змісту кримінальних процедур для учасників, які не володіють мовою процесу та судочинства;
- визначає порядок, строк, способи поінформування про права та обов'язки учасників процесу;
- забезпечує гарантії зрозумілості про суть обвинувачення щодо підозрюваних, обвинувачених, підсудних;
- передбачає правові наслідки невиконання під час кримінального розслідування вимог поінформованості [274].

Реалізація принципу транспарентності має персональний контекст для працівників кожного правоохоронного органу. Положення дисциплінарних статутів, кодексів етики та поведінки особливо впливають в даному напрямку

через встановлення певних правил персональної інформаційної поведінки. Наприклад, із Кодексу професійної етики та поведінки прокурора випливає, що принципом службової діяльності працівників прокуратури є необхідність поєднання прозорості службової діяльності та конфіденційності [275]. Стаття 12 цього Кодексу деталізується: для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної та достовірної інформації довідкового характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання. Однак, принцип конфіденційності, тобто обмеження транспарентності, передбачає, що прокурор зобов'язаний не розголошувати та не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом [275].

Таким чином, дотримання меж обмеження транспарентності правоохоронної діяльності – це законне нерозголошення, заборона поширення, публікації чи поінформування про відомості системи та функціонування правоохоронних органів, обмеження їх у публічному обігу, що впливає із необхідності забезпечення ефективності правоохоронної діяльності, захисту громадян, громадської безпеки та публічного інтересу держави.

Кодекс професійної етики та поведінки прокурора встановлює також вимоги до інформаційного продукту, сенсом (сутністю, метою) якого є висвітлення роботи прокуратури та окремих аспектів правоохоронної діяльності. У статті 28 цього Кодексу встановлено, що офіційні (письмові та усні) виступи прокурора у засобах масової інформації мають бути достовірними та виваженими, (оскільки вони можуть розцінюватись як офіційна позиція прокуратури), а дискусії – вестися у коректній формі, не підриваючи авторитету органів прокуратури [275].

У Кодексі професійної етики та поведінки антикорупційного бюро принцип прозорості розміщується поряд з підзвітністю, що предметно відносить прозорість до засобів контролю за діяльністю НАБУ. З даного приводу

необхідно відмітити, що в управлінських процесах ознака прозорості публічної інституції досить часто є родовою для оцінки її підзвітності та підконтрольності. Суттєвим недоліком даного підходу є обмежений предмет інформаційної поінформованості, що зводиться до поширення інформації, яку чітко вимагають положення законодавства. Натомість ідея принципу транспарентності є ширшою і охоплює своїм завданням забезпечення обізнаності громадськості та населення, що, в свою чергу, посилює вимоги до інформаційного контенту.

Кодекс професійної етики працівників НАБУ містить застереження, що при прийнятті рішень та вчиненні дій працівник антикорупційного бюро повинен враховувати, що інформація про його діяльність є публічною для громадськості, крім випадків, встановлених законом. Також працівник антикорупційного бюро не має права відмовити фізичним та юридичним особам у своєчасному наданні повної та достовірної інформації, у тому числі, щодо власної діяльності чи прийнятті ним рішень, якщо це передбачено законом [276].

Положення Правил етичної поведінки поліцейських від 09.11.2016 № 1179 також містять принцип прозорості як елемент службової діяльності поліцейських. Втім, на відміну від працівників прокуратури та антикорупційного бюро, у цьому випадку правила реалізації інформаційної відкритості – окрім заборони розголошувати відомості із обмеженим доступом – не належать до предмету регулювання правил поведінки працівників органів Національної поліції України.

Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, затверджений спільним Наказом від 05.07.2011 року №330/151/809/434/146, є загальним та застосовується такими особами та службами: військовослужбовцями, працівниками правоохоронних органів, державних службовців Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Державної митної служби України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами [277].

Згідно з цим Кодексом, реалізація принципу прозорості – основа при взаємодії працівників зазначених правоохоронних відомств з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Разом з цим, Кодекс забороняє приховувати від громадян інформацію, яка, згідно з нормативно-правовими актами, поширюється належним чином, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію [277]. Важливим атрибутом поведінки при здійсненні публічного поінформування є положення пункт 7.3. Кодексу про те, що працівник повинен обґрунтовувати та роз'яснювати прийняті ним рішення [277]. На наш погляд, зазначена вимога до службової та управлінської діяльності правоохоронних органів має бути взята за взірць в нормах інших кодексів та правилах етичної етики публічних осіб.

Також варті уваги питання забезпечення транспарентності в органах фіскальної служби. Вже зазначалося раніше, що транспарентність – як правова категорія – найчастіше вживається в розумінні принципу, що є основоположною засадою, вихідним правилом. Принцип транспарентності, на відміну від інших інформаційно-правових принципів, охоплює і активну, і пасивну поведінку у сфері поінформованості та комунікації, при цьому важливим є акцент на якісних показниках інформаційного продукту, що адресується зацікавленим особам: достовірність, своєчасність, обґрунтованість, зрозумілість, сприйнятність, адекватність тощо.

Із кодифікацією податкового законодавства ключова регламентація правовідносин у сфері справляння податків і зборів знайшла своє відображення в Податковому кодексі України (далі – ПК України), пункт 1.1 статті 1 якого вказує на його загальність та універсальність щодо правового регулювання відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. ПК України визначає вичерпний перелік податків та зборів, які стягуються в Україні, порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [278]. Однак, попри проведену кодифікацію, такі

категорії, як «транспарентність» та пов'язані з нею «відкритість», «прозорість», «гласність» не знайшли своєї деталізації в загальних засадах оподаткування. Тому відсутність формально-визначених дефініцій, які пов'язані із транспарентністю системи оподаткування чи діяльності контролюючих органів у сфері адміністрування податків та зборів, на наш погляд, є серйозним недоліком у розумінні інформаційно-правових, податкових реформ та переходом на сервісну модель податкового обслуговування.

Разом з цим, з аналізу нормативно-правового акту все ж вбачається, що законодавець опосередковано окреслює принцип транспарентності в окремих статтях ПК України.

Так, відповідно до підпунктів 21.1.7 та 21.1.8 п. 21.1 статті 21 ПК України посадові та службові особи контролюючих органів зобов'язані:

- надавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування на їх письмовий запит відкриту податкову інформацію в порядку, встановленому законом;

- оприлюднювати на офіційному вебсайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, перелік уповноважених осіб контролюючого органу та переданих таким особам функцій у випадках, передбачених цим Кодексом [279].

Ознаки транспарентності в діяльності Державної фіскальної служби України (ДФС) певною мірою формалізується у Положенні про Державну фіскальну службу України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236, де закріплено, що обов'язки ДФС:

- взаємодіє та здійснює обмін інформацією з органами державної влади, державними органами іноземних держав, міжнародними організаціями;

- формує інформаційну політику ДФС та її територіальних органів;

- оприлюднює на єдиному вебпорталі та в офіційному друкованому виданні ДФС акти та інші офіційні документи з питань, що належать до її компетенції;

- виступає засновником засобів масової інформації з питань, що належать до компетенції ДФС;

– організовує науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, є засновником державних підприємств, навчальних закладів та науково-дослідних установ;

– організовує у засобах масової інформації роз'яснювальну роботу, пов'язану з практикою застосування законодавства з питань, що належать до компетенції ДФС [280].

Ще одним важливим нормативно-правовим актом у сфері забезпечення принципу транспарентності у функціонуванні ДФС є Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, на виконання статті 15 якого ДФС, як розпорядник інформації, зобов'язана оприлюднювати відповідний перелік інформації та прийнятих нею актів.

Крім того, підлягає оприлюдненню інформація щодо організаційної структури, місії, функцій, повноважень, основних завдань, напрямів діяльності та фінансових ресурсів; переліку та умов отримання послуг, що надаються органом, форми і зразків документів, правила їх заповнення; порядку складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень контролюючого органу, його дій чи бездіяльності; про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації тощо. Підлягають оприлюдненню і звіти щодо діяльності органу [206].

Одним із універсальних засобів виконання положень законодавства у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, роз'яснення та інформування суспільства про роботу ДФС є офіційний вебсайт ДФС (<http://sfs.gov.ua/>). Розділ «Публічна інформація» вміщує: форми подання запиту, порядок складання та подання запитів, інформацію, що оприлюднюється, систему обліку та види інформації, перелік відомостей, які містять службову інформацію в органах ДФС, порядок оскарження рішень, звіти щодо задоволення запитів, нормативно-правові акти з процедурних питань опублікування інформації, найбільш запитувані документи, права запитувачів, відкриті дані [278].

Позитивним в цьому плані слід відмітити запуск електронної процедури

публікації відкритих даних [278], що дає можливість широкого аналізу та обробки публічних відомостей, актуальних як для платників податків, бізнесу, так і для громадського суспільства та інших органів державної влади.

Не обійшла стороною участь ДФС у реалізації так званої загальної обізнаності через Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс (далі – ЗІР), який також розміщений на офіційному вебсайті ДФС. Відомості із ЗІР – результат інтелектуальної роботи працівників ДФС із роз'яснення положень податкового законодавства, а тому інформація є простою та зрозумілою для сприйняття пересічним громадянам без наявності спеціальних знань у сфері оподаткування. Робота ЗІР направлена на забезпечення суспільства своєчасною, достовірною і повною довідковою інформацією. Інформаційне наповнення ЗІР здійснюється на підставі функціональних повноважень ДФС, з урахуванням результатів всебічного аналізу інформації про потреби клієнтів, які звертаються до Контакт-центру та з метою мінімізації витрат часу представників бізнесу на спілкування з державою [281].

Проте, було б помилково пов'язувати принцип прозорості тільки із інформаційною відкритістю ДФС та гласністю її діяльності.

Як влучно зауважили І. Ю. Суровцева та В.І. Николаєва, прозорість кореспондується з участю громадськості в управлінні державними справами, зокрема через механізми громадських слухань [282, с. 59]. Однак така позиція є дещо вузькоформальною та не повною мірою відображає цілі залучення громадян до забезпечення реалізації державної податкової політики та втілення принципу прозорості, у тому числі в роботі ДФС. У свою чергу, повноцінне існування прозорості податкової адміністрації супроводжується здійсненням заходів із забезпечення обізнаності про фіскальні органи та систему оподаткування в цілому. Якщо наразі актуальну інформацію про процедури оподаткування, ставки податків, порядок постановки на податковий облік можна дізнатись із офіційного сайту ДФС шляхом надсилання звернень або дзвінком на гарячу лінію, то інформаційна обізнаність про зміст, порядок виконання податкових управлінських рішень, які стосуються конкретних

платників податків, найефективніше реалізована тільки в обслуговуванні великих платників, сервіс супроводження податкової діяльності яких передбачає наявність спеціальних координаторів. Інші платники податків з метою вирішення своїх питань повинні як правило звертатися в сервісні центри з обслуговування.

Механізм забезпечення транспарентності передбачає також наявність незалежних контрольних інституцій. Так, відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських та районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях утворюються громадські ради [283]. Слід відмітити наступну участь громадських рад у забезпеченні транспарентності: здійснення аудиту публічно-владної діяльності та управлінських рішень в межах повноважень, посередництво між громадським суспільством та органом влади, забезпечення прозорості та підзвітності посадовців, участь у публічній роботі та медіа заходах.

Наказом ДФС від 02.02.2018 № 66 затверджено Положення про громадську раду при Державній фіскальній службі України. Ця Громадська рада уповноважена: готувати та подавати до ДФС обов'язкові до розгляду пропозиції; збирати, узагальнювати та подавати інформацію щодо пропозицій інститутів громадянського суспільства стосовно вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; проводити відповідно до вимог законодавства громадську експертизу діяльності ДФС та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє ДФС; здійснювати громадський контроль за врахуванням ДФС пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення нею прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у її володінні, а також дотриманням нею нормативно-правових актів, спрямованих

на запобігання та протидію корупцію [284].

Разом з цим, діяльність Громадської Ради направлена не тільки на взаємодію із громадським суспільством, а й з платниками податків, суб'єктами господарювання, що неабияк розширює інформаційну відкритість ДФС з питань недосконалості правового регулювання сфери оподаткування та донесення до керівництва ДФС конкретних пропозицій, рекомендацій щодо удосконалення податкової політики [284].

Одним із проявів принципу транспарентності є також налагодження тісної взаємодії ДФС із зацікавленими суб'єктами податкової системи. Супроводжуючи реалізацію функцій із адміністрування податків, зборів, платежів підписання меморандумів та договорів про співпрацю із установами та організаціями (наприклад, Угоди про інформаційне співробітництво щодо надання сервісної послуги з передачі фінансовій установі даних з фінансової звітності підприємства від 30.03.2018, Меморандуму про співпрацю між Державною фіскальною службою України та Українською асоціацією виробників тютюнових виробів "Укртютюн" від 21.03.2018 та ін. [278]), ДФС розширює інформаційні канали для обміну даними, заручається інформаційною підтримкою та довірою.

Отже, принцип транспарентності в роботі ДФС України необхідно розглядати у двох аспектах.

За вузьким підходом, його зміст відображатиме засадниче правило, відповідно до якого управлінська та процесуальна діяльність органів фіскальної служби та їх посадових осіб відбувається на засадах відкритості, прозорості, всебічності інформаційного поінформування з метою забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституційні та функціональні аспекти роботи ДФС.

Широкий підхід охоплює роботу ДФС в напрямку транспарентності як власної публічно-владної діяльності, так і державної податкової політики для її зрозумілості, доступності, сприйнятності текстів та положень податкового законодавства для платників податків та широких верств суспільства.

Незважаючи на те, що ДФС використовує велику кількість інструментів, засобів та сучасних інформаційно-телекомунікаційних рішень, які спрямовані на утвердження інформаційної відкритості, прозорості, комунікативності, відсутність єдиного нормативного внутрівідомчого акта в досліджуваному напрямку діяльності породжує несистемність та непослідовність в реалізації принципу транспарентності та його стратегічного розвитку.

Підсумуємо.

У підрозділі з'ясовано специфіку реалізації принципу транспарентності в правоохоронних органах на прикладі органів прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Національної поліції України.

Незважаючи на фактичну відсутність терміну «транспарентність» у положеннях чинного законодавства, забезпечення поінформованості та обізнаності громадського суспільства про інституцію та функціонування правоохоронних органів в тій чи іншій мірі прослідковується в окремих положеннях як законодавчих актів, так і внутрівідомчого правового поля.

Дотримання меж обмеження транспарентності правоохоронної діяльності – це законне нерозголошення, заборона поширення, публікації чи поінформування про відомості щодо системи та функціонування правоохоронних органів, обмеження їх в публічному обігу, що впливає з необхідності забезпечення ефективності правоохоронної діяльності, захисту громадян, громадської безпеки та публічного інтересу держави.

Правоохоронні органи – особлива категорія державного апарату, на яку покладено завдання забезпечення та охорони публічного порядку, захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. З метою виконання зазначених функцій та завдань, правоохоронним органам необхідний широкий арсенал повноважень, інструментів та потужний комунікативний зв'язок із іншими органами влади та громадськістю, що забезпечується шляхом ефективного впровадження та реалізації політики транспарентності. Втім, деяка правова специфіка правоохоронної діяльності особливим чином впливає на реалізацію принципу транспарентності. Надзвичайно «чутливою» є необхідність

втручання в права, свободи, їх обмеження, що завжди являлось об'єктом особливої уваги в демократичних державах. У той же час, завдання у сфері кримінальних розслідувань та робота із персональними даними зобов'язують утриматися від розголошення певної категорії відомостей. Пошук балансу меж допустимої поінформованості, прозорості та транспарентності є квінтесенцією інформаційно-правової політики в правоохоронних органах. Обізнаність громадськості про роботу правоохоронних органів – запорука довіри до них, що є надважливим державницьким завданням в умовах реформаційних процесів.

Реалізація принципу транспарентності правоохоронних органів – складне питанням для науково-практичного пізнання в адміністративно-правових реаліях в силу наступного:

- *по-перше*, діюче законодавство України не дає можливості визначити поняття «правоохоронний орган», систематизувати правоохоронні функції;
- *по-друге*, інформаційно-правові норми містяться в різних джерелах правових актів, як за юридичною силою, так і процесуальними особливостями втілення;
- *по-третьє*, відсутність критеріїв оцінки інформаційного продукту, з позиції його зрозумілості, об'єктивності в контексті сучасного глобального інформаційного буму;
- *по-четверте*, відсутність поняття та змісту принципу транспарентності в спеціальному законодавстві з питань діяльності правоохоронних органів.

Реалізація принципу транспарентності має персональний контекст для працівника кожного правоохоронного органу. Положення дисциплінарних статутів, кодексів етики та поведінки справляють особливий вплив шляхом встановлення певних правил персональної інформаційної поведінки, наприклад, неможливість відмови у наданні доступу до публічної інформації за зверненням громадян.

Специфіка забезпечення правоохоронними органами обізнаності суспільства кореспондується з вимогами, які обов'язкові для виконання, а саме:

- необхідність поєднання прозорості службової діяльності та

конфіденційності (органи прокуратури);

- наявність особливого статусу транспарентності для адміністративних посад в правоохоронних органах;
- дотримання вимог до інформаційного продукту (об'єктивність, достовірність, виваженість, актуальність, недопущення підриву авторитету);
- частота публікації звітів про діяльність інституції – не менше одного разу на півроку.

У Кодексі професійної етики та поведінки антикорупційного бюро принцип прозорості стоїть поряд із підзвітністю, що предметно відносить прозорість до засобів контролю за діяльністю НАБУ. В управлінських процесах ознака прозорості публічної інституції досить часто є родовою для оцінки її підзвітності та підконтрольності. Суттєвий недолік даного підходу – обмежений предмет інформаційної поінформованості, що зводиться до поширення інформації, яку чітко вимагають положення законодавства. Натомість, ідея принципу транспарентності є ширшою та охоплює своїм завданням забезпечення обізнаності громадськості та населення, що, в свою чергу, посилює вимоги до інформаційного контенту.

Завдання органів поліції є різносторонніми у сфері правоохорони: забезпечення публічної безпеки та порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності. Окрім цього, одна з функцій Національної поліції – надання адміністративних послуг особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Вказані функціональні особливості неабияким чином детермінують необхідність розвитку комунікативного потенціалу з метою забезпечення високого рівня довіри до органів поліції.

Важливо відмітити, що за таких умов режим інформаційної обізнаності повинен характеризуватися: нерозривними та стійкими зв'язками центрального апарату та територіальних органів; широкою інформаційною політикою на місцях; динамічним реагуванням на події та їх оцінки в межах компетенції

керівників місцевих, територіальних і центральних органів; домінуванням контенту превентивного характеру; швидким реагуванням на службову діяльність та факти поведінки працівників поліції, висвітлення їх вчинків в засобах масової інформації, соціальних мережах.

Джерелом для формування норм реалізації принципу транспарентності для правоохоронних органів є, безсумнівно, Кримінальний процесуальний кодекс України, який:

- встановлює гарантії повноти, достовірності обвинувачень та підозр стосовно учасників кримінального процесу;
- забезпечує зрозумілість змісту кримінальних процедур для учасників, які не володіють мовою процесу та судочинства;
- визначає порядок, строк, способи поінформування про права та обов'язки учасників процесу;
- забезпечує гарантії зрозумілості про суть обвинувачення щодо підозрюваних, обвинувачених, підсудних;
- передбачає правові наслідки невиконання вимог поінформованості при кримінальному розслідуванні.

Пропозиції.

Важливим атрибутом забезпечення транспарентності в поведінці працівників певних правоохоронних органів, є положення пункту 7.3. Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, що затверджений Наказом МВС України від 05.07.2011 № 330/151/809/434/146 щодо того, що працівник повинен обґрунтовувати та роз'яснювати прийняті ним рішення.

З урахуванням того, що зазначена вимога до службової та управлінської діяльності правоохоронних органів підвищує обізнаність правоохоронних рішень та їх змісту, цю вимогу варто взяти за взірець для інших кодексів та правилах етичної етики публічних осіб.

4.2. Принцип транспарентності у діяльності органів виконавчої влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості

Серед усіх гілок влади, діяльність органів виконавчої влади є найбільш наближеною до громадян. Ефективне державне управління не здатне створити нормальні умови для розвитку суспільства в цифрову епоху за умови його інформаційної «закритості». Громадськість, використовуючи сучасні електронні канали комунікації з органами публічної влади, бере участь у державотворчих процесах, здійснює контроль публічного управління та висвітлює корупційні прояви. Втім, сучасна транспарентність – це готовність не тільки до комунікації, але й до створення сучасної інформаційної інфраструктури та публічного інформаційного продукту, який сприятиме забезпеченню обізнаності громадського суспільства у сфері державно-управлінських процесів.

Впровадження електронних технологій в політику прозорості є складним технічним і юридичним завданням. Аналіз нормативних актів свідчить про початковий етап зародження реалізації принципу електронної транспарентності в органах виконавчої влади.

Незважаючи на те, що так званий основоположний інформаційний акт – Закон України «Про інформацію» – був прийнятий ще у 1992 році, з того часу до нього було внесено вже більше 15 змін. Натомість, Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [206], прийнятий лише у 2011 році. І з того часу спостерігається посилення принципу транспарентності в роботі органів виконавчої влади за допомогою інформатизації, цифровізації та діджиталізації. Черговим етапом удосконалення інституції транспарентності публічної влади є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких

законів України» № 2260 від 11.10.2019 року, в напрямку розширення електронної форми комунікації між громадянами, інститутами громадянського суспільства та державними органами [285]. З урахуванням таких інновацій, феномен *електронної* транспарентності стає не доктринальним терміном, а практичною реальністю для кожного громадянина у його праві бути поінформованим про державницькі процеси.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є такі:

- збільшення обсягу електронних звернень;
- виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку з приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних;
- необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;
- посилення вимог до публічної підзвітності тощо.

Звернення громадян з використанням електронних каналів зв'язку

Поряд з численними законодавчими змінами можна окреслити новий порядок комунікації органів виконавчої влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень. Якщо раніше увага законодавця була прикута до паперової складової функціонування органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, то станом на сьогодні їх транспарентний вектор діяльності трансформується у більш оптимізовану та зручну для населення складову.

Відсутність належної електронної форми взаємодії та – відповідно – відкритості органів виконавчої влади багатьма вітчизняними дослідниками розцінювалася як серйозна проблема. Так, за переконанням В.І. Цимбалюк і К.О. Кісілевич, важливо досягти прозорості усієї системи роботи щодо звернень громадян шляхом використання сучасних інформаційних технологій, серед яких надіслання звернень в електронній формі [286].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань державної служби та електронного документообігу» – з-поміж іншого – регламентовано внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», зокрема статтю 3 доповнено новою частиною, згідно з якою письмова форма документа – форма документа, яка передбачає фіксацію його змісту у паперовій або електронній формі (у тому числі в автоматичному режимі). Документ, складений в електронній формі, повинен відповідати вимогам законодавства.

Можна окреслити такі зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

– доповнено статтю 10² нормою, яка аналогічна тій, що закріплена в статті 3 Закону України «Про звернення громадян», якою надано визначення письмової форми документа;

– виключено в статтю 19 право подавати запит на інформацію факсом;

– доповнено Закон нормою про обов'язковість застосування електронного цифрового підпису при надсиланні запиту на інформацію з використанням засобів електронного зв'язку;

– Закон доповнено частинами 3¹ та 4¹; за визначенням частини 3¹, запит на інформацію може бути складений як електронний документ із дотриманням вимог законодавства та надсилатися електронними засобами зв'язку»; частиною 4¹ регламентовано, що документ, який складений в електронній формі з дотриманням вимог законодавства, має однакову юридичну силу з документом в письмовій формі з власноручним підписом» [287].

Такі нормативно-правові конструкції дають підстави стверджувати, що Україна виходить на новий етап розвитку прозорості функціонування органів державної влади. Ці зміни створюють додаткові можливості та обумовлюють нові виклики як для громадського суспільства, так і для публічних адміністрацій.

Актуальність інтеграцій законодавчих ініціатив в реалізацію принципу прозорості обумовлюється насамперед підвищенням обсягу електронних

форм взаємодії, що є закономірним в аспекті розвитку інформаційних технологій. З кожним днем обсяг звернень, надісланих до органів виконавчої влади електронною формою, збільшується у порівнянні із надсиланням звернень у паперовій формі.

Так, відповідно до інформації, розміщеної на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, протягом 2018 року до Міністерства надійшло 3369 звернень, з них:

- 1) поштою від громадян (у тому числі електронною поштою) – 1162;
- 2) за допомогою телефонного зв'язку – 11;
- 3) на особистому прийомі – 11;
- 4) через уповноважену особу – 17;
- 5) від Верховної Ради України – 15;
- 6) від Адміністрації Президента України – 37;
- 7) від Кабінету Міністрів України – 286;
- 8) через інші органи влади – 105;
- 9) від інших органів, установ та організацій – 1725, у тому числі від державної установи «Урядовий контактний центр» – 1714.

У той же час, Через рубрику «Електронне звернення», розміщеної на офіційному вебсайті Міністерства, надійшло 646 електронних звернень [288].

У Міністерстві внутрішніх справ України звітували, що за перше півріччя 2019 р. електронною поштою було отримано 2387 запитів на інформацію, що є найбільшою за обсягом серед інших форм звернення [289], та становить більше 60 % загального обсягу.

На офіційному вебсайті Міністерства екології та природних ресурсів України в розділі публічної інформації про роботу із зверненнями такий вид комунікації, як електронні повідомлення, не виноситься в окремий вид [290]. Статистику з розгляду електронних повідомлень в Міністерстві екології та природних ресурсів України можливо вивчити виключно із щомісячних звітів. У Звіті про надходження та розгляд запитів на отримання публічної інформації Міністерства екології та природних ресурсів України за вересень 2019 р.

вказано, що 80 % звернень надіслано електронною поштою [291]. Схожа динаміка зберігалася протягом усього 2019-го.

У Міністерстві розвитку громад та територій України інформують, що за третій квартал 2019 р. електронною поштою надіслано звернень 184, поштою 70, на особистому прийомі, телефоном звернення не приймалися [292].

Відкриті дані – нова епоха прозорості

Електронна транспарентність органів виконавчої, без сумніву, потребує підвищення якості до даних, які публікуються для загального користування. На відміну від паперової форми, електронні відомості розкривають широкий потенціал обробки даних, її подальшої візуалізації. Кінцевий інформаційний продукт обробки електронних даних є простим, зрозумілим та легкодоступним для різних соціальних верств населення та зацікавлених осіб.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [206].

Одним із сучасних видів публічної інформації є відкриті дані. У 2016-му році Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних [293], таким чином декларуючи про те, що вона бере на себе зобов'язання з інтеграції відповідних зобов'язань в норми національного законодавства.

На виконання положень Міжнародної хартії відкритих даних в аспекті реалізації принципу прозорості Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 року № 900-р затверджено план дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. Одним із актуальних напрямів в аспекті забезпечення громадської обізнаності є розвиток культури управління даними:

- 1) сприяння реалізації пілотних проектів з покращення управління даними в органах державної влади (аналіз, візуалізація тощо);
- 2) співпраця з громадськими організаціями щодо створення та

популяризації візуалізацій, інструментів та аналітичних матеріалів на основі відкритих даних;

3) сприяння розвитку навичок використання відкритих даних громадськими організаціями;

4) організація проведення інформаційно-просвітницьких заходів для керівництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо можливих перспектив та переваг розвитку відкритих даних;

5) підготовка, рекомендації та сприяння організації навчання з управління даними в органах державної влади (аналіз, візуалізація тощо), використання даних для формування державної політики [294].

Заслуговує на увагу напрям *«популяризація використання відкритих даних»*, що, зокрема, має на меті активізацію залучення громадськості до роботи з публічними даними в різноманітних цілях: розробка комунікаційної стратегії популяризації відкритих даних; організація проведення регулярних публічних заходів з питань розвитку відкритих даних для різних цільових аудиторій (громадськості, бізнесу, засобів масової інформації тощо); підготовка та поширення інформаційно-аналітичних та відеоматеріалів щодо популяризації відкритих даних; сприяння залучення засобів масової інформації до популяризації теми відкритих даних; ініціювання співпраці з Міністерством освіти і науки України та закладами освіти щодо включення питань відкритих даних, аналізу даних, журналістики даних до освітніх програм [294].

Відповідальним за реалізацію зазначених напрямів є Державне агентство з питань електронного урядування, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Згідно з частиною 1 статті 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [206].

Публічні відкриті дані – це не лише певна інформація, що знаходиться у

вільному доступі, але й юридична та технічна відкритість, як зазначають М.С. Ковтун і Н.О. Хрякова. Юридична відкритість означає можливість отримувати дані на законних підставах, використовувати їх та поширювати відповідно до законодавства [295, с. 67]. При цьому, на відміну від електронних даних, які розміщуються на вебсайтах, відкриті дані публікуються у структурованому вигляді, що дає можливість не тільки їх перегляду, а й конвертації, обробки, вивантаження тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» вимагає у розпорядників інформації, органів виконавчої влади надавати публічну інформацію у формі відкритих даних як на запит, так і оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх вебсайтах [206]. Це означає цілковиту відкритість даних для їх вільного користування для усіх зацікавлених верств громадського суспільства.

Частиною 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення – все це визначається Кабінетом Міністрів України. При цьому, до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом [206]. На виконання зазначеної норми Кабінетом Міністрів України затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 року № 835. Важливим в даному випадку є пункт 1 цього Положення, яким передбачено принципи опублікування відкритих даних органами державної влади: відкритість, оперативність і чіткість; доступність і використання; порівнянність та інтеперабельність; покращене урядування і залучення громадян; інклюзивний розвиток та інновації [296].

Пунктом 4 зазначеного Положення також встановлено, що набори даних завантажуються та регулярно оновлюються розпорядником інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, розміщується у глобальній мережі Інтернет за адресою: <https://data.gov.ua/> [296].

Обов'язок публікувати набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, покладено на наступні органи виконавчої влади: Національне агентство України з питань державної служби; Міністерство юстиції України; Генеральну прокуратуру України; Міністерство внутрішніх справ; Міністерство фінансів України; Державну казначейську службу України; Державну регуляторну службу України; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне антикорупційне бюро; Державну фіскальну службу України; Міністерство охорони здоров'я; Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Міністерство освіти і науки України; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти; Міністерство інфраструктури України; Державну авіаційну службу України; Державну службу України з безпеки на транспорті; Державне агентство автомобільних доріг України; Державну службу морського та річкового транспорту України; Міністерство соціальної політики України; Пенсійний фонд України; Державну службу України з питань праці; Державну службу зайнятості; Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; Міністерство культури України; Державне агентство України з питань кіно; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство енергетики та захисту довкілля України; Державну службу геології та надр України; Державну екологічну інспекцію України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Міністерство розвитку громад та територій України; Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру; Міністерство закордонних справ України; Адміністрацію Державного спецзв'язку України; Державну службу статистики України; Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України; Державну архітектурно-будівельну інспекцію України; Національну комісію, що здійснює державне

регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національний банк України; Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; Державну судову адміністрацію; Центральну виборчу комісію України; Державне агентство з питань електронного урядування України; Вищу раду правосуддя; Вищу кваліфікаційну комісію суддів України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [296]. Як видно із наведеного списку, не всі органи виконавчої влади зобов'язані публікувати публічну інформацію у формі відкритих даних. Тому не досить зрозуміло, за яким принципом Кабінетом Міністрів України встановлювалися конкретні набори даних для органів виконавчої влади різного рівня.

Порядком ведення Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 867, передбачено певний механізм ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних з метою забезпечення доступу до публічної інформації у формі відкритих даних та взаємодії з користувачами щодо відкритих даних, держателем якого є Державне агентство з питань електронного урядування [297].

Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для таких дій:

- масштабування транспарентності публічної влади;
- уніфікації збору публічної інформації, розпорядниками якої є органи державної влади;
- здійснення контролю якості та повноти виконання вимог інформаційного законодавства та законодавства про доступ до публічної інформації в

- частині публікації відкритих публічних даних;
- забезпечення міжвідомчої комунікації та розбудови проектів на основі відкритих даних;
 - організації методологічної, технічної підтримки в напрямку збору, обробки та публікації відкритих даних.

Зазначений портал відкритих даних розкриває наступні інформаційні можливості транспарентності публічної інформації: пошук відомостей за ключовими словами у назві; встановлення класифікації та пошук даних за розпорядниками інформації, категоріями, популярністю, розміром та датою публікації; моніторинг статистики переглядів та завантажень наборів даних і прикладних програм на базі відкритих даних; реєстрація подій, що відбуваються на порталі і стосуються його безпеки; відстеження версійності наборів даних; застосування інструментів візуалізації даних; залучення інструментів завантаження наборів даних [297].

Наприклад, за типом інформації, яка систематизована з усіх органів публічної влади, на порталі відкритих даних міститься наступні відкриті дані *за галузями*: будівництво; економіка; освіта і культура; сільське господарство; транспорт; земля; охорона здоров'я; соціальний захист; фінанси; екологія, молодь і спорт; податки; стандарти; юстиція [298].

Пошук відкритих даних також можливо здійснювати *за розпорядниками інформації*, які на Порталі відкритих даних класифіковано на наступні групи органів виконавчої влади: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії [299].

Окрім цього, зручним є пошук публічної інформації за ключовими словами та форматами даних.

Стан виконання різними відомствами вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині публікації відкритих даних неоднаковий. Наприклад, станом на кінець 2019 р. жодного набору даних не опублікувало Міністерство охорони здоров'я України. Натомість, позитивним є той факт, що

публікують дата-сети також ті органи влади, які не відмічено в Положенні про набори даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. Наприклад, Державна прикордонна служба України опублікувала наступні відкриті дані про свою діяльність, що стосується:

- організаційної структури Державної прикордонної служба України;
- оплати публічних закупівель;
- звітів про роботу щодо звернень громадян;
- звіту про використання бюджетних коштів Державної прикордонної служби України [300].

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів опублікувало дані щодо бюджетного запиту, переліку звітів Агентства з розшуку та менеджменту активів, у тому числі річні звіти, звіти щодо задоволення запитів на інформацію, паспорт бюджетної програми на 2019 р., звіт про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2019 р. [301].

Черговим кроком в удосконаленні механізму публічного адміністрування у сфері відкритих даних є внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 р. № 835 шляхом доповнення його Порядком щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 р. № 409. Суть аудиту публікації відкритих даних, згідно з зазначеним вище Порядком, полягає у наступному: щороку – до 1 березня року, що настає за роком оцінки, – розпорядники інформації надсилають Державному агентству з питань електронного урядування заповнену картку оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних, яка складається з розділів: політика відкритих даних; потенціал обробки та аналізу відкритих даних; якість відкритих даних; залучення користувачів до

системи оприлюднення відкритих даних; вплив відкритих даних [296].

Забезпечення обізнаності – квінтесенція існування принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Якщо розглядати принцип транспарентності як процес, то його природа фактично полягає у передачі інформації від виробника до споживача. Виробник (він же – розпорядник) – орган виконавчої влади, а споживач – громадське суспільство. Принципово важливим є усвідомлення того, що шлях публічної інформації від виробника до споживача має бути не тільки швидким але і простим. Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному:

- 1) сегментування аудиторії, якій адресується публічна інформація;
- 2) завершеність та логічність публічної інформації;
- 3) зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків.

У результаті формування інформаційного продукту зацікавленість у публічній інформації буде зростати, а її інформативність матиме ширше коло споживача.

За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу транспарентності формується уявленням про так звану інформаційну обізнаність.

На сьогоднішні досить складно оцінити якість публічної інформації про управлінську структуру та функціональну діяльність органів публічного адміністрування, за будь-яким стандартом, який властивий інформаційному продукту. Перешкодою, перш за все є те, що ні інформаційне законодавства, ні нормативні акти про діяльність органів виконавчої влади не містять вимог до мети прозорості – забезпечення обізнаності. Втім, деякі органи влади приділяють увагу якості публічних відомостей. Наприклад, у розділі «Діяльність» офіційного вебсайту Міністерства фінансів України окремими блоками розміщується інформація: про бюджетну, податкову та митну політику; бухгалтерський облік та аудиторську діяльність; боргову та фінансову політику; фінансовий моніторинг.

Кластеризація публічної інформації за функціональними напрямками – перший крок на шляху до підвищення обізнаності про діяльність Міністерства фінансів України.

Транспарентність в органах виконавчої влади – це не тільки принцип, виконання положень якого є обов'язком. Більше того, інформаційна відкритість – необхідність нормального функціонування суспільства. Якщо оцінити рівень обізнаності громадськості у різних видах публічної інформації, то, звичайно, можна встановити певну пріоритетність відомостей. Певні види інформації мають бути – апріорі – не те що публічними чи відкритими, а максимально доступним та інтерабельними для сприйняття. Одним із таких видів є екологічна інформація, або інформація про стан довкілля, до якої згідно зі статтею 13 Закону України «Про інформацію» відноситься: стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров'я та безпеку людей, умови життя людей, стан об'єктів культури та споруд (як на них впливає або може вплинути стан складових довкілля) тощо [82]. Право вільного доступу до інформації про стан довкілля – конституційно-правова гарантія прав людини. Зокрема, у статті 50 Конституції України встановлено: кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення цієї інформації, яка ніким не може бути засекречена [15].

Розпорядник зазначеної інформації – Міністерство екології та природних ресурсів України. Отже, цілком обґрунтованим є твердження про те, що в епоху розвитку інформаційних технологій, медійних засобів та мережі Інтернет, екологічна інформація повинна мати найвищий критерій якості, доступності отримання та зрозумілості. У Положенні про Державну систему моніторингу довкілля від 30 березня 1998 року № 391 передбачено принципи функціонування

екологічної інформації: своєчасності отримання, комплексності оброблення та використання екологічної інформації, що надходить і зберігається в системі моніторингу; об'єктивності первинної, аналітичної та прогнозної екологічної інформації та оперативності її доведення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, населення України, заінтересованих міжнародних установ та світового співтовариства [302].

Натомість, в Україні станом на кінець 2019 р. немає єдиної автоматизованої системи моніторингу стану довкілля, яка б відображала у зручний для користувачів спосіб всі дані щодо стану довкілля, забрудненості територій, погодних та кліматичних змін, прогнозів тощо. На наш погляд, в даному випадку якість реалізації принципу прозорості у сфері поширення екологічної інформації має оцінюватись не обсягом відкритості даних, а якістю, системністю, швидкістю отримання актуальної екологічної інформації.

Отже, електронна прозорість в органах виконавчої влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, яка передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрямки діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Підсумуємо.

У підрозділі проаналізовано специфіку реалізації принципу прозорості в органах виконавчої влади в частині використання новітніх засобів інформаційного менеджменту:

- подання електронних звернень та публічних електронних запитів;
- публікація відкритих даних;
- підвищення якості інформаційних продуктів.

Електронна прозорість в органах виконавчої влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, що передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з

метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрямки діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є такі:

- збільшення обсягу електронних звернень;
- виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку із приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних;
- необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;
- посилення вимог до публічної підзвітності тощо.

Прослідковується інституційне становлення Державного агентства з питань електронного урядування як суб'єкта публічного адміністрування у сфері реалізації принципу електронної транспарентності в органах виконавчої влади:

- закріплено повноваження із удосконалення нормативно-правової бази з питань відкритих даних, у тому числі на підставі ініціативних листів;
- це Агентство є держателем Єдиного державного веб-порталу відкритих даних;
- вивчає суспільний інтерес до публічних відкритих даних, забезпечує їх популяризацію, розробляє проекти та програми залучення інвестицій для створення та розвитку продуктів на основі публічних відкритих даних;
- розробляє вимоги до публікації відкритих даних;
- реалізує аудит та контролює якість публікації відкритих даних органами виконавчої влади.

Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для такого:

- масштабування транспарентності публічної влади;
- уніфікації збору публічної інформації, розпорядниками якої є органи

- державної влади;
- здійснення контролю якості та повноти виконання вимог інформаційного законодавства та законодавства про доступ до публічної інформації в частині публікації відкритих публічних даних;
 - забезпечення міжвідомчої комунікації та розбудови проектів на основі відкритих даних;
 - організації методологічної, технічної підтримки в напрямку збору, обробки та публікації відкритих даних.

Організація роботи для споживачів публічних відкритих даних у Єдиному державному порталі відкритих даних побудована за принципами пошуку та роботи:

- 1) *наборів даних за групами*: будівництво; економіка; освіта і культура; сільське господарство; транспорт; земля; охорона здоров'я; соціальний захист; фінанси; екологія, молодь і спорт; податки; стандарти; юстиція;
- 2) *відкритих публічних даних за розпорядниками*: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії;
- 3) *відкритих публічних даних в розрізі регіонів*;
- 4) *відкритих публічних даних за ключовими словами*;
- 5) *відкритих публічних даних за форматами даних*: XLSX, XLS, CSV, DOC, DOCX, ZIP, XML, PDF, CSV.

Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, щодо якої адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків. У результаті формування інформаційного продукту, зацікавленість у публічній інформації буде вищою, а її інформативність матиме ширше коло споживачів. За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу транспарентності формується уявленням про інформаційну обізнаність.

Поряд з численними законодавчими змінами можна окреслити новий

порядок комунікації органів виконавчої влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень. Якщо раніше увага законодавця була прикута до паперової складової функціонування органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, то станом на сьогодні їх транспарентний вектор діяльності трансформується у більш оптимізовану та зручну для населення складову.

Транспарентність в органах виконавчої влади – це не тільки принцип, виконання положень якого є обов'язком; саме інформаційна відкритість стала необхідністю нормального функціонування суспільства. Якщо оцінити рівні обізнаності громадськості у різних видах публічної інформації, то, звичайно, можливо встановити пріоритетність відомостей. Певні види інформації мають бути апріорі не просто публічними чи відкритими, а максимально доступним та інтерабельними для сприйняття. Одним із таких видів є екологічна інформація, або інформація про стан довкілля.

В Україні станом на кінець 2019 р. немає єдиної автоматизованої системи моніторингу стану довкілля, яка б відображала у зручний для користувачів спосіб всі дані щодо стану довкілля, забрудненості територій, погодних та кліматичних змін, прогнозів тощо. На наш погляд, в даному випадку якість реалізації принципу транспарентності у сфері поширення екологічної інформації має оцінюватись не обсягом відкритості даних, а якістю, системністю, швидкістю отримання актуальної екологічної інформації.

4.3. Забезпечення транспарентності в діяльності антикорупційних органів (на прикладі НАЗК та НАБУ)

Серед усіх реформ, які сьогодні проводяться у вітчизняному публічному урядуванні, найґрунтовніших інституційних змін зазнала, напевно, антикорупційна політика.

Чисельні норми декларативного, інструктивного, організаційного змісту по-новому змушують працювати загальнодержавний антикорупційний механізм. Узагальнюючи кращі міжнародні практики протидії корупції, Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII створив превентивну антикорупційну систему, серед ключових елементів якої є спеціальний орган з питань запобігання корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке, згідно зі статтею 4 вказаного Закону, забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [22]. Разом з цим, формування та реалізація складної антикорупційної політики не може відбуватися у замкнутому середовищі. Саме тому у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII наголошено, що НАЗК має поширювати інформацію про корупцію, формувати у громадян світогляд неприйняття корупції, активно залучати громадськість до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики тощо [303]. Із цього випливає, що дієва антикорупційна політика, перш за все, – це транспарентна політика.

Проте, сучасні реалії транспарентності антикорупційної діяльності не завжди корелюються послідовним та якісним правовим забезпеченням, у зв'язку із чим виникають потреби глибокого вивчення зазначеного питання у світлі правової теорії та доктрини.

Запуск та становлення функцій НАЗК – не єдина причина актуальності проведення правового дослідження. Незважаючи на те, що антикорупційна

тематика загалом є предметом наукового поживлення (нещодавні комплексні дослідження проводили: О.Г. Боднарчук, В.А. Бондаренко, О.Д. Береза, Є.В. Вандін, О.І. Добровольський, С.А. Задорожний, С.В. Рівчаненко, Т.В. Хабарова, С.О. Шатрава), комплексних та тематичних праць із правового забезпечення транспарентності антикорупційної політики в компетенційній діяльності НАЗК фактично немає.

В онтологічному контексті, правовий феномен транспарентності антикорупційної політики походить від терміна «транспарентність» (від лат. *transparency*) – буквально «прозорий». Як категорія управління, транспарентність передбачає формування належного рівня розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечення права та можливості доступу громадськості до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб [20, с. 140]. У правовому розумінні транспарентність вживають як правовий принцип, засадниче правило функціонування публічної інституції, або – в більш широкому розумінні – як ідею існування правової держави та демократичного суспільства. Аналізуючи конкретніше, В.М. Пилаєва стверджує, що принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільство, а соціальної інформації – в сектор публічного управління [136, с. 214]. Погоджуючись з думками вчених, слід констатувати дискусійність змісту терміна «транспарентність» в правовій та управлінській науках. Міркуючи порізно, вчені часто співставляють його із такими суміжними категоріями як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність». На наш погляд, не є принциповою необхідністю на законодавчому рівні встановлювати чітку відмінність досліджуваних термінів в реалізації конкретних правових процедур органами виконавчої влади загалом чи НАЗК зокрема. Така місія повинна залишитися в площині правової доктрини. Положення неспеціалізованого законодавства у сфері інформаційної діяльності мають лише визначати

засадничі правила реалізації політики транспарентності з урахуванням специфіки органу публічної влади та відносин, на які спрямовує свою дію закон.

У сучасних реаліях розвитку інформаційно-правових відносин комунікативної дійсності спостерігається всебічне проникнення феноменів гласності, прозорості, відкритості у функціональну діяльність органів влади. Антикорупційна урядова політика, яка в результаті реформи набула інституальних та системних ознак, найбільшим чином потребує використання інструментів транспарентності з метою досягнення цілей такої політики. Передумовами цього є наступні чинники: 1) існування непрозорих бюрократичних структур, які виступають джерелом сформованої в Україні олігархічної антикорупційної моделі [305, с. 169]; 2) інтенсивний розвиток інформаційних технологій у сфері електронного врядування, що забезпечує можливість всебічного оприлюднення даних про діяльність органів влади; 3) відсутність загального уявлення про реальні масштаби та обсяги корупції громадським суспільством; 4) низький рівень антикорупційної свідомості, обізнаності населення про методи та способи боротьби з корупцією; 5) невизначеність та відсутність системності у положеннях антикорупційного законодавства; 6) декларативний метод роботи з корупцією, що діє за відсутності інструментів моніторингу, аудиту, контролю, комунікації тощо.

Частина 1 статті 4 Закону України «Про запобігання корупції» визначає НАЗК центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики [22]. Іншими словами, НАЗК вперше в національній практиці публічного урядування виступає єдиним суб'єктом, який формує та реалізує самостійну галузь соціальних та політико-правових відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів, управлінських рішень, вжиття системи засобів, методів, механізмів попередження, виявлення та протидії корупції як всезагального антисоціального явища. Окреслена місія закріплює за НАЗК повноваження не тільки у сфері реалізації оперативних антикорупційних заходів, таких як, наприклад, складання протоколів, внесення приписів про порушення

антикорупційного законодавства, а й розробку та втілення процесів, що мають більш стратегічний характер, – мінімізація корупції в публічно-владній діяльності за рахунок створення та функціонування антикорупційної інфраструктури.

Оскільки НАЗК як орган державної влади зобов'язаний діяти в межах та у спосіб, передбачений законом, механізм забезпечення транспарентності антикорупційної політики цілком залежний від правового статусу НАЗК, як спеціального суб'єкта протидії корупції.

Отже, прийняття Закону України «Про запобігання корупції» закріпило за НАЗК участь у функціонуванні трьохрівневої антикорупційної моделі в державному антикорупційному механізмі.

Перший рівень – розробка проектів антикорупційної політики, що, відповідно до статті 18 Закону України «Про запобігання корупції», здійснюється НАЗК шляхом розробки антикорупційної стратегії як декларативного акту, який визначає засади антикорупційної діяльності та затверджується Верховною Радою України [22]. Створення дійсно ефективної антикорупційної стратегії НАЗК – складне завдання з моніторингу, вивчення стану корупції, причин та чинників, які її обумовлюють, провокують з подальшим узагальненням та відповідними висновками. Досягнення такого ефекту неможливе без використання інструментів прозорості та відкритості. Так, НАЗК було підготовлено та опубліковано Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії [306], у якому надано об'єктивну оцінку «втілення у життя» стратегії антикорупційної діяльності.

Другий рівень – участь у виконанні державної програми як конкретного документа з реалізації антикорупційної стратегії. На цьому рівні роль НАЗК у здійсненні транспарентності проявляється у: таких діях: 1) щоквартальному інформуванні Кабінету Міністрів України про стан виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні; 2) організації проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції

в рамках виконання державної програми боротьби з корупцією, публікація їх результатів [22]; 3) поширенні інформації та відомостей про виконання положень державної програми боротьби з корупцією, методологічне та нормативне її супроводження.

Третій рівень – участь у індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства шляхом координації та надання їм методичної допомоги при підготовці та виконанні антикорупційних програм (пункт 7 частини 1. статті 11 Закону України «Про запобігання корупції»). Забезпечення транспарентності такою участю НАЗК реалізується завдяки тому, що Агентство розробило Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади [307], які мають інформаційно-роз'яснювальний характер та не встановлюють правових норм чи обов'язків для суб'єктів виконання положень закону.

Якщо рівнева участь НАЗК у реалізації антикорупційної політики окреслює так звану *вертикальну транспарентність*, то найбільш ключовим елементом *горизонтальної транспарентності* виступає напрям компетенції із забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції в Україні та світі. Зазначений тезис цілком кореспондується із стратегічною метою Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, яка полягає у необхідності формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції та покликана підвищити рівень довіри населення до влади [308]. Щодо цього слід відмітити чи не найбільшу вагомість та необхідність функції із забезпечення обізнаності НАЗК у сфері антикорупційної політики, на відміну від участі інших органів виконавчої влади у забезпеченні такої обізнаності.

Механізм функціонування обізнаності, як інформаційного явища, досить простий. Свого роду забезпечення обізнаності можна звести до процесу, що

розпочинається від початку надання інформації до її фактичного засвоєння, результатом якого є інформаційний продукт, сформований у свідомості адресата (окремого громадянина, соціальної групи, суспільства). Звичайно, що кожна особистість у суспільстві оперує різноманітними інтелектуальними можливостями, потребами, але у найбільш спрощеному випадку інформаційно обізнаною особою можна вважати особу, яка отримавши та сприйнявши дані, їх зрозуміла.

Отже, якщо процес доступу, отримання, сприйняття, зрозумілості публічної інформації налагоджений та підлаштований до потреб громадського суспільства – більшим чином можна констатувати факт існування інформаційної обізнаності.

Разом з цим, слід пам'ятати, що обізнаність – це оціночна категорія, яка обумовлена кількісними та якісними показниками, а тому процес забезпечення обізнаності потребує постійного удосконалення.

Обізнаність у сфері антикорупційної політики – це інформаційно-комунікаційна необхідність як суспільства, так і суб'єктів, щодо яких закон встановлює антикорупційні обмеження – державних службовців та публічних осіб.

З методологічної точки зору, реалізацію обізнаності за участю НАЗК можна класифікувати на два самостійні напрями.

Обізнаність у сфері антикорупційної політики та антикорупційної діяльності

Аналіз Закону України «Про запобігання корупції» дає можливість до цього напрямку віднести: компетенційність щодо забезпечення транспарентності у сфері декларування про фінансовий стан державними службовцями. Незважаючи на те, що контроль фінансового стану є самостійним повноваженням у сфері запобігання корупції, основна його антикорупційна цінність полягає у загальнодержавному оприлюдненні декларацій посадовців, реалізація чого прямо передбачена обов'язком НАЗК згідно із пунктами 8 та 9 частини 1 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» [22]. Заповнення та оприлюднення декларацій відбувається на офіційному вебсайті НАЗК (<https://public.nazk.gov.ua/>) у розділі «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування». Однією із функцій, що передбачена електронним реєстром декларацій, є можливість отримання відомостей у форматі відкритих даних. Це дає широкі можливості обробки та аналізу відомостей з подальшим їх візуальним відображенням, що суттєво полегшує розуміння та сприйняття інформації пересічним громадянам. Супроводжуючим елементом обізнаності у сфері антикорупційної діяльності є функція методичної допомоги та консультування з питань заповнення реєстру. Зазначений вид діяльності, який до того ж реалізується у багатьох формах, у тому числі відеодемонстрації, – підвищує інформаційну зрозумілість процедур із заповнення декларацій державним службовців.

Транспарентність у сфері масштабів та фігурантів корупційних правопорушень НАЗК забезпечує шляхом адміністрування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Положенням про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, передбачено загальнодоступність відомостей про осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення [309].

Разом з цим, транспарентна антикорупційна політика та антикорупційна діяльність – це результат не тільки адміністрування загальнодоступних реєстрів, перш за все це інституційна та функціональна транспарентність НАЗК як прикладу публічної інституції, в якій ефективно діють прозорі та конкурсні процедури, інструменти громадського контролю та аудиту, незалежності та повної політичної нейтральності.

Обізнаність про явище корупції в суспільстві та його руйнівну антисоціальну дію

Це вид освітньо-дослідної діяльності НАЗК, мета транспарентності в якій досягається високим рівнем обізнаності широких верств суспільства про корупцію як деструктивне явище, створення клімату нетерпимості як до дрібної, так і до системної корупції.

Стаття 11 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює за НАЗК повноваження щодо збирання та проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; організації проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції; інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізацію заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції [22].

До інших форм забезпечення обізнаності про явище корупції в суспільстві та його руйнівну антисоціальну дію, які не знайшли свого практичного втілення у повноваженнях та функціях НАЗК, можна віднести такі форми: проведення опитування про стан та чинники корупції, організація проведення тренінгів, лекцій у навчальних закладах з питань протидії корупції та антикорупційної політики; підготовка та тиражування газет, транслявання антикорупційних реклам на теле- та радіомовленні; організація антикорупційних освітніх проектів тощо.

Отже, зробимо попередні висновки.

1. Прозорість антикорупційної політики – обов'язковий атрибут цілеспрямованої діяльності у сфері запобігання, виявлення, профілактики та припинення корупційних проявів у публічних та приватних відносинах, змістом якого є прозорість, об'єктивність, достовірність дій, рішень, процедур та антикорупційних заходів, а також забезпечення поінформованості щодо такої політики широких верств громадського суспільства.

2. Діяльність НАЗК із забезпечення прозорості в антикорупційній політиці – це публічно-владна діяльність, зміст якої є результатом поєднання вимог законодавства у сфері стандартів антикорупційної діяльності та компетенційної діяльності НАЗК як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері формування та реалізації антикорупційної політики.

3. Напрями реалізації компетенції НАЗК у сфері забезпечення прозорості антикорупційної політики умовно можна диференціювати на вертикальний та горизонтальний. *Вертикальний* охоплює елементи механізму прозорості при участі НАЗК у трьох моделях державної антикорупційної

діяльності: 1) розробка проектів антикорупційної політики; 2) виконання державної антикорупційної програми; 3) участь у індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства. *Горизонтальний* напрям передбачає забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики, антикорупційної діяльності та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції, його обсяги та руйнівну дію на економічний, соціально-правовий, культурний та політичний устрій України.

4. Оскільки феномен транспарентності є невід'ємним стандартом в механізмі антикорупційної політики, він потребує якісного правового супроводження в компетенційній діяльності НАЗК. На сьогодні констатуємо відсутність нормативного акту, який визначав би системний підхід до повноважень НАЗК, а також їх послідовної реалізації у сфері забезпечення загальної обізнаності про антикорупційну політику та явище корупції в суспільстві.

Системний характер корупції в державно-владному механізмі – не тільки загроза національним інтересам і національній безпеці України, але також чинник, який супроводжується закритістю держави до своїх громадян, бажанням уникати демонстрації владних процесів. Проте, такі, як здається на перший погляд, надскладні проблеми можуть бути вирішені ефективною антикорупційною політикою, ключову цінність якої становить засада прозорості.

Створення в Україні спеціалізованої антикорупційної інфраструктури державних органів, які на найвищому рівні протидіють системним проявам корупції, – це інституційна реформа правоохоронної системи загалом, що змінює ряд усталених політико-правових процесів, успіх якої в більшій мірі залежить від довіри суспільства. Тому для Національного антикорупційного бюро України успішна антикорупційна діяльність завоювання довіри має обов'язково супроводжуватись транспарентністю щодо статусу та процедурних

аспектів функціонування.

Незважаючи на те, що принцип транспарентності та суміжні інформаційно-правові принципи неодноразово висвітлювалися в правовій науці загалом та щодо окремих органів публічної влади, організаційні та функціональні аспекти прозорості, відкритості, транспарентності органів НАБУ наразі не відзначаються особливим поживленням у напрямі відповідних досліджень. У зв'язку з нещодавним запуском Агентством ґрунтовних праць з питань правових принципів, в тому числі принципу транспарентності, у вітчизняній правовій доктрині фактично їх немає. Проте, деякі вчені здійснювали дослідження окремих питань організації та функціонування НАБУ, а саме: О. Скомаров, Н.В. Шинкаренко, В. Козленко, Г.І. Сисоєнко.

Сучасний розвиток методології вчень про правові принципи дає усвідомлення того, що їх зміст асоціюється зі світоглядністю, філософським поглядом людини на соціально-правові феномени. Тому перед активною інтеграцією в норми законодавчої техніки, засобами та методами правової доктрини повинен бути випрацьований механізм реалізації принципу в конкретних правових відносинах.

Фактично термін «прозорість» у багатьох значеннях є спорідним і навіть тотожним явищем до терміна «транспарентність». Слід також зазначити, що спільними ознаками правової транспарентності є відкритість, гласність та публічність. Процес їх розмежування – складне завдання правової філософської думки. Трактатування вчених в цьому також відрізняються. Наприклад, Н. Тимошенко вважає, що прозорість означає доступ до управлінської інформації, яка на ниві законодавчого закріплення цілком співвідноситься із правом на доступ до інформації. На додаток до цього, значення «відкритість», на думку вченої, охоплює зворотній зв'язок, наявність якого завершує цикл взаємодії влади та суспільства в особі окремих його членів чи груп [310, с. 129–130].

Досить дискусійним видається співставлення змісту принципу гласності та транспарентності в діяльності митних органів, яке М.О. Антропова асоціює із закріпленням юридичної можливості фізичних, юридичних осіб бути

обізнаними про результати діяльності митних органів, за винятком тих, які віднесені законом до інформації з обмеженим доступом [311, с. 9]. Критиці можна піддати, перш за все, твердження про *результати*, як об'єкт обізнаності. Упущеними, на наш погляд, залишаються такі аспекти публічної діяльності, як дії та рішення посадових осіб, публічні процедури, особливо у питаннях доступу до служби в митних органах. Більш вдало до визначення терміну підійшов Г.В. Гаврюшенко, який транспарентність прокурорської діяльності звів до рівня інформаційної відкритості органів прокуратури, що оцінюється межами розкриття інформації про їх структуру, працівників прокуратури, діяльність та результати [312, с. 12]. Дійсно, такий підхід цілком має право на існування в ракурсі оцінки транспарентності як явища інформаційної дійсності, проте він не досить доцільний в розумінні принципу транспарентності як категорії правової дійсності. І.В. Ткач принцип транспарентності співвідносить із категорією «прозорість» та намагається акцентувати увагу на тому, що прозорості діяльність органу публічної влади досягається не тільки поінформованістю, але й зрозумілістю, легкістю та доступністю інформаційного матеріалу для сприйняття [21]. Закономірним виглядає той факт, що в умовах інформаційної перенасиченості, публічний інформаційний продукт повинен бути не тільки доступним, але й цілісним, повним, зрозумілим, адекватним, своєчасним. А тому основною ознакою принципу прозорості та транспарентності є якість публічної інформаційної політики, яка орієнтована на аудиторію.

НАБУ, згідно з Законом України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14.10.2014 № 1698-VII (далі – Закон), – державний правоохоронний орган. Отже, транспарентність його діяльності відрізняється певними ознаками від інших суб'єктів публічної влади, які, наприклад, не наділені контрольними повноваженнями, функцією розслідування, наявністю в обігу такої інформації з обмеженим доступом, як таємної та цілком таємної. Таким чином, з методологічної точки зору між принципом прозорості та транспарентності в діяльності НАБУ можна провести лінію розмежування підходами до вивчення предмета обізнаності. На наш погляд, принцип транспарентності найбільш

доцільно вживати, виокремлюючи транспарентність окремих рішень суб'єктів владних повноважень та транспарентність публічної інформації, розпорядником якої є НАБУ. Натомість, прозорість як правовий принцип – це узагальнюючий термін, який вимагає від НАБУ – як публічної адміністрації – створити комунікативне середовище (платформу), при якій видається можливим забезпечити обізнаність про їх систему та функціонування.

З позиції класичної нормотворчої термінології, ні принципу транспарентності, ні принципу прозорості в Законі немає. Не розкривається прямий їх зміст і у Законі України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, який є базовим по відношенню до першого. Навряд чи це можна віднести до суттєвого недоліку, оскільки, враховуючи широкий зміст феноменів інформаційно-правових принципів, більш важливим є розкриття індивідуального механізму реалізації в обсязі, достатньому для здійснення публічної діяльності, а не його дефініції. До речі, в пункті 15 статті 8 Закону передбачено безпосереднє повноваження Директора НАБУ забезпечувати відкритість та прозорість діяльності НАБУ [45].

Слід зазначити, що, на відміну від принципу транспарентності (це пов'язано з тим, що у вітчизняному законотворенні використання принципу прозорості є більш усталеним та зрозумілим в буквальному сенсі, ніж принцип транспарентності), окремі засади принципу прозорості визначаються, зокрема, у статті 30 Закону. У частині 1 статті 30 Закону закріплено наступні аспекти забезпечення прозорості діяльності НАБУ [45]:

- по-перше, це форми, які використовує НАБУ для реалізації цілей поінформованості: засоби масової інформації, офіційний вебсайт НАБУ, інші форми;
- по-друге, періодичність інформування: регулярно;
- по-третє, способи інформування: електронна публікація інформації та відповіді на запити.

Частина 2 статті 30 Закону інтегрує ознаку прозорості у публічно-звітну діяльність, покладаючи обов'язок на НАБУ не пізніше 10 лютого та 10 серпня в

загальнодержавних друкованих засобах масової інформації та на власній офіційній вебсторінці в мережі Інтернет оприлюднювати звіт про свою діяльність протягом попередніх шести місяців [45].

Частина 3 статті 30 Закону регламентує деякі аспекти доступу до інформації, встановлюючи заборону обмеження доступу до інформації щодо загального бюджету НАБУ, його компетенції та основних напрямів діяльності, а також відомостей щодо притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень працівниками [45]. Саме останній імперативний обов'язок є свого роду ноу-хау у вітчизняній практиці забезпечення прозорості органів влади, незважаючи на антирекламний зміст. Розголошення за певних обставин такої інформації несе ризик критики, погіршення авторитету, тому такий підхід, без сумнівів, заслуговує на позитивну оцінку.

Досить важливим атрибутом успішного функціонування моделі транспарентної діяльності НАБУ є існування інституції громадського контролю при НАБУ, завдання якої – забезпечення прозорості та цивільного контролю. Відповідно до частини 3 статті 31 Закону, а також Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України від 15 травня 2015 року № 272/2015 Рада громадського контролю доповнює механізм прозорості, заслуховуючи інформацію про діяльність, виконання планів і завдань НАБУ, аналізуючи звіти та затверджуючи свої висновки щодо них [45]. Проводячи додаткову верифікацію відомостей, які опубліковані для загалу, Рада громадського контролю здійснює їх аудит на предмет достовірності, обґрунтованості, своєчасності тощо. Окрім цього, оскільки НАБУ є правоохоронним органом, на його діяльність поширюється дія демократичного цивільного контролю, який, згідно із Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», складається з комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності та відкритості в діяльності правоохоронних органів держави [313]. Таким чином, долучитися до перевірки відкритості діяльності НАБУ можуть: Верховна Рада України,

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, Генеральна прокуратура України, судові органи України, громадяни України та громадські організації, засоби масової інформації, – для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів [313].

Знов-таки слід зазначити, що не в усіх вітчизняних правоохоронних відомствах існують штатні органи цивільного контролю, а тому постійна функція незалежного аудиту політики прозорості в НАБУ виконується на більш високому рівні.

До позитивної практики забезпечення прозорості в діяльності НАБУ (попри те, що прямого обов'язку поширювати відкриті дані не передбачено для НАБУ Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21 жовтня 2015 р. № 835), слід віднести поширення ними публічної інформації у формі відкритих даних, яка розміщена на офіційному вебсайті НАБУ та містить відомості про запити та їх розгляд, що надійшли до НАБУ в розрізі періодів та типів інформації, що запитується [314].

Окремим організаційно-правовим елементом прозорості НАБУ є питання доступу до служби в НАБУ. Пункт 5 статті 7 Закону передбачає, що засідання Конкурсної комісії, – органу, який приймає рішення про відбір кандидатів на посади в НАБУ – відкрите для представників засобів масової інформації та журналістів. Забезпечується відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідної відео- та аудіоінформації з засідань Конкурсної комісії на Офіційному інтернет-представництві Президента України [45]. Прозорість процедур відбору також досягається відкритим голосуванням з числа кандидатів на вакантні посади, а поінформованість про результати, час та місце засідань – розміщенням відомостей на офіційному сайті НАБУ [315].

Одним із наступних невід’ємних атрибутів існування принципу транспарентності є чіткість встановлення меж поширення інформації з обмеженим доступом. Як відомо, Закон України «Про інформацію» виокремлює два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна і таємна. Легітимна мета обмеження інформації для загалу – встановлення балансу національної безпеки та демократичних цінностей відкритої держави. Прозора публічна діяльність правоохоронних органів, а особливо НАБУ, апріорі не може бути цілком відкрита, оскільки розголошення більшості відомостей з обмеженим доступом, що стали відомі в ході кримінального переслідування, може завдати суттєвої шкоди особі, суспільству чи державі. Тому НАБУ – як розпорядник, носій та зберігач зазначеної інформації – має виконувати вимоги щодо недопущення її розголошення. Серед зазначених типів відомостей, обіг яких обмежено, або не підлягає розголошенню, наказом Директора НАБУ затверджено.

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, предмет якої належить до таких сфер: здійснення досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності; застосування оперативно-технічних заходів; охорони працівників суду, учасників кримінального процесу; роботи з кадрами; інформаційно-телекомунікаційних систем; охорони інформації; фінансового та ресурсного забезпечення [316].

У даному випадку необхідно звернути увагу на деякий аспект формальної невизначеності, який повинен бути більш конкретизованим з урахуванням – процедури закритого засідання конкурсної комісії. У пункті 3.2. Регламенту конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у Національному антикорупційному бюро України від 22 травня 2015 року № 6-н. (далі – Регламент) зазначається: що у випадку, якщо відкритий розгляд може призвести до розголошення інформації з обмеженим доступом, проводиться закрите засідання [315]. З урахуванням того, що в У Переліку відомостей, які становлять службову інформацію у Національному антикорупційному бюро України від 24.03.2017 відсутня регламентація проведення закритих засідань,

процедури обмеження відкритих засідань конкурсної комісії, повинні бути врегульовані. Тому це треба врегулювати наступним чином: по-перше, необхідно внести зміни до Регламенту шляхом конкретизації випадків, які можуть призвести до розголошення відомостей з обмеженим доступом; по-друге, доповнити Наказ Директора НАБУ від 24.03.2017 № 78-о видами службової інформації з обмеженим доступом у сфері діяльності конкурсної комісії; по-третє, у Регламенті має бути встановлений обов'язок попереднього встановити обов'язковим попереднє прийняття рішення про проведення закритого засідання із відповідним розміщенням на офіційному сайті НАБУ.

Отже, принцип транспарентності в роботі НАБУ – це не тільки засадниче правило функціонування публічного органу на засадах відкритості, але й обов'язок забезпечити обізнаність громадського суспільства про дії, рішення, діяльність, їх результати шляхом поширення легкодоступної, зрозумілої, адекватної та своєчасної інформації.

Сучасні виклики євроінтеграції та демократичних перетворень у поєднанні із кризовим станом економіки породжують нові стандарти публічного адміністрування. Сервісний підхід – це нова якість виконання державницьких функцій, яка продемонструвала ефективність роботи адміністративного апарату через вимір визначення швидкості, зручності, своєчасності, надійності з мінімальним використанням ресурсу. Переорієнтуючись на потреби громадянина, держава не тільки виконує свій прямиий конституційний обов'язок, підвищує довіру до системи публічного механізму, а й самотимулює його постійне удосконалення, але й постійно удосконалює цей механізм, роблячи більш практичним, привабливим та менш затратним.

Як відомо, ідея сервісу ґрунтується на абсолютній відкритості, за принципом – коли все відкрито, нема чого приховувати. Всеосяжна транспарентність стосується не тільки інформаційної відкритості публічної влади перед громадянами. Інший бік успіху сервісу досягається надвисоким високим рівнем комунікації органів влади між собою, їх готовністю до співпраці. Висока значна оцінка міжвідомчої комунікації, серед іншого, – це

бюрократичний мінімалізм, цілісність, уніфікованість, передбачуваність впливу державної політики та управлінських рішень посадовців перед громадським суспільством на громадянське суспільство.

У рамках виконання положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» та у зв'язку з необхідністю виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для нашої держави, в Україні було створено нову публічну інституцію – «Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (далі – Національне агентство). Такий центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, з одного боку, удосконалює механізм антикорупційної діяльності, а з іншого, – започатковує виконання державою абсолютно нової функції у сфері реалізації політики менеджменту активів, на які може бути накладено арешт в рамках кримінального провадження.

Якщо адміністративно-правові засади міжвідомчої взаємодії органів публічної адміністрації в тих чи інших ракурсах неодноразово досліджували В. Пилаєва, О. Винников, О. Кворт, Б. Семерей, О. Совгіря, С. Гречанюк, І. Квеліашвілі, М. Мазуркевич, то у питаннях правового забезпечення прозорості Національного агентства констатується відсутність не те що комплексних, а й одиничних праць. З урахуванням нещодавнього запуску та становлення зазначеної інституції Національного агентства правовий аналіз особливостей його міжвідомчої взаємодії Національного агентства створить передумови для удосконалення інституційних та функціональних аспектів його прозорого статусу.

Цінність вивчення правових засад міжвідомчої взаємодії державних органів полягає, перш за все, у виявленні певних проблем, узагальненні позитивного досвіду з подальшою трансформацією сформованих положень у законодавчий простір. Якщо поєднати ефект від якісної кооперації, що ґрунтується на прозорості функціонування та узгодженості дій, з чіткістю нормативного супроводження такої взаємодії, можна отримати результат у вигляді зручного сервісу. Саме такий результат і є прерогативою у діяльності Національного

агентства, адже, згідно з частиною 1 статті 17 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII (далі – Закон), Національне агентство на звернення органів досудового розслідування, прокуратури та судів щодо виявлення, розшуку активів надає відповідь у найкоротший можливий строк, але не пізніше ніж протягом трьох робочих днів з дня надходження звернення [317]. Скорочення цього терміну є свого роду формою сервісу для правоохоронних органів при розслідуванні злочинів, адже час, затрачений для виконання аналогічних розшукових завдань є значно більшим. Але цілком очевидно, що щоденне виконання таких завдань потребує високої інтенсивності у співпраці Національного агентства не тільки з вітчизняними органами державної влади, а й міжнародними установами та організаціями.

Для багатьох вчених категорії «транспарентність» та «комунікація» є не тільки супроводжуваними поняттями, але й складовими елементами єдиного державно-владного механізму. Слід зазначити ґрунтовне міркування О. Крет, яка стверджує, що інституальна складова транспарентності трактується як багаторівнева компонента, що охоплює не тільки вертикальний, а й горизонтальний рівні (транспарентність вищих державних структур щодо нижчих і навпаки, а також механізми встановлення зв'язків і взаємодія між різними гілками та рівнями влади) [318, с. 8]. Існує також і феномен внутрішньої транспарентності, який В. Пилаєва, наприклад, асоціює з підзвітністю взаємодії, додаючи при цьому, що внутрішня підзвітність може бути ефективною лише у випадку її прозорості та відкритості для громадської участі [140].

Розуміючи важливість комунікативної складової в діяльності Національного агентства, законодавцем закладено ряд положень та правових гарантій, що не тільки закріплюють статус Національного агентства як транспарентного суб'єкта міжвідомчої взаємодії, але й встановлюють деякі обов'язки у сприянні взаємодії для інших органів виконавчої влади на виконання завдань Національним агентством.

По-перше, виокремлюються форми взаємодії Національного агентства з органами досудового розслідування, прокуратури. Зазначений вид взаємодії є пріоритетним для Національного агентства, оскільки прямо впливає з його функцій. З урахуванням необхідності розширити правову регламентацію профільного виду співробітництва, Національне агентство підписало спільний Порядок взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів від 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857. Зазначеним Порядком встановлюються засади правових процедур взаємодії між Національним агентством та слідчими, детективами, прокурорами, органами досудового розслідування, органами прокуратури з питань: виконання Національним агентством звернень слідчих, детективів, прокурорів, органів досудового розслідування, органів прокуратури щодо виявлення та розшуку активів (коштів, майна, майнових та інших прав), на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні; виконання органами досудового розслідування, прокуратури запитів Національного агентства щодо надання інформації, необхідної для надання Національним агентством відповіді на запит відповідного органу іноземної держави, уповноваженого нею на виконання функцій установи з повернення активів; розгляду органами досудового розслідування, органами прокуратури інформації Національного агентства щодо ознак правопорушень, виявлених ним під час виконання визначених законом функцій та повноважень Національного агентства, інших питань, пов'язаних з виконанням повноважень Національним агентством [319].

По-друге, частина 2 статті 15 Закону дає право взаємодіяти з Національним банком України, Фондом державного майна України, Міністерством юстиції України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами державної фіскальної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та іншими

державними органами [317].

По-третє, частина 2 статті 15 Закону передбачає можливість укласти з окремими державними органами та / або органами місцевого самоврядування угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією.

По-четверте, Національне агентство здійснює міжнародне співробітництво шляхом надання відповідей на запити відповідних органів іноземної держави або компетентних органів, визначених законодавством України. Національне агентство може здійснювати міжнародне співробітництво за принципом взаємності або відповідно до міжнародних договорів України, якщо це сприятиме розшуку та ідентифікації активів відповідними органами іноземної держави (ч. 2. ст. 18 Закону) [317]. Окрім того, статтею 16 Закону передбачено можливість здійснення міжнародного співробітництва з відповідними органами іноземних держав у частині обміну досвідом та інформацією з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком та управлінням активами, у тому числі з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN). При цьому, Національне агентство представляє Україну в цій організації [317].

По-п'яте, зобов'язальний формат співробітництва, який передбачений в статті 10 Закону, дає можливість витребувати – за рішенням Голови Національного агентства або його заступника – та безоплатно одержувати в установленому законом порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного агентства [317].

Таким чином, формально, Закон передбачив можливість комунікації Національного агентства з будь-яким органами публічної влади, але разом з цим, положення Закону встановлюють формат, тип такої взаємодії, який може мати як зобов'язальний характер для Національного агентства, так і обов'язковий контекст для іншої сторони комунікації, що обумовлено природою та завданнями Національного агентства.

Не тільки існування, але й налагодження високого рівня міжвідомчої взаємодії, є прямою вимогою Уряду, яка передбачена в Плані заходів щодо

забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади Національним агентством з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 14 грудня 2016 року [320]. Ключова мета налагодження взаємодії – доступ Національного агентства до джерел інформації, необхідних для виконання поставлених завдань. Як випливає із публічного Звіту про діяльність Національного агентства за 2017 рік, Національним агентством укладено угоди (меморандуми) про співробітництво з такими органами: Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Національним антикорупційним бюро України, Державною службою фінансового моніторингу України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Окрім цього, представники Національного агентства неодноразово організовували міжвідомчі наради, робочі зустрічі, переговори з процедурних питань налагодження взаємодії та обміну інформацією [321]. Наприклад, результатом співпраці із Міністерством юстиції України стало отримання доступу Національним агентством до таких документів: реєстру речових прав на нерухоме майно; державного реєстру актів цивільного стану громадян; єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; державного реєстру обтяжень рухомого майна; єдиного реєстру довіреностей [321].

Не менш важливим елементом механізму забезпечення транспарентності та цивільного контролю у процедурній діяльності Національного агентства при взаємодії з іншими органами влади є Громадська рада, яка виступає постійнодіючим органом аудиту. Згідно з частиною 3 статті 12 Закону, Громадська рада при Національному агентстві заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, здійснює громадський контроль за витрачанням коштів, головним розпорядником яких є Національне агентство, надає висновки за результатами експертизи проектів нормативно-правових актів Національного агентства, делегує по два представники для участі в засіданнях міжвідомчої комісії з питань реалізації

активів та конкурсної комісії на заміщення вакантних посад державних службовців у Національному агентстві по два представники. Громадська рада має право отримувати документи та інформацію, що стосуються діяльності Національного агентства.

Отже, транспарентність міжвідомчої взаємодії – це сучасний атрибут публічного адміністрування, який не тільки декларує готовність, спроможність налаштовувати співпрацю та діалог між органами влади, а й встановлює відкриту організаційно-правову платформу для комунікації, яка орієнтована на досягнення ефективності управління та якісного сервісу.

Реалізація механізму міжвідомчої комунікації в Національному агентстві відбувається із застосуванням різних за характером видами та формами взаємодії. Враховуючи необхідність існування високого ступеня міжвідомчої комунікації, особливістю правового забезпечення процедур взаємодії є їх чітка регламентація як на рівні спеціального закону, так і в числі підзаконних нормативних актів.

Підсумуємо.

1. Транспарентність антикорупційної політики – обов'язковий атрибут цілеспрямованої діяльності у сфері запобігання, виявлення, профілактики та припинення корупційних проявів у публічних та приватних відносинах, змістом якого є прозорість, об'єктивність, достовірність дій, рішень процедур та антикорупційних заходів, а також забезпечення поінформованості щодо такої політики широких верств громадського суспільства.

2. Діяльність НАЗК із забезпечення транспарентності в антикорупційній політиці – це публічно-владна діяльність, зміст якої є результатом поєднання вимог законодавства у сфері стандартів антикорупційної діяльності та компетенційної діяльності НАЗК як спеціально-уповноваженого органу виконавчої влади у сфері формування та реалізації антикорупційної політики.

3. Напрями реалізації компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики умовно можна диференціювати на вертикальний та горизонтальний. Вертикальний охоплює елементи механізму

транспарентності при участі НАЗК у трьох моделях державної антикорупційної діяльності: 1) розробка проєктів антикорупційної політики; 2) виконання державної антикорупційної програми; 3) участь у індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства. Горизонтальний напрямок передбачає забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики, антикорупційної діяльності та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції, його обсяги та руйнівну дію на економічний, соціально-правовий, культурний та політичний устрій України.

4. Феномен транспарентності є невід'ємним стандартом в механізмі антикорупційної політики, тому він потребує якісного правового супроводження в компетенційній діяльності НАЗК. Ми вважаємо, що сьогодні немає нормативного акту, який визначав би системний підхід до повноважень НАЗК, а також їх послідовної реалізації у сфері забезпечення загальної обізнаності про антикорупційну політику та явище корупції в суспільстві.

5. Принцип транспарентності в роботі НАБУ – це не тільки засадниче правило функціонування публічного органу на засадах відкритості, але й обов'язок забезпечити обізнаність громадського суспільства про дії, рішення, діяльність, їх результати шляхом поширення легкодоступної, зрозумілої, адекватної, своєчасної інформації.

6. Транспарентність міжвідомчої взаємодії – сучасний атрибут публічного адміністрування, який не тільки декларує готовність, спроможність налаштовувати співпрацю та діалог між органами влади, а й встановлює відкриту організаційно-правову платформу для комунікації, яка орієнтована на досягнення ефективності управління та якісного сервісу. Реалізація механізму міжвідомчої комунікації в Національному агентстві відбувається із застосуванням різних за характером, видів та форм взаємодії. Враховуючи необхідність існування високого ступеня міжвідомчої комунікації, особливістю правового забезпечення процедур взаємодії є їх чітка регламентація як на рівні

спеціального закону, так і в числі підзаконних нормативних актів.

Висновки до розділу

1. Незважаючи на фактичну відсутність терміну «транспарентність» у положеннях чинного законодавства, забезпечення поінформованості та обізнаності громадського суспільства про інституцію та функціонування правоохоронних органів тією чи іншою мірою прослідковується в окремих положеннях як законодавчих актів, так і актів внутрівідомчого правового поля.

2. Дотримання меж обмеження транспарентності правоохоронної діяльності – це законне нерозголошення, заборона поширення публікації чи поінформування про відомості системи та функціонування правоохоронних органів, обмеження їх в публічному обігу, що впливає з необхідності забезпечення ефективності правоохоронної діяльності, захисту громадян, громадської безпеки та публічного інтересу держави.

3. Правоохоронні органи – особлива складова державного апарату, на яку покладено завдання із забезпечення та охорони публічного порядку, захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Для виконання таких функцій та завдань правоохоронним органам необхідний широкий арсенал повноважень, інструментів та потужний комунікативний зв'язок із іншими органами влади та громадськістю, що забезпечується шляхом ефективного впровадження та реалізації політики транспарентності. Втім, деяка правова специфіка правоохоронної діяльності дуже впливає на реалізацію принципу транспарентності. Особливо «чутливою» є необхідність втручання в права, свободи, їх обмеження, що завжди було об'єктом особливої уваги в демократичних державах. Однак, завдання у сфері кримінальних розслідувань та робота із персональними даними зобов'язують утриматися від розголошення певної категорії відомостей. Пошук балансу меж допустимої поінформованості, прозорості та транспарентності є квінтесенцією інформаційно-правової

політики в правоохоронних органах. Обізнаність громадськості про роботу правоохоронних органів – запорука довіри до них, що є надважливим державницьким завданням в умовах реформаційних процесів.

4. Реалізація принципу прозорості правоохоронних органів – складне питання для науково-практичного пізнання в адміністративно-правових реаліях в силу наступного:

– *по-перше*, діюче законодавство України не дає можливості визначити поняття «правоохоронний орган», систематизувати правоохоронні функції;

– *по-друге*, інформаційно-правові норми містяться в різних джерелах правових актів, як за юридичною силою, так і процесуальними особливостями втілення;

– *по-третє*, відсутні критерії оцінки інформаційного продукту – з позиції його зрозумілості й об'єктивності в контексті сучасного глобального інформаційного буму;

по-четверте, в спеціальному законодавстві з питань діяльності правоохоронних органів немає чіткого розуміння поняття «принцип прозорості» та змісту поняття.

5. Реалізація принципу прозорості має індивідуальний контекст для працівника кожного правоохоронного органу. Положення дисциплінарних статутів, кодексів етики та поведінки справляють особливий вплив шляхом встановлення певних правил персональної інформаційної поведінки, наприклад, неможливість відмови у наданні доступу до публічної інформації за зверненням громадян.

6. Специфіка забезпечення правоохоронними органами обізнаності суспільства кореспондується із такими вимогами, які обов'язкові для виконання:

- необхідністю поєднання прозорості службової діяльності, та конфіденційності (органи прокуратури);
- наявністю особливого статусу прозорості для адміністративних посад в правоохоронних органах;
- дотриманням вимог до інформаційного продукту (об'єктивність,

достовірність, виваженість, актуальність, недопущення підриву авторитету);

- частотою публікації звітів про діяльність інституції становить не менше одного разу на півроку.

У Кодексі професійної етики та поведінки антикорупційного бюро принцип прозорості стоїть поряд з підзвітністю, що предметно відносить прозорість до засобів контролю за діяльністю НАБУ. В управлінських процесах ознака прозорості публічної інституції досить часто є родовою для оцінки її підзвітності та підконтрольності. Суттєвим недоліком даного підходу є обмежений предмет інформаційної поінформованості, що зводиться до поширення інформації, яку чітко вимагають положення законодавства. Натомість, ідея принципу транспарентності – ширша і охоплює своїм завданням забезпечення обізнаності громадськості та населення, що, в свою чергу, посилює вимоги до інформаційного контенту.

7. Завдання органів поліції є різносторонніми у сфері право охорони – забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності. Окрім цього, однією з функцій Національної поліції є надання адміністративних послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Вказані функціональні особливості неабияким чином детермінують необхідність розвитку комунікативного потенціалу з метою забезпечення високого рівня довіри до органів поліції.

Важливо зазначити, що за таких умов режим інформаційної обізнаності повинен характеризуватися: нерозривними та стійкими зв'язками центрального апарату та територіальних органів; широкою інформаційною політикою на місцях; динамічним реагуванням на події та їх оцінки в межах компетенції керівників місцевих, територіальних та центральних органів; домінуванням контенту превентивного характеру; швидким реагуванням на службову діяльність та факти поведінки працівників поліції, висвітлення їх вчинків в

засобах масової інформації, соціальних мережах.

8. Спільним джерелом норм реалізації принципу транспарентності для правоохоронних органів є, безсумнівно, Кримінальний процесуальний кодекс України, який:

- встановлює гарантії повноти, достовірності обвинувачень та підозр стосовно учасників кримінального процесу;
- забезпечує зрозумілість змісту кримінальних процедур для учасників, які не володіють мовою процесу та судочинства;
- визначає порядок, строк, способи поінформування про права і обов'язки учасників процесу;
- забезпечує гарантії зрозумілості про суть обвинувачення щодо підозрюваних, обвинувачених, підсудних;
- передбачає правові наслідки невиконання вимог поінформованості при кримінальному розслідуванні.

Пропозиції.

Важливим атрибутом забезпечення транспарентності в поведінці працівників правоохоронних органів, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, є положення пункту 7.3. Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, що затверджений Наказом МВС України від 05.07.2011 № 330/151/809/434/146 щодо того, що працівник повинен обґрунтовувати та роз'яснювати прийняті ним рішення.

З урахуванням того, що зазначена вимога до службової та управлінської діяльності правоохоронних органів підвищує обізнаність правоохоронних рішень та їх змісту, вона має бути унаслідкована в нормах інших кодексів та правилах етики публічних осіб.

9. Електронна транспарентність в органах виконавчої влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, яка передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства

про інституцію та напрями діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Передумови розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади :

- збільшення обсягу електронних звернень;
- виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі – у зв'язку із приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних;
- необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;
- посилення вимог до публічної підзвітності тощо.

10. Прослідковується інституційне становлення Державного агентства з питань електронного урядування як суб'єкта публічного адміністрування у сфері реалізації принципу електронної транспарентності в органах виконавчої влади:

- закріплено повноваження з удосконалення нормативно-правової бази з питань відкритих даних, у тому числі – на підставі ініціативних листів;
- Агентство є держателем Єдиного державного вебпорталу відкритих даних;
- вивчає суспільний інтерес до публічних відкритих даних, забезпечує їх популяризацію, розробляє проекти та програми залучення інвестицій для створення та розвитку продуктів на основі публічних відкритих даних;
- розробляє вимоги до публікації відкритих даних;
- реалізує аудит та контролює якість публікації відкритих даних органами виконавчої влади;

11. Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для:

- масштабування транспарентності публічної влади;
- уніфікації збору публічної інформації, розпорядниками якої є органи державної влади;

- здійснення контролю якості та повноти виконання вимог інформаційного законодавства і законодавства про доступ до публічної інформації в частині публікації відкритих публічних даних;
- забезпечення міжвідомчої комунікації та розбудови проектів на основі відкритих даних;
- організації методологічної, технічної підтримки в напрямку збору, обробки та публікації відкритих даних.

Організація роботи для споживачів у Єдиному державному порталі відкритих даних побудована за принципами пошуку:

1) *наборів даних за групами*: будівництво; економіка; освіта і культура; сільське господарство; транспорт; земля; охорона здоров'я; соціальний захист; фінанси; екологія, молодь і спорт; податки; стандарти; юстиція;

2) *відкритих публічних даних за розпорядниками*: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії;

3) *відкритих публічних даних в розрізі регіонів*;

4) *відкритих публічних даних за ключовими словами*;

5) *відкритих публічних даних за форматами даних*: XLSX, XLS, CSV, DOC, DOCX, ZIP, XML, PDF, CSV.

12. Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, якій адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків. У результаті формування інформаційного продукту зацікавленість у публічній інформації буде вищою, а її інформативність матиме ширше коло споживачів. За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу транспарентності формується уявленням про інформаційну обізнаність.

Поряд з численними законодавчими змінами можна окреслити новий порядок комунікації органів виконавчої влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова

йде про електронізацію звернень. Якщо раніше увага законодавця була прикута до паперової складової функціонування органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, то станом на сьогодні їх транспарентний вектор діяльності трансформується у більш оптимізовану та зручну для населення складову.

13. Транспарентність в органах виконавчої влади – не тільки принцип, виконання положень якого є обов'язком; саме інформаційна відкритість стала необхідністю нормального функціонування суспільства. Якщо оцінити рівень обізнаності громадськості у різних видах публічної інформації, то, звичайно, можна встановити пріоритетність відомостей. Певні види інформації мають бути апріорі не просто публічними чи відкритими, а максимально доступним та інтерабельними для сприйняття. Одним із таких видів є екологічна інформація, або інформація про стан довкілля.

В Україні станом на кінець 2019 р. немає єдиної автоматизованої системи моніторингу стану довкілля, яка б відображала у зручній для користувачів спосіб всі дані щодо стану довкілля, забрудненості територій, погодних та кліматичних змін, прогнозів тощо. На наш погляд, в даному випадку якість реалізації принципу транспарентності у сфері поширення екологічної інформації має оцінюватись не обсягом відкритості даних, а якістю, системністю, швидкістю отримання актуальної екологічної інформації.

14. Транспарентність антикорупційної політики – обов'язковий атрибут цілеспрямованої діяльності у сфері запобігання, виявлення, профілактики та припинення корупційних проявів у публічних та приватних відносинах, змістом якого є прозорість, об'єктивність, достовірність дій, рішень процедур та антикорупційних заходів, а також забезпечення поінформованості щодо такої політики широких верств громадського суспільства.

15. Діяльність НАЗК із забезпечення транспарентності в антикорупційній політиці – це публічно-владна діяльність, зміст якої є результатом поєднання вимог законодавства у сфері стандартів антикорупційної діяльності та компетенційної діяльності НАЗК як спеціально-уповноваженого органу виконавчої влади у сфері

формування та реалізації антикорупційної політики.

16. Напрями реалізації компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики умовно можна диференціювати на вертикальний та горизонтальний. Вертикальний охоплює елементи механізму транспарентності при участі НАЗК у трьох моделях державної антикорупційної діяльності: 1) розробка проектів антикорупційної політики; 2) виконання державної антикорупційної програми; 3) участь у індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства. Горизонтальний напрям передбачає забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики, антикорупційної діяльності та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції, його обсяги та руйнівну дію на економічний, соціально-правовий, культурний та політичний устрій України.

17. Оскільки феномен транспарентності є невід'ємним стандартом в механізмі антикорупційної політики, він потребує якісного правового супроводження в компетенційній діяльності НАЗК. Ми констатуємо, що сьогодні немає нормативного акту, який визначав би системний підхід до повноважень НАЗК, а також їх послідовної реалізації у сфері забезпечення загальної обізнаності про антикорупційну політику та явище корупції в суспільстві.

18. Принцип транспарентності в роботі НАБУ – не тільки засадниче правило функціонування публічного органу на засадах відкритості, але й обов'язок забезпечити обізнаність громадського суспільства про дії, рішення, діяльність, їх результати шляхом поширення легкодоступної, зрозумілої, адекватної, своєчасної інформації.

19. Транспарентність міжвідомчої взаємодії – це сучасний атрибут публічного адміністрування, який не тільки декларує готовність, спроможність налаштовувати співпрацю та діалог між органами влади, а й встановлює відкриту організаційно-правову платформу для комунікації, яка орієнтована на

досягнення ефективності управління та якісного сервісу. Реалізація механізму міжвідомчої комунікації в Національному агентстві відбувається із застосуванням різних за характером видів та форм взаємодії. Враховуючи необхідність існування високого ступеня міжвідомчої комунікації, особливістю правового забезпечення процедур взаємодії є їх чітка регламентація як на рівні спеціального закону, так і в числі підзаконних нормативних актів.

РОЗДІЛ 5

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА РОЗШИРЕННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ НЕУРЯДОВИХ ІНСТИТУЦІЙ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ

5.1. Зарубіжний досвід забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації

Питання впровадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації – незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні – займає одне з ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Наведемо показовий приклад – громадянське суспільство, група народних депутатів України назвали суттєвим порушенням принципу транспарентності приховування від загального погляду декларацій про майно та доходи такої специфічної за захистом персональних даних організації, як Служба безпеки України [322; 323].

Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу транспарентності у розвинених країнах світу, у його взаємозв'язку з іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади. Саме зміст і взаємозв'язки принципу транспарентності публічної адміністрації зарубіжних країн ми маємо за завдання розкрити у цьому підрозділі.

Звідки походить цей принцип і що він реально означає, дослідимо на основі праць та поглядів іноземних та вітчизняних авторів, які досліджували це питання.

Вчений-політолог В. Співак відмічає, що в світі існує близько 20 країн, в яких принцип транспарентності (прозорості) – основа державного управління,

його відкритості для широкого суспільного контролю, що закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством, яке регулює питання оприлюднення інформації адміністративних органів [159].

Він наводить навіть хронологію перших згадок на нормативному рівні про транспарентність діяльності органів влади у зарубіжних країнах. Наприклад, вперше це питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 р., з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Нідерландах (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації. 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Південній Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.) [159].

Дослідниця питання прозорості органів влади В. Пилаєва справедливо розглядає нормативні основи принципу транспарентності ширше, де-факто називаючи ним подібні принципи відкритості та доступу до публічної інформації. Вона наводить приклади країн, що мають відповідне закріплення на конституційному рівні: ст. 100 Конституції Норвегії 1814 р.; ст. 105 Конституції Іспанії 1978 р.; ст. 20 Конституції Австрії 1987 р.; ст. 32 Конституції Бельгії 1994 р.; ст. 16 Конституції Швейцарії 1999 р.; ст. 268 Конституції Португалії 1989 р.; ст. 44 Конституції Естонії 1992 р.; ст. 100, 104. 115 Конституції Латвії 1998 р. та інші [136, с. 146].

Питання першості у спеціальному законодавстві В. Пилаєва теж надає Швеції. Першою країною у світі, яка прийняла спеціальне законодавство про доступ до публічної інформації, була Швеція – Закон про свободу видань від

1766 р. Дія акту поширювалася на територію сучасної Фінляндії – як підконтрольну того часу частину Швеції [136].

Для нас з цієї позиції важливо відмітити: у цих країнах зазначається про законодавче регулювання, отже на рівні методології та філософії діяльності публічної адміністрації питання лежить значно глибше і має широке розгалуження поглядів щодо впровадження транспарентності публічної адміністрації. Крім того, впровадження цього принципу розпочалось із країн, які відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольності органів влади, тобто – з усіх Скандинавських країн та Сполучених Штатів Америки.

Сьогодні важко прослідкувати, що вплинуло на різні країни світу – скандинавська модель чи американський підхід – щодо впровадження принципу транспарентності публічної влади. На наш погляд, це – спільний процес, який більшою чи меншою мірою проявився своїми наслідками як у розвинених країнах світу, так і у молодих демократіях, які будують свою систему публічного адміністрування, засновуючись на кращих підходах, що пропонуються іноземними організаціями та проектами міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Одним із положень, що суттєво позначилось на впровадженні цього принципу, стало його впровадження до кола принципів так званого «доброго врядування» (*good governance*).

Добре врядування широко поширюється сьогодні як концепція ефективного та відповідального публічного управління, що має широке зацікавлення як загальнодержавної влади, так і публічних органів регіонального та рівня місцевого самоврядування. Наведемо приклади.

1. Щодо центральних органів виконавчої влади, «добре врядування» – це новітня концепція та модель публічного управління: реалізація повноважень органів державної влади у тісній співпраці з громадськістю та усіма зацікавленими сторонами з метою зробити добре громаді [324, с. 4].

2. На рівні місцевого самоврядування, цей термін означає: демократичне,

відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому та регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального управління у країнах-членах РЄ стосується цілого ряду завдань, зокрема, щодо внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх відносин з іншими органами влади та громадянами [325; 326].

Зміст і сутність концепції «добре врядування» складають його принципи. Серед них називають: участь населення (*participation*), верховенство права (*rule of law*), відповідальність (*responsiveness*), пошук взаємної згоди (*consensus orientation*), гендерна рівність (*equity*), ефективність та ощадливість (*effectiveness and efficiency*), підзвітність (*accountability*), заснованість на стратегічному баченні (*strategic vision*) та, звичайно, – транспарентність (*transparency*) [327].

Наше бачення прямої аналогії принципу транспарентності із принципами і самою концепцією доброго врядування засновується не лише на фігуруванні принципу транспарентності серед принципів доброго врядування. На наш погляд, транспарентність – поряд із верховенством права характеризується ще двома ключовими принципами доброго врядування. Погляньмо на усе коло принципів доброго врядування. З нашої позиції, різні компоненти цієї концепції саме і складають – у взаємодії – принцип транспарентності. До різних її складових, як ми вже довели раніше, належать: участь, відповідальність, підзвітність.

З цих же причин, прямо не згаданим у числі принципів, але таким, що повністю відповідає принципу транспарентності, є засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління.

Так, дослідник цієї концепції А. Галай зазначає, що вивчення іноземного досвіду діяльності недержавних інституцій дозволяє стверджувати: ініціативи та активна позиція недержавних інституцій сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму та забезпечення прав людини. До змісту цього принципу належить ціла група засадничих основ:

– участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів;

- здійснення взаємоконтролю щодо розв’язання проблем, які мають важливе суспільне значення;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань та функцій держави;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп;
- співпраця щодо підготовки кадрів;
- одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями [328, с. 335–336].

Говорячи про взаємозв’язок транспарентності і верховенства права, цікаво відмітити тезу дослідників Л. Наливайко та М. Романова. Вони визначають: якщо верховенство права варто розуміти як панування права в суспільстві, а транспарентність – як принцип діяльності влади, що базується на її відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, публічності, гласності, доступі до публічної інформації та участі громади в управлінні державними справами, то очевидним стає, що принцип транспарентності і його основні органічні елементи не можуть суперечити встановленому суспільному ладу, що панує – за законом – у конкретному суспільстві. Саме через це верховенство права виступає певним об’єктивним обмеженням транспарентності [329, с. 160].

На наш погляд, теза наведених науковців, з якою ми погоджуємося, ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, то верховенство права – через свою сфокусованість на захистові природних прав людини перед державним впливом – має і негативну конотацію щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості.

З позиції наукової критики все ж зауважимо, що Л. Наливайко та М. Романов могли б рафінованіше опрацювати елементи транспарентності, адже

таке розширене тлумачення його ознак (відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, публічність, гласність, доступ до публічної інформації та участь громади в управлінні державними справами) – через своє часткове взаємне дублювання – руйнує адміністративну стрункність концепції транспарентності, що використовується у підходах зарубіжних авторів.

Питання доброго врядування, згідно з закордонними підходами до визначення, перекликається з колом принципів запобігання корупції. Так, Організація з безпеки та співробітництва у Європі прямо відзначає, що антипод «доброму» врядуванню – «слабке» або «інфіковане» врядування («*weak governance*» [330]), прямо засноване на відсутності транспарентності та підзвітності влади.

Серед принципів антикорупційної організації практики публічного управління іноземні автори називають прозорість, залучення, а також підзвітність органів влади [331, с. 15; 332; 333, с. 26].

Зарубіжні автори класичного інструменту антикорупційного оцінювання так визначають транспарентність: це інструмент оцінювання антикорупційних зусиль організації публічного адміністрування. Транспарентність – здатність громадян, державних службовців та громадянського суспільства отримувати важливу інформацію, необхідну для прийняття обґрунтованих рішень та притягнення до відповідальності агентів державного сектору. До агентів державного сектору включають державні установи й організації та посадових осіб, завдання яких – виробляти, впроваджувати та виконувати офіційні правила гри, забезпечувати та розподіляти суспільні блага, збирати та витратити державні кошти [331, с. 13].

З цієї позиції ми чітко прослідковуємо ширше значення принципу транспарентності, ніж інші принципи доброго врядування – такі, як участь та підзвітність, оскільки вони прямо входять до визначення цього принципу.

Класична антикорупційна література також оперує формулюванням зв'язків відсутності транспарентності у публічному управлінні та впливу цього на існування корупції. Це так звана формула Р. Клітгаарта: Корупція = Монополізм

+ Волонтаризм – Транспарентність [334].

Додамо, що одне із активно використовуваних джерел оцінки корупційних ризиків на публічній службі чітко визначає заходи посилення транспарентності – як сукупність ознак контролю, підзвітності та прозорості діяльності державного органу взагалі та виконання функцій та процесів, разом ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків [335, с. 27].

Обидва ці підходи до транспарентності у сенсі: концепції доброго врядування та протидії корупції – впроваджуються Світовим банком шляхом непрямого впливу: через створення умов надання кредитів на підтримку та розвиток держав. У цій міжнародній організації з 2013 р. впроваджується спеціальний інструмент оцінювання транспарентності влади як підстава для оцінки її зусиль із впровадження ефективного та підзвітного управління: Загальносвітові індикатори ефективного врядування (Worldwide Governance Indicators) [336].

Отже, первинне опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко нам показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості. Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління.

Тепер розглянемо підходи до впровадження принципу транспарентності у країнах світу, що складають для нас інтерес.

Тенденція прийняття спеціального законодавства в сфері забезпечення права доступу до публічної інформації та принципів прозорості, відкритості, гласності державної влади набула загального поширення в Європі у 1970–1980 рр. Такі закони, направлені на забезпечення прозорості дій та рішень органів державної влади, забезпечили право доступу до офіційних документів та

встановили принцип відсутності у запитувача обов'язку обґрунтовувати власну зацікавленість в отриманні публічної інформації (за виключенням законодавства Італії, яке зобов'язує запитувача вказати юридичний інтерес відносно запитаної інформації [337, с. 67]). У 1970 р. у Норвегії був прийнятий Закон про свободу інформації (The Freedom of Information Act of 1970), що надав будь-якій людині широке право доступу до публічної інформації. У 1978 р. відповідні норми було прийнято у Франції (Law on Access to Administrative Documents) та Нідерландах (The Government Information (Public Access) Act (WOB) [136, с. 147].

Отже, первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес. Це право – одне з найпоширеніших у світі: мало які з країн світу не мають таких положень, закріплених законодавчо.

Дослідження Світового банку зазначає такий перелік країн, які мають відповідні положення у власному законодавстві: Албанія, Австралія, Австрія, Бельгія, Боснія, Болгарія, Велика Британія, Грузія, Греція, Данія, Естонія, Ізраїль, Ісландія, Ірландія, Іспанія, Італія, Зімбабве, Латвія, Литва, Канада, Колумбія, Мексика, Молдова, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Південна Корея, Південна Африка, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, США, Таїланд, Угорщина, Узбекистан, Чехія, Швеція, Філіпіни, Фінляндія, Франція, Японія [338].

Альтернативне дослідження професора Ф. Дюрана станом на 2006 р. називає цифру у 68 національних спеціальних актів законодавства щодо прозорості публічної інформації, зокрема: 3 – у країнах Африки, 12 – у країнах Азії, 14 – у країнах Північної та Південної Америки, 37 – у країнах Європи [339].

Серед причин значної уваги держав світу до права на публічність урядової інформації дослідник Д. Банісар зазначає:

– крах авторитаризму та поява нових демократій з 1980-х років породили потужний імпульс до прийняття нових конституцій з правом на публічну інформацію та прийняттям нових законів про доступ до інформації;

– старі демократії – такі, як Великобританія, США, скандинавські країни, –

подовжили розвивати свої законодавчі основи відповідного регулювання;

– рекомендації діяти більш підзвітно та прозоро, зокрема в доступі до публічної інформації, навели ряд міжнародних інституцій: Європейський Союз, Рада Європи та Організація американських держав, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд; вони розробили керівні принципи чи зразки законодавства для сприяння свободі інформації та наполягають на тому, щоб країни прийняли закони про доступ до інформації як частину зусиль для підвищення прозорості уряду та зменшення корупції;

– ця потреба обґрунтована з боку медійних спілок та груп громадянського суспільства, як внутрішніх, так і міжнародних, за більш широкий доступ до інформації, що утримується урядом, та для більшої участі в управлінні [338, с. 2].

Зрештою, специфічні особливості впровадження свободи доступу до публічної інформації було відображено у законодавстві: наприклад, дозвіл особам отримувати власні дані, що зберігаються урядовими установами та приватними організаціями; оприлюднення повної інформації щодо стану здоров'я та довкілля тощо.

Дослідник В. Гурковський наводить цікавий для нас приклад: Японія, яка ще у 2001 р. стала 14-ю державою світу, де принцип транспарентності (прозорості) адміністративно-державного управління, відкритості його для широкого контролю з боку суспільства був закріплений – як правова норма – Законом про оприлюднення інформації, що належить адміністративним органам. Закон набув чинності у 2006 р., і Японія увійшла до числа країн, які приймають заходів щодо розвитку механізму громадського контролю за органами виконавчої влади. Визнавши право будь-якої людини на отримання відомостей, що стосуються адміністративно-державного управління, японське законодавство водночас залишає керівникам адміністративних органів широкі можливості для контролю за поширенням управлінської інформації та її приховуванням. Керівникам адміністративних органів надані широкі права у вирішенні питання, яка інформація підлягає, а яка не підлягає розголошенню

[25, с. 93].

Цікаво проілюструвати доступ до інформації як частину принципу транспарентності публічного управління на прикладі такої країни, як Канада. Стале законодавство було прийняте на початку 1980-х років [340]. На зламі тисячоліть воно було суттєво оновлене, зокрема утворено посаду Урядового омбудсмана (The Office of the Information Commissioner of Canada) [341]. Причиною його появи було досить байдуже та неуважне ставлення федеральних органів до інформаційних запитів: з досліджених 20 тис. запитів лише 37,5 % було задоволено повністю, 35 % – частково, а більше 20 % було залишено без уваги або спробовано приховати чи перекрутити запитувану інформацію.

Додаткові виклики реалізації права на інформацію у Канаді були викликані обмеженнями доступу до публічної інформації в силу Федерального закону про запобігання тероризму, згідно з яким, будь-яке звернення з персональним запитом може бути залишене без надання інформації з причин захисту міжнародних відносин чи національної оборони або безпеки [342]. Відповідне рішення отримав повноваження захищати Генеральний прокурор Канади, що спричинило значні протести серед громадянського суспільства та професійної правничої спільноти. Підсумковий аналіз цього питання був оприлюднений федеральним урядом за участю інформаційного омбудсмана у 2002 р. [343]. Наразі спеціальне законодавство з доступу до інформації будується на групі принципів, що поєднують доступ до публічної інформації та потребу захисту національних безпекових інтересів і захисту від терористичних загроз.

Отже, характеризуючи зазначені джерела, виділяємо право на доступ до публічної інформації як важливий аспект принципу транспарентності публічної влади, і його зміст сукупно засновується на таких засадах: надання доступу до персональної інформації, що зберігається урядовими структурами на запит належної особи; загального принципу відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади; уважного і повного розгляду звернень осіб до урядових структур; захисту прав вільної преси у доступі до урядових джерел та інформаційних розслідуваннях; додаткових гарантій для антикорупційних

розслідувань та обмеження цього права винятково з потреб національної безпеки та обороноздатності із наділенням одночасно двох органів взаємозваженими конкуруючими повноваженнями захисту конфіденційної державної інформації та ревізії цих обмежень. Якщо питання органу із захисту державної таємниці, на наш погляд, може бути визначене на розсуд держави, то органом захисту відкритості інформації має бути національний або спеціалізований омбудсмен).

Відмітимо, що подібних досліджень, зокрема на замовлення українського Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який відповідальний за контроль доступу до публічної інформації, не вистачає для чіткого розуміння викликів та потреб удосконалення державної інформаційної політики прозорості. Ми пропонуємо серед функцій омбудсмена визначити таке завдання, для чого в український закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» внести такі корективи:

– до пункту 5 частини 1 статті 13 – виклавши її у такій редакції: «5) забезпечувати парламентський контроль за доступом до публічної інформації та захисту від неправомірного використання обмежень в доступі до інформації з причин захисту конфіденційної державної інформації. З цією метою Уповноважений має право на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах, оскаржувати рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права щодо неправомірного обмеження в доступі до публічної інформації»;

– додати пункт 5-1 до частини 1 статті 13 у такій редакції: «5-1) проводити щоп'ять років національне дослідження ефективності реалізації права на звернення та доступ до публічної інформації та ініціювати за його результатами удосконалення державної політики та практики діяльності державної влади,

органах місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права».

Якщо питання доступу до інформації на запит чи звернення до державних органів виконавчої влади складають пасивну сторону принципу прозорості, так само можна оцінювати його активну складову – наскільки прозоро діють органи влади, наскільки вони з власної ініціативи оприлюднюють свої результати діяльності та чи дають змогу громадськості долучатись до прийнятих рішень.

Вже згадана дослідниця В. Пилаєва зазначає цікаві висновки Європейського проекту «Правова ініціатива відкритості суспільства» («Open Society Justice Initiative»), де експертами було виявлено, що рівень запитів на інформацію є дуже високим у країнах демократій транзитного типу порівняно з країнами з високим рівнем розвитку демократії. Адже в таких країнах, як Австрія, Нідерланди, Норвегія, Данія, Швеція, Фінляндія, Франція, Велика Британія, Швейцарія, Італія, громадяни не відчують гострої необхідності запитувати інформацію в органах влади. Державні посадовці систематично та заздалегідь надають актуальну публічну інформацію, розміщуючи її на власних сайтах, опубліковуючи в довідниках, звітах, державних вісниках. Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості органами виконавчої влади на сьогодні покладений в основу механізму отримання громадянами інформації про діяльність державних органів [136, с. 152].

Це спостереження приводить нас до важливого висновку. Виходить, що на рівні публічного управління можна вирізнити, принаймні, дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості державної влади: уряди першого рівня фокусуються на питаннях доступу до важливої суспільно чи персонально інформації і докладають зусиль, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади. Уряди наступного рівня, звичайно, забезпечуючи цей елемент прозорості, йдуть далі, додаючи до базового елементу доступу до інформації та ефективної відповіді на запит наступний компонент – права на участь через загальну прозору діяльність державних органів. Ми визначаємо ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та

активну (належну) прозорість. При цьому методологічно та систематично ми можемо припустити, що таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два, і наступний рівень мав би називатись «проактивна (партисипативна) прозорість».

Це – як теорія поколінь прав людини: якщо у ранніх суспільствах ключовими були природні невід'ємні права, то у більш розвинених суспільствах сталої демократії щоразу піднімається питання ще більшого обсягу прав. У принципі транспарентності, на наш погляд, це – *залучення*.

Так, у Фінляндії є нормою те, що усі органи публічної влади мають власні вебсайти: громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами [344].

На погляд О. Григоряна, це дає свої ефекти: політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації – основна причина низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються, скоріш, як винятки, ніж як закономірність. Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду»), використовуються на всіх рівнях державної адміністрації. Ними проголошується право доступу до всіх державних документів – як основне право громадянина, а органи державної влади зобов'язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість [345, с. 4].

Для нас це складає підтвердження згаданої тези про наступний рівень – перехід публічної адміністрації до рівня активної та проактивної прозорості. Цікаво відмітити нову тезу, яка частково лунала у нашій праці з аналізу зарубіжних підходів принципу транспарентності, однак ще не була сформульована чітко. Зміст цього спостереження полягає у тому, що впровадження транспарентності на рівні проактивному дозволяє запобігати корупції у владі, адже участь громадськості убезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів, що вона ховає через свою закритість.

О. Григорян також виділяє деякі інші спостереження, що характеризують

сучасні нові можливості прозорого демократичного урядування в інформаційну добу. Так, безпрецедентний рівень взаємодії, що дає Інтернет, має потенціал збільшення масштабу, широти та глибини консультацій органів влади з громадянами та іншими зацікавленими особами під час розробки політики [345, с. 3].

З цим виникають нові можливості активної прозорості та проактивних зусиль прозорої участі громадськості у здійсненні влади: дискусійні платформи, спільні робочі групи із залученням активістів з числа населення, проведення фокус-груп при аналізі можливих рішень з того чи іншого питання.

Так, у рамках програми «Приязна адміністрація» у Польщі з 2000 р. здійснено ряд заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; відкрито інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; впроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, який містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо.

У Швейцарії консультації з громадськістю – фундаментальна характеристика консультаційної системи. Існують і інші країни, в яких консультації значно обмежені в обсязі. [345, с. 3].

У Нідерландах було створено незалежну Інтернет-платформу WeEvaluate, на якій кожен громадянин має змогу висловити свою думку про якість та соціальне значення державних послуг. Крім того, електронна участь громадян в управлінні державними справами в цій країні забезпечується такими програмами, як «eCitizen», «Citizenlink» та «Voting Assistant» [346, с. 27].

Серед інших прикладів, що підтверджують рівні активної та проактивної

транспарентності публічної адміністрації, цікаво згадати дослідження щодо діяльності поліції з урахування прав представників ЛГБТ-спільноти. У його результатах згадується досвід США, що передбачає дві компоненти - прозорості та партисипативності громадськості у поліцейській (як відомо досить закритій) практиці:

– інституційна доступність представників ЛГБТ-спільноти – у випадку заявлення ними такої ініціативи – до системних механізмів громадської участі у діяльності поліції (громадські ради, поліцейські комісії, інші дорадчі органи напряму безпеки громад);

– публічність процедур поліцейської діяльності щодо прав ЛГБТ-спільноти, що включає оприлюднення процесу та результатів розслідування резонансних подій (забезпечення безпеки публічних заходів і фізичної безпеки окремих представників ЛГБТ у випадках загрози їх життю, підвищена публічність розслідування інцидентів, де рівноправність була порушена працівниками поліції), відповідальна проактивна позиція щодо цього місцевої влади [347, с. 6].

Одним із прикладів розвитку транспарентності на високому рівні є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та отримання можливості залучити державне (муніципальне) фінансування на втілення власних ініціатив. Таку практику називають «відкритий бюджет». За словами експертів Світового банку у цьому напрямі М. Шефера та С. Йільмаза, вивчення бюджетних процесів тягне за собою ідентифікацію потреб та створення коаліцій, розуміння розподілу ролей між різними зацікавленими сторонами та державними структурами, спільне вирішення викликів, які постають у бюджетному процесі [348, с. 7].

Такий загальносвітовий аналіз досягнень проводять уже більше десяти років. Зокрема, за дослідженням відкритості бюджету у 2008 р., із 85 оцінених країн лише Франція, Нова Зеландія, Південна Африка, Велика Британія та США досягли значної відкритості та залучення місцевих бюджетів. Сполучені Штати, наприклад, зробили бюджетну інформацію широкодоступною. Ще 12 країн надають істотну інформацію та можливості залучення для громадськості. Решта 68 країн низько оцінені за критерієм відкритості бюджетного процесу, а 25 країн

надавали взагалі мізерну інформацію або приховують бюджети від населення. Серед переліку цих низько оцінених країн є як дуже бідні (такі, як Камбоджа, Демократична Республіка Конго, Нікарагуа та Киргизія), так і кілька країн із середнім і високим рівнем доходу (як, наприклад, Китай, Нігерія та Саудівська Аравія [349, с. 3]).

Інше – більш сучасне дослідження «Open Budget Index» у 2017 р. – дозволило класифікувати країни за цим показником і, зокрема, порівняти можливості у двох африканських країнах – Кенії та Південній Африці. На національному рівні Південна Африка досягає значних показників бюджетної прозорості (89 із 100 балів та друге місце у світовому рейтингу); Кенія має менший показник (46 із 100 балів) [350]. Якщо називати ці результати відповідно до нашої класифікації рівня транспарентності, то Південна Африка впровадила можливості громад впливати на власні локальні бюджети (це проактивний рівень прозорості), а Кенія на цьому етапі лише оприлюднює результати місцевого бюджетування, без достатнього залучення.

В Україні цей підхід останніми роками згадується під назвою «громадський бюджет» і практикуються вже у великій кількості міст та громад, у тому числі невеликих [351; 352]. Водночас ми бачимо, що у впровадженні принципу транспарентності у сучасному світі наша країна змагається вже не стільки зі сталими демократіями, як із африканськими – менш стабільними за демократичністю влади – країнами.

Позначимо ще одну тенденцію у впровадженні принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації: її прояви мають досить широке коло форм і методів, що поширені як на загальнодержавному рівні у діяльності центральних органів виконавчої влади, так і на місцевому – передусім у діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, проведення дослідження зарубіжного досвіду публічної адміністрації дозволило виділити такі *висновкові* позиції щодо впровадження принципу транспарентності.

1. Питання впровадження принципу транспарентності у діяльність

публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади, – незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні. Таке значення цього принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу транспарентності у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади.

2. Нами було досліджено нормативні основи та практику впровадження принципу транспарентності у таких країнах світу як Албанія, Австралія, Австрія, Бельгія, Боснія, Болгарія, Велика Британія, Грузія, Греція, Данія, Естонія, Ізраїль, Ісландія, Ірландія, Іспанія, Італія, Зімбабве, Канада, Кенія, Колумбія, Латвія, Мексика, Молдова, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Південна Африка, Південна Корея, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, США, Таїланд, Угорщина, Узбекистан, Фінляндія, Франція, Чехія, Швейцарія, Швеція, Японія та деяких інших.

3. На впровадження принципу транспарентності публічної адміністрації впливає відповідне законодавче регулювання. За цим критерієм впровадження принципу транспарентності розпочалось із країн, що відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольності органів влади: усіх Скандинавських країн та Сполучених Штатів Америки. Тенденція прийняття спеціального законодавства в сфері забезпечення права доступу до публічної інформації та принципів прозорості, відкритості, гласності державної влади набула загального поширення в Європі у 1970–1980-х роках.

Сьогодні важко прослідкувати, що вплинуло – скандинавська модель чи американський підхід на різноманітні країни світу щодо впровадження принципу транспарентності публічної влади. На наш погляд, це спільний процес, який більшою чи меншою мірою проявився своїми наслідками як у розвинутих країнах світу, так у молодих демократіях, які будують свою систему публічного адміністрування, засновуючись на кращих підходах, що пропонуються іноземними організаціями та проектами міжнародної технічної та фінансової

допомоги.

4. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко нам показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості.

Наше бачення прямої конотації принципу транспарентності з принципами і самою концепцією доброго врядування засновується не лише на фігуруванні принципу транспарентності серед принципів доброго врядування. З нашої позиції, різні компоненти цієї концепції і складають у взаємодії принцип транспарентності. До різних її складових, як ми вже довели раніше, належать участь, відповідальність, підзвітність. З цих же причин, прямо не згаданим у числі принципів, але таких, що відповідають принципу транспарентності, є засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління. Водночас ми прослідковуємо ширше значення принципу транспарентності за інші принципи доброго врядування – такі, як участь та підзвітність, оскільки вони прямо входять до визначення цього принципу.

Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, то верховенство права – через свою сфокусованість на захистові природних прав людини перед державним впливом – має і негативну конотацію щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості.

Питання транспарентності також перекликається з колом принципів запобігання корупції. Серед принципів антикорупційної організації практики публічного управління іноземні автори називають прозорість, залучення, а також підзвітність органів влади, що цілком корелюються із засадами транспарентності. Антикорупційні джерела чітко визначають заходи посилення

транспарентності як сукупність ознак контролю, підзвітності та прозорості діяльності державного органу взагалі та виконання функцій і процесів, що у сукупності ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків.

Зрештою обидва підходи – транспарентність у сенсі концепції доброго врядування та протидії корупції – впроваджуються Світовим банком шляхом непрямого впливу, через створення умов надання кредитів на підтримку та розвиток держав.

5. Первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес. Це право сукупно засновується на таких засадах, як надання доступу до персональної інформації, що зберігається урядовими структурами на запит належної особи; загального принципу відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади; уважного і повного розгляду звернень осіб до урядових структур; захисту прав вільної преси у доступі до урядових джерел та інформаційних розслідуваннях; додаткових гарантій для антикорупційних розслідувань та обмеження цього права винятково із потреб національної безпеки та обороноздатності, специфічні особливості впровадження свободи доступу до публічної інформації були відображені у законодавстві: як наприклад, дозвіл особам отримувати власні дані, що зберігаються урядовими установами та приватними організаціями; оприлюднення повної інформації щодо стану здоров'я та довкілля тощо.

Питання доступу до публічної інформації як однієї з засад транспарентності публічної адміністрації активізує положення удосконалення практики діяльності національної правозахисної інституції. Так, на основі досвіду Канади пропонується вдосконалення діяльності національного омбудсмена.

На наш погляд, у Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який відповідальний за контроль доступу до публічної інформації, не вистачає інструментів для впровадження державної інформаційної політики прозорості. Ми пропонуємо серед функцій омбудсмена визначити таке завдання, для чого в український закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» внести такі корективи:

– до пункту 5 частини 1 статті 13, виклавши її у такій редакції: «5) забезпечувати парламентський контроль за доступом до публічної інформації та захисту від неправомірного використання обмежень в доступі до інформації з причин захисту конфіденційної державної інформації. З цією метою Уповноважений має право на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах, оскаржувати рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права щодо неправомірного обмеження в доступі до публічної інформації»;

– додати пункт 5-1 до частини 1 статті 13 у такій редакції: «5-1) проводити щоп'ять років національне дослідження ефективності реалізації права на звернення та доступ до публічної інформації та ініціювати за його результатами удосконалення державної політики та практики діяльності державної влади, органах місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права».

6. Якщо питання доступу до інформації на запит чи звернення до державних органів виконавчої влади складають пасивну сторону принципу прозорості, так само можна оцінювати його активну складову – наскільки прозоро діють органи влади, наскільки вони з власної ініціативи оприлюднюють свої результати діяльності та чи дають змогу громадськості долучатись до прийнятих рішень.

На рівні публічного управління можна вирізняти, принаймні, дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості державної влади: уряди першого рівня фокусуються на питаннях доступу до важливої суспільно чи персонально інформації і докладають зусиль, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади. Уряди наступного рівня, звичайно забезпечуючи цей елемент прозорості, йдуть далі, додаючи до базового елементу доступу до інформації та ефективної відповіді на запит наступний компонент – права на

участь через загальну прозору діяльність державних органів. Ми визначаємо ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість. При цьому методологічно та систематично ми можемо припустити, що таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два, і наступний рівень мав би називатись «проактивна (партисипативна) прозорість».

З нашої точки зору, впровадження транспарентності на рівні проактивному дозволяє запобігати корупції у владі, адже участь громадськості забезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів, що ховаються через закритість влади.

7. З розвитком інформаційних технологій з'являються нові можливості прозорого демократичного урядування, які поглиблюють базове розуміння проактивної транспарентності. Тому для широкого поширення в здійсненні влади в Україні на основі досвіду зокрема Польщі та Нідерландів пропонуються такі інструменти, як дискусійні платформи, спільні робочі групи із залученням активістів з числа населення, проведення фокус-груп при аналізі можливих рішень з того чи іншого питання публічної влади.

8. Серед елементів розвитку транспарентності на високому (проактивному) рівні є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та отримання можливості залучити державне (муніципальне) фінансування на втілення власних ініціатив. Такий підхід зазвичай називається «відкритий бюджет» (в Україні «громадський бюджет»).

Останніми роками інструментарій громадського бюджетного процесу практикується вже у великій кількості територіальних громад. Тому впливає ще одна тенденція у впровадженні принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації: її прояви мають досить широке коло форм і методів, що поширені як на загальнодержавному рівні у діяльності центральних органів виконавчої влади, так і на місцевому – передусім у діяльності органів місцевого самоврядування.

5.2. Співпраця органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості

Питання відкритості публічної влади – вагомий принцип її належної діяльності. Ця засада складає групу положень, визнаних на міжнародному рівні.

Відповідні положення викладено у декількох міжнародних стандартах, зокрема статті 19 Загальної декларації прав людини [353], положеннях статей 6, 8 та 10 Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» [354], Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» [355], Рекомендації Ради Європи N R(81)19 «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» [356] та інших.

Положення про первинну роль держави у визначенні пріоритетів суспільного розвитку у сучасних концепціях лібералізму нівелює цей постулат. Так, згідно зі статтею 3 Конституції України, зміст і спрямованість держави складають права і свободи людей. На відміну від держави, громадянське суспільство будується на принципі самоврядності, воно захищено традиціями, звичаями, моральними та правовими нормами від прямого втручання з боку держави. Громадянське суспільство захищає себе від опіки та регламентації державної влади [328, с. 22].

Сукупність державних політик, що передбачають відкритість публічного управління істотно доповнює принцип взаємодії у розбудові прозорості та підзвітності з інститутами громадянського суспільства. Так, 26–27 червня 2000 р. у Варшаві під час міжурядової зустрічі «До спільноти демократій», було підписано декларацію підтримки цивільного (громадянського) суспільства, включаючи жіночі організації, неурядові організації, трудові та бізнес-асоціації, а також незалежні засоби масової інформації в процесі

здійснення ними своїх демократичних прав [357, с. 2]. В рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН 20 вересня 2011 р. вісім країн-засновниць (Бразилія, Сполучені Штати Америки, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка, Сполучене Королівство) започаткували міжнародну ініціативу «Партнерство “Відкритий Уряд”», яка сприяє загальним питанням посилення доступу до публічної інформації, взаємодії влади з громадськістю при формуванні та втіленні в життя державної політики [358]. Сьогодні до цієї концепції приєднались близько 80 країн світу.

Отже, питання розвитку підходів відкритості та прозорості державної політики нерозривно пов'язані з активною участю у цьому процесі громадян та їх об'єднань. Нова форма суспільної організації потребує нових підходів, форм і методів її діяльності [359].

Інформаційна відкритість влади підвищує соціальну відповідальність, ефективність, якість управління та підзвітність органів державної влади, покращує умови для реалізації особистих, соціальних і громадянських прав людей на доступ до інформації про суспільство і державу; сприяє поліпшенню можливостей громадян для участі в суспільно-політичному житті, підвищенню їхньої політичної та правової культури. Тому зусилля неурядових організацій та інших представників громадянського суспільства, спрямовані на реалізацію права громадян на отримання інформації й онлайн- послуг від органів виконавчої влади, повинні зробити істотний внесок у розширення механізмів інформаційної відкритості в Україні [360, с. 12–14].

Розглянемо існуючі наукові підходи до участі громадськості у публічному управлінні у взаємодії з інститутами державної влади.

Питання розгляду неурядових організацій як суб'єктів адміністративно-правових відносин розкривав А. Галай [328, с. 18]. На його погляд, вони ці організації є суб'єктами адміністративного права та беруть участь у публічному управлінні, тому що: виражають інтереси інших суб'єктів (громадян та інших фізичних осіб); долучаються до виконання державних функцій (передусім – до реалізації прав людини і правозахист, освіта, наукові дослідження); активно

взаємодіють та забезпечують контроль за діяльністю органів публічного управління, насамперед – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, однак, перебувають також під загальним контролем з боку держави [328, с. 18].

Характеризуючи взаємодію державних інституцій з громадськістю, А. Галай класифікував напрями співпраці окремо для органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також, погоджуючись з іншим дослідником – В.Є. Сороковським, визначив численні переваги та деякі недоліки від впровадження цих форм співпраці у різних державних органах. Так, на їхній погляд, органи державної виконавчої влади при побудові співпраці з неурядовими організаціями у сфері розвитку відкритості зможуть добитися такого:

- зниження соціально-економічної напруги на територіях, особливо сільських;
- зменшення соціальної та психологічної залежності людей від пільг, дотацій та інших форм соціального патронажу;
- розвитку демократизації та місцевого самоврядування [361, с. 61].

Органи місцевого самоврядування та місцеві громади отримають можливості:

- вдосконалення механізму планування з врахуванням інтересів населення та місцевих пріоритетів;
- встановлення сталої взаємодії з населенням та конструктивного підходу до розв’язання конфліктів та суперечностей;
- використання систематизованої інформації про соціальну та економічну ситуацію в регіоні;
- модернізації та будівництва нових об’єктів соціально-економічної інфраструктури за допомогою додаткових капіталовкладень з боку населення [361, с. 60].

Проектом «Проміс», який втілюється за підтримки Канадського уряду, розроблено інтегровану модель відкритого врядування [362, с. 2–4], що

передбачає активну підзвітність органів влади та місцевого самоврядування, тобто відкритість, чесність та прозорість їхньої діяльності. Це передбачає прозорість і відкритість процедур прийняття рішень із залученням усіх зацікавлених сторін та оприлюднення того, яким чином міськими активами управляють від імені громадян. Прозорість та відкритість процедур прийняття рішень вимагає участі громадян протягом усього циклу – від початку процесу розробки політики і рішень ОМС до їхнього ухвалення з постійним широким інформуванням громади. Розробники моделі відкритого врядування пропонують використовувати такі інструменти: присутність громадян на засіданнях органів влади; прийом громадян; оприлюднення нормативних актів; звітування перед громадськістю через ЗМІ та інтернет-медіа; громадський аудит рішень; державні та муніципальні кодекси етики; відкриті закупівлі і тендерні процедури; відкрите звітування про використання бюджетних коштів; оприлюднення доходів і видатків службовців ОМС та членів їхніх сімей [362, с. 2–4].

Серед недоліків співпраці з громадськістю у зазначених та інших численних джерелах, а також із наших власних спостережень можна назвати такі: зменшення швидкості прийняття рішень, елемент непрофесіоналізму громадськості, на відміну від принципу професійності державної служби, несхильність громадськості до комплексного вивчення питання та підняття ситуативних аспектів (наприклад, питання прав людини), що не спрямовані на головні цілі державної та місцевої політики. З сучасних проявів впливу громадськості на рішення та дії органів публічної влади можна додати можливість зловживати громадською участю, коли громадські інституції можуть де-факто «вербуватися» опозиційними фракціями та окремими політичними силами для зривання ухвалення важливих рішень, існування громадських інституцій з ультра-спрямованими поглядами, що суперечать виваженій державній політиці.

Наведемо кілька простих і зрозумілих прикладів. Рух за так звані традиційні сімейні цінності і проти впровадження ефективних підходів державних органів

щодо захисту жертв домашнього та гендерного насильства в Україні пропагується прихильниками крайньо правого політичного спектру [363–365]. Системні рішення за права людини та впровадження європейських цінностей прав людини в Україні часто блокується представниками проросійської «православної» громадськості [366–367].

У порівнянні позитивних результатів та групи недоліків, на наш погляд, останні значно поступають перевагам взаємодії органів публічного управління з громадськістю.

Розглядаючи зазначені положення про позитивні та негативні приклади співпраці органів публічної влади та неурядових організацій, ми в цілому погоджуємось з поглядами вказаних науковців та практиків, однак додаємо дві ключові тези, що дозволяють системніше поглянути на це питання.

По-перше, для часу публікацій В.Є. Соколовського та А.О. Галая питання впливу громадськості на публічну владу не було однозначного розуміння неприпустимості діяльності органів публічного управління без громадської участі. Принцип відкритості розглядався як важливий, проте не висувався як рівноцінний поряд із принципами верховенства права та законності, професіоналізму і компетентності тощо. Сьогодні ж участь громадськості – невід’ємний постулат реалізації публічної влади і підтримка громадськості, незалежно від рівня: загальнодержавного, регіонального чи місцевого, а також обов’язковий елемент легітимізації та ефективності рішень державного апарату.

По-друге, зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалювані рішення державних органів та їхню діяльність є усвідомлене зло, яке компенсується численними позитивними факторами. З метою посилення якості та професійності громадського впливу та взаємодії з неурядовими організаціями, державі – так само, як і, власне громадському сектору варто вживати системних заходів посилення професійності та компетентності громадськості.

У зв'язку з наведеним пропонуємо відобразити принцип відкритості та взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо

діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Пропонуємо такі зміни та доповнення.

1. У Конституції України уточнити та пов'язати зміст прав на свободу об'єднання з участю в управлінні державними справами, що викладені у статтях 36–38 Конституції. Зокрема, поточна редакція недостатньо формулює діяльність громадських об'єднань як інструмент участі громадян у вирішенні питань державної політики, які впливають на практику діяльності центральних та місцевих органів публічного управління. Прямої редакції такого важливого принципу ми не наважимося формулювати самостійно, вважаючи, що зміни до Конституції України мають пропонуватись системно утвореним колегіальним робочим колективом.

2. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» додати групу положень, які розкривають зміст принципів, викладених у частині 1 статті 2. Зокрема принцип відкритості та прозорості викласти у такій редакції: «Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Центральні органи виконавчої влади вживають додаткових заходів взаємодії зі спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні державної політики та моніторингу її реалізації».

3. У Законі України «Про місцеве самоврядування» пропонуємо:

– доповнити статтю 3 новою частиною 3 такого змісту: «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні реалізується безпосередньо та з використанням інструментарію діяльності об'єднань громадян, які виражають їхні інтереси»;

– замінити у абзац 3 частини 1 статті 4 принцип «гласності» принципом «відкритості та взаємодії з громадськістю»;

– додати у зазначеному законі групу статей, які розкривають зміст принципів, викладених у статті 4; зокрема, запропонований принцип відкритості та взаємодії з громадськістю рекомендуємо викласти у такій редакції – «органи

місцевого самоврядування діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Органи місцевого самоврядування вживають додаткових заходів взаємодії зі спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні місцевої політики та моніторингу її реалізації». Наступним аспектом, що має вагоме значення при розкритті співпраці неурядових організацій з органами влади є форми такої діяльності.

Наукова література має готовий ряд класифікацій форм такої взаємодії. Наведемо поширені погляди науковців з цього питання.

У спеціалізованому джерелі [368] щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні участь громадськості в публічному управлінні об'єднана у дві групи залежно від того, у яких напрямках державної політики беруть участь громадські інституції. Основними авторами цієї праці, замовленої представництвом ОБСЄ, виступили Любов Паливода, Олександр Вінніков та Тетяна Потопальська. Отже, на їхній погляд, недержавні інституції співпрацюють з державними органами у таких галузях.

1) співпраця в соціально-економічному розвитку: участь у виконанні державних цільових програм; надання соціальних послуг; соціальне підприємництво;

2) співпраця у формуванні та реалізації державної політики: доступ до публічної інформації; проведення публічних консультацій, громадської експертизи, громадського моніторингу; діяльність консультативно-дорадчих органів.

В цілому підтримуючи зазначену класифікацію форм взаємодії держави та громадськості у впровадженні принципу відкритості влади, відмітимо лише, що вказані напрями соціально-економічного розвитку (перша класифікаційна група) можуть втілюватися в життя у реалізації форм другої класифікаційної групи. Наприклад, беручи участь у наданні соціальних послуг, неурядові організації виступають на публічних консультаціях, тобто зазначені дві групи

взаємодії держави та неурядових організацій – взаємозалежні та застосовуються у комплексі.

Ще один погляд на коло відносин і взаємодії державної влади та громадськості запропоновано Н.П. Гаєвою. Вона складає систему форм взаємовпливу неурядових організацій на державні, а також зворотніх впливів держави на громадські інституції. До форм, за допомогою яких громадські об'єднання впливають на формування та функціонування органів державної влади, зазначеною авторкою, можна віднести: 1) участь у виборах та формуванні органів державної влади; 2) залучення до правотворчості; 3) задоволення інформаційного запиту про діяльність органів виконавчої влади; 4) громадський контроль [369, с. 135].

Звернувшись до напрацювань А.О. Галає у аспекті форм співпраці неурядових організацій з органами влади, бачимо також проведену диференціацію напрямів та форм співпраці. Зробити власні висновки нам дозволило вивчення практики діяльності невідприємницьких громадських організацій України, проведене опитування недержавних організацій України та пострадянських країн, а також документи державного рівня, які діяли на той час – передусім Концепція сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [370].

За результатами цих узагальнень було запропоновано таку систему форм взаємодії.

1. Участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.
2. Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення.
3. Надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню щодо виконання завдань та функцій держави.
4. Утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп.
5. Співпраця щодо підготовки кадрів.

6. Одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями.

7. Виконання спільних проектів [328, с. 138–139].

Виходячи з того, що автор щодо сприяння розвитку громадянського суспільства покладається на законодавство, яке вже втратило чинність, спробуємо провести перевірку адекватності сьогоднішню зроблених ним висновків.

Так, Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства 2007 року [370] було скасовано у 2012 році [371]. Проте, така актуальна сфера, природно, не може залишитись без урегулювання – сьогодні, натомість, існує акт вищого рівня з аналогічним предметом урегулювання: Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [372]. Це акт Президента України, щодо якого щорічно ухвалюється план заходів Кабінетом Міністрів України (див. наприклад, [373]), хоча останній із знайдених нами планів передбачає заходи на 2018-й рік та датується травнем 2018 року. На наш погляд, це свідчить про відхід на задній план у числі пріоритетів органів виконавчої влади цього питання, про що свідчить і зміст цього плану, що налічує лише 12 пунктів досить несистемного типу.

Тим не менше, аналіз самої Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки дозволяє виокремити у її складі певні форми взаємодії влади з інституціями громадськості.

1. Забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення:

- проведення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів;
- ініціювання та проведення місцевих референдумів;
- реалізація права на мирні зібрання;

- проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання;
- організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізація інших форм демократії участі;
- проведення на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю;
- громадські експертизи;
- обов'язкові публічні консультації у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- електронні петиції [372].

2. Стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України:

- закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів, надання в такому випадку права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах;
- соціальне підприємництво на пільгових умовах;
- залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах [372].

3. Створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці:

- доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства;
- моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- звітності організацій громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку;
- запобігання і протидії шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги;
- стимулювання волонтерської діяльності;
- розширення сфер застосування державно-приватного партнерства за участю організацій громадянського суспільства;
- включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства;
- підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій;
- надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- проведення просвітницьких заходів та соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- стимулювання наукових досліджень, публікацій та просвітницьких заходів у сфері розвитку громадянського суспільства і міжсекторальної співпраці [372].

Як ми вже зауважували вище, зазначене широке і детальне коло форм і заходів взаємодії державних органів з неурядовими організаціями дійсно спрямоване на розбудову принципу прозорості та відкритості діяльності держави. Проте плани, що передбачають впровадження цієї концепції, приймались лише на 2017 та 2018 роки, та налічували менше кількості заходів, ніж навіть можливих форм взаємодії, перелічених у базовій Національній стратегії.

Відмітимо також, що класифікація форм (завдань) побудови взаємодії органів влади і громадськості викликає у нас деяке незрозуміння. Так, виділяються три групи напрямів: формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; соціально-економічний розвиток України; створення умов для міжсекторальної співпраці.

Погляньмо уважніше. Перший напрям стосується впливу на державну, регіональну та місцеву політику і практику. Це, на наш погляд, і складає мету співпраці громадськості з державою, заходи сприймаються нами як відповідні з корекцією про те, що запропоновані заходи стосуються не лише формування політик, але і їх реалізації. Другий напрям стосується соціально-економічного розвитку України – як може громадськість на це бути зорієнтована, крім вже перелічених форм впливу на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації. Питання, як ми вважаємо, риторичне, і відповідь полягає в тому, що друга група класифікації виглядає некоректно. Третя група, хоча називається конкретно: «створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці», насправді – за сукупністю заходів – не вказує, які саме сектори співпраці планується розвивати (якщо два перелічені вище, то цього виглядає замало для формування окремої групи форм). Складається враження, що у третій напрям авторами Стратегії було включено форми співпраці органів державної влади з громадськістю, які не приєднувались до попередніх розділів, за залишковим принципом. Такий підхід національного документу не може не викликати справедливої наукової критики.

Отже, погоджуючись загалом із положеннями щодо кола форм (завдань) співпраці неурядових організацій з органами влади у питаннях розвитку відкритості, відмітимо, що їх секторальна класифікація зайва. Достатнім є групування їх за принципом «від загального до конкретного» та визначення метою такої співпраці вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації.

Наш авторський погляд щодо кола форм співпраці влади з неурядовими організаціями полягає у наступному переліку форм і заходів.

1. Участь у публічному управлінні (форми демократії участі або науково-експертної громадської діяльності).
2. Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем.
3. Надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування.
4. Співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності.

Розкриваючи зміст цих форм у діяльності громадських об'єднань і органів влади, розпочнемо з групи форм, що у останніх дослідженнях називаються «формами демократії участі».

Демократія участі (інші близькі назви, з якими її досить часто плутають – пряма, партисипаторна демократія) – група способів, за допомогою яких люди безпосередньо впливають на рішення органів влади. У межах цього дослідження ми не складаємо за потребу детально розкрити положення демократії участі, адже це питання складне та багатопланове. Зазначимо лише, що фундаментальна роль демократії участі полягає не в тому, щоб замінити собою представницьку демократію, засновану на засадах поділу влади, багатопартійної системи та вільних виборів, а, скоріше, у тому, щоб доповнити її та в такий спосіб зробити її більш функціональною [374].

Погоджуємось із І.П. Ковалевичем, що у відкритому суспільстві слід повніше враховувати громадську думку, контроль як канали зворотного зв'язку в системі державного управління, використовувати інформаційний масив для вироблення та прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних управлінських рішень. Зворотний зв'язок є важливою моделлю спілкування з громадськістю, а значить, і вивчення думки про дії влади. Це повинно реалізуватися місцевими органами влади шляхом опитування, анкетування, громадських слухань, розгляду звернень громадян, зустрічей з громадськістю [375].

Питання демократії участі в Україні подекуди розглядається невірно. Типовими повторюваними помилками є розгляд демократії участі таким чином:

- як винятково заходів впливу на місцеву політику [376], що неправильно, оскільки аналіз форм безпосередньої участі громадськості у державній політиці є досить широким;
- як усе коло взаємодії держави з інститутами громадськості, включно з громадським контролем та іншими поширеними формами взаємодії (див. наприклад, [377, с. 3; 378]), що, на наш погляд, є занадто розширювальним баченням і буде продемонстровано при розкритті форм демократії участі. З нашої точки зору, «водорозділ» між взаємодією влади і громадськості та формами демократії участі полягає у питанні виконанні прийнятих рішень, і демократія участі зупиняється на стадії прийняття рішень, коли включаються елементи громадського контролю.

Демократія участі виконує декілька важливих функцій:

- надає громадянам можливість залучатися до політичного життя на регулярній основі, а не тільки в ході виборів, і створює необхідні для цього умови;
- створює платформу, за допомогою якої громадяни захищають свої законні інтереси і, таким чином, беруть участь у розвитку динамічного демократичного суспільства;
- робить діяльність органів державної влади прозорішою і ближчою до виборців;
- сприяє підвищенню якості затвердженої державної політики та її безупинній, безперешкодній реалізації [374].

Інше бачення цілей демократії участі пропонує Л.Р. Кіндрат:

- зміцнення демократії;
- підвищення прозорості та підзвітності;
- досягнення кращого надання послуг;
- розподіл відповідальності (або перекладення вини) за важкі або непопулярні політичні рішення;

- відкладання важких рішень через розширені обговорення і дебати
- запобігання протестам [379, с. 17].

Формами демократії участі, на наш погляд, є консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, громадська експертиза, участь у громадських радах. По-іншому ми називаємо ці форми науково-експертною громадською діяльністю, оскільки при розробці нормативно-правових актів та громадській експертизі використовується багато інструментів наукових досліджень, а громадські експерти широко представлені провідними науковцями.

У кожній з них в Україні склалася досить розвинута практика, як і чимало способів зловживання своїми правами з боку громадськості, так само, як і зловживання залученням громадськості з боку органів влади.

Так, одним із яскравих прикладів участі громадських інституцій у розробці і створенні нормативно-правових актів є громадська коаліція «Реанімаційний пакет реформ», що створилася після Революції Гідності у 2014 р. та за 5 років роботи впровадила більше 40 реформ за 18 напрямками [380].

Оцінка актуального стану тільки лиш законопроектів дозволяє побачити на час написання підрозділу близько 300 проектів законів, розроблених за участю експертних груп Реанімаційного пакету реформ [381].

Звичайними формами взаємодії цієї громадської коаліції з органами влади є комунікація з народними депутатами та центральними органами влади при розробці їхнього змісту.

Іншими прикладами ефективної участі неурядових організацій у розробці нормативно-правових актів є формування програмних документів типу концепцій чи доктрин. За результатами цих документів, до формування яких долучаються експерти громадськості, формується рамкове поле, за яке складніше вийти державному апарату при їх впровадженні. Таким показовим прикладом є Національна стратегія з прав людини, яка була розроблена у 2015 р. та прийнята указом Президента України [382]. До її розробки долучалось широке коло громадських об'єднань, серед яких варто згадати Українську

Гельсінську спілку з прав людини, Харківську правозахисну групу, Центр політико-правових реформ та багато інших.

Розробка законопроектів у діяльності громадських організацій зазвичай супроводжується адвокаційною роботою щодо їхнього прийняття та впровадження. Активні громадські об'єднання демонструючи чимало прикладів адвокації (цивілізованої форми лобізму) законодавчих ініціатив. Як позитивний приклад можна згадати групу адвокаційних кампаній Центру протидії корупції, які ,найчастіше межують з епатажем і підкреслено публічні [383], або Українську Гельсінську спілку з прав людини, що практикує більшою мірою громадські експертні обговорення з органами влади [384].

Вплив на реформу децентралізації шляхом розробки та просуванні ініціатив нормативного рівня здійснює, наприклад, Асоціація міст України, до числа інтересів якої входить постановка цілей та повноважень, служба у органах місцевого самоврядування, бюджетний процес та соціальні ініціативи на місцевому рівні. Приклади її діяльності у цьому напрямі можна побачити на її сайті [385–386].

Характеризуючи питання здійснення контрольної функції, відмітимо, що це діяльність взаємна. Громадський контроль спрямований на визначення правомірності прийнятих державою рішень та їх ефективності, на противагу йому держава обмежено контролює додержання недержавними інституціями вимог законодавства [328, с. 138].

Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп тощо.

Слід відмітити, що громадський контроль вже перестає бути малоусвідомленою практикою, що здійснюється інтуїтивно. Розробляються методології, практикуються експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектору і міжнародних організацій (наприклад, [387, с. 23–25]).

Як приклад ефективного громадського моніторингу, який здійснюється спільно із органами влади, можна навести програму діяльності Української Гельсінської спілки з прав людини, що здійснюється спільно із Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Ця програма називається Місцевий індекс прав людини та передбачає виставлення бальної та відсоткової оцінки зусиллям місцевої влади з забезпечення прав людини у кожному напрямі оцінювання. Для цього проводиться аналіз відкритих джерел, опрацьовуються місцеві програми, системні заходи, отримуються розгорнуті пояснення відповідальних працівників органів місцевого самоврядування в режимі доступу до публічної інформації. Кожний бальний показник засновується на чітких видимих і зрозумілих доказах з поясненням результату моніторинговою командою. За результатами кожного моніторингу місцева влада має перелік рекомендацій до покращення власної діяльності [388, с. 103–104].

Слабкою стороною громадських моніторинрів все ще залишається їхній обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому на цьому рівні актуальним є застосування механізмів громадської експертизи, яка встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій: 1) розміщення цих пропозицій на вебсайті органу влади; 2) розгляд рекомендацій та висновків на засіданні керівного органу за участю представників інституту громадянського суспільства; 3) затвердження за результатами розгляду експертних пропозицій планів заходів, спрямованих на їх реалізацію; 4) надання неурядовій організації, що проводила громадську експертизу, письмової відповідь про результати розгляду експертних пропозицій з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному вебсайті [389].

Для реагування на неналежне забезпечення громадського моніторингу та експертизи з боку державної влади підтримуємо пропозиції передбачення юридичної відповідальності винних осіб «за необґрунтовану відмову у забезпеченні проведення громадського моніторингу, громадської експертизи, а також інше порушення законодавства про взаємодію державного органу з

громадськими інституціями, вчинене з вини посадової особи органу виконавчої влади або місцевого самоврядування». Відповідний склад правопорушення А.О. Галай пропонує внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення у главі про порушення встановленого порядку управління [328, с. 226; 390].

Розкриваючи наступний напрям взаємодії органів влади та неурядових організацій, варто відмітити, що надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування є досить новою практикою, що поки все ще мало впроваджена у практичну діяльність.

Ефективним прикладом існуючих впроваджень у цьому напрямі називають соціальне замовлення і конкурси проєктів для неурядових неприбуткових організацій. Їх ефективність заснована на нормативному урегулюванні. Так, з моменту затвердження Закону України «Про місцеве самоврядування» регіональні та місцеві владні структури одержали можливість залучати позабюджетні кошти і ресурси на виконання пріоритетних соціальних програм. Згідно зі статтею 13 Закону України «Про соціальні послуги», у разі залучення позабюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надають недержавні суб'єкти чи фізичні особи, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості їх надання. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування – як одна з задіяних у співробітництві сторін – здійснюють контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг [391, с. 36].

Прикладами ефективного впровадження державно-громадського партнерства у сфері надання соціальних послуг та соціального підприємництва можна навести громадські бюджети міст. Так, на час проведення цього дослідження подібну ініціативу впровадили не лише обласні центри, але і

чимало інших міст та об'єднаних територіальних громад (див. Наприклад, [392–398]). У найбільших містах до обговорення і голосування за соціальні проекти долучаються сотні тисяч місцевих мешканців [352].

Водночас, інструментарій замовлення органами влади (передусім місцевої) соціальних послуг від неурядових організацій залишається значною мірою декларативним і недостатньо впровадженим.

Окремий вид взаємодії влади та неурядових організацій складає співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності. Адже принцип кооперації у вирішенні питань суспільного значення активно проявився останніми роками, і як державні службовці, так і громадські активісти часто налаштовані конфронтаційно один до одного.

Тому ініціативи спільного навчання, взаємного інформування і просвіти – особливо актуальні сьогодні. Безумовно, довгострокова стратегія партнерства визначених структур влади та інституцій третього сектору завжди спирається на систему різних за характером та призначенням механізмів їх взаємодії. Більш того, один і той самий механізм, використаний у різних контекстах діяльності, може забезпечувати, скажімо, поінформування лідерів молодіжних громадських об'єднань (як круглий стіл), а може сприяти одержанню думок щодо якихось аспектів молодіжної політики, її законодавчого та ресурсного забезпечення [391, с. 39–40].

Останніми роками зростає кількість спільних навчальних заходів для представників влади та громадськості. За нашими дослідженнями, найактивніше такі навчання впроваджуються на рівні місцевого самоврядування (див. наприклад, [399–400]). З нашої точки зору, таку позитивну практику, як спільне навчання працівників органів влади та спеціалізованої громадськості варто активніше впроваджувати на рівні галузевих та функціональних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади.

Проведення дослідження співпраці органів влади і неурядових організацій з метою розвитку відкритості дозволило дійти наступної системи висновків.

1. Розглядаючи зазначені положення про позитивні і негативні приклади співпраці органів публічної влади та неурядових організацій, ми в цілому погоджуємось з поглядами широкого кола науковців та практиків, однак додаємо дві ключові тези, що дозволяють системніше поглянути на це питання.

По-перше, тривалий час питання впливу громадськості на публічну владу не мало однозначного розуміння неприпустимості діяльності органів публічного управління без громадської участі. Принцип відкритості розглядався як важливий, проте не висувався як рівноцінний поряд із принципами верховенства права і законності, професіоналізму та компетентності тощо. Сьогодні ж участь громадськості – невід’ємний постулат реалізації публічної влади і підтримка громадськості, незалежно від рівня: загальнодержавного, регіонального чи місцевого, – є обов’язковим елементом легітимізації та ефективності рішень державного апарату.

По-друге, зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалювані рішення державних органів та їхню діяльність – усвідомлене зло, яке компенсується численними позитивними факторами. З метою посилення якості та професійності громадського впливу і взаємодії з неурядовими організаціями державі, так само, як і, власне, громадському сектору, варто вживати системних заходів посилення професійності та компетентності спеціалізованої громадськості.

2. У зв'язку із наведеним пропонуємо відобразити принцип відкритості та взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

2.1. У Конституції України уточнити та пов’язати зміст прав на свободу об’єднання та участь в управлінні державними справами, що викладені у статтях 36–38 Конституції. Зокрема, поточна редакція недостатньо формулює діяльність громадських об’єднань як інструмент участі громадян у вирішенні питань державної політики, впливові на практику діяльності центральних та місцевих органів публічного управління. Прямої редакції такого важливого принципу ми

не наважимося надати самостійно, вважаючи що зміни до Конституції України мають пропонуватись системно, утвореним колегіальним робочим колективом.

2.2. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» додати групу положень, які розкривають зміст принципів, викладених у частині 1 статті 2. Зокрема, принцип відкритості та прозорості викласти у такій редакції: «Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Центральні органи виконавчої влади вживають додаткових заходів взаємодії із спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні державної політики та моніторингу її реалізації».

2.3. У Законі України «Про місцеве самоврядування»:

- доповнити статтю 3 новою частиною 3 такого змісту: «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні реалізується безпосередньо та з використанням інструментарію діяльності об'єднань громадян, які виражають їхні інтереси»;
- замінити у абзаці 3 частини 1 статті 4 принцип «гласності» принципом «відкритості та взаємодії з громадськістю»;
- додати у зазначеному законі групу статей, які розкривають зміст принципів, викладених у статті 4. Зокрема, запропонований принцип відкритості та взаємодії з громадськістю пропонується викласти у такій редакції: «Органи місцевого самоврядування діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Органи місцевого самоврядування вживають додаткових заходів взаємодії із спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні місцевої політики та моніторингу її реалізації».

2.4. Вважаємо за доцільне систематизувати організаційно-правові основи забезпечення участі неурядових організацій у публічному управлінні шляхом

прийняття спеціального закону, у якому слід відпрацювати мету, зміст і форми впливу та взаємодії з органами влади, охарактеризувати загальні питання гарантування взаємодії з громадськістю з боку представників державного апарату, а також юридичної відповідальності за неналежне забезпечення форм громадської участі.

3. Метою співпраці органів влади з неурядовими організаціями визначаємо вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації.

4. Наш авторський погляд щодо кола форм співпраці влади з неурядовими організаціями полягає у такому переліку форм і заходів:

- участь у публічному управлінні (форми демократії участі або науково-експертної громадської діяльності);
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування;
- співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності.

5. Демократія участі (інші близькі назви, з якими її досить часто плутають – пряма, партисипаторна демократія) – група способів, за допомогою яких люди безпосередньо впливають на рішення органів влади.

З нашої точки зору, «водорозділ» між взаємодією влади і громадськості та формами демократії участі полягає у виконанні прийнятих рішень, адже, на наш погляд, демократія участі зупиняється на стадії прийняття рішень, коли включаються елементи громадського контролю.

Формами демократії участі, як ми вважаємо, є консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, громадська експертиза, участь у громадських радах.

6. Характеризуючи питання здійснення контрольної функції, відмітимо, що це діяльність взаємна, у ній одночасно зацікавлені та здійснюють і органи влади, і неурядові організації.

Громадський контроль вже перестає бути малоусвідомленою практикою, що здійснюється інтуїтивно. Розробляються методології, практикуються експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектору і міжнародних організацій.

Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп, тощо.

Слабкою стороною громадських моніторингів все ще залишається обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторингів. Тому на цьому рівні актуальним є застосування механізмів громадської експертизи, що встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій.

7. Надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування є досить новою практикою, яка поки все ще мало впроваджена у практичну діяльність.

Прикладами ефективного впровадження державно-громадського партнерства у сфері надання соціальних послуг та соціального підприємництва можна навести громадські бюджети міст. Так, на час проведення цього дослідження подібну ініціативу впровадили не лише обласні центри, але і чимало інших міст та об'єднаних територіальних громад.

Водночас, інструментарій замовлення органами влади, передусім місцевої, соціальних послуг від неурядових організацій залишається значною мірою декларативним і недостатньо впровадженим.

8. Останніми роками зростає кількість спільних навчальних заходів для представників влади та громадськості. За нашими дослідженнями, найактивніше такі навчання впроваджуються на рівні місцевого самоврядування.

З нашої точки зору, таку позитивну практику, як спільне навчання працівників органів влади та спеціалізованої громадськості, варто активніше впроваджувати на рівні галузевих та функціональних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади.

Висновки до розділу

1. Питання провадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні. Таке значення цього принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу транспарентності у розвинених країнах світу, у його взаємозв'язку з іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади.

2. Нами було досліджено нормативні основи та практику впровадження принципу транспарентності у таких країнах світу: Албанія, Австралія, Австрія, Бельгія, Боснія, Болгарія, Велика Британія, Грузія, Греція, Данія, Естонія, Ізраїль, Ісландія, Ірландія, Іспанія, Італія, Зімбабве, Канада, Кенія, Колумбія, Латвія, Мексика, Молдова, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Південна Африка, Південна Корея, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, США, Таїланд, Угорщина, Узбекистан, Фінляндія, Франція, Чехія, Швейцарія, Швеція, Японія та деяких інших.

3. На впровадження принципу транспарентності публічної адміністрації впливає відповідне законодавче регулювання. За цим критерієм впровадження принципу транспарентності розпочалось з країн, що відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольності органів влади: усіх Скандинавських країн та Сполучених Штатів Америки. Тенденція прийняття спеціального законодавства в сфері забезпечення права доступу до

публічної інформації та принципів прозорості, відкритості, гласності державної влади набула загального поширення в Європі у 1970–1980 рр..

Сьогодні важко прослідкувати, що вплинуло на різні країни світу – скандинавська модель чи американський підхід – під час впровадження принципу транспарентності публічної влади. На наш погляд, це був спільний процес, який більшою чи меншою мірою проявився своїми наслідками як у розвинених країнах світу, так у молодих демократіях, які будують свою систему публічного адміністрування, засновуючись на кращих підходах, що пропонуються іноземними організаціями та проектами міжнародної технічної та фінансової допомоги.

4. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко нам показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості.

Наше бачення прямої конотації принципу транспарентності з принципами і самою концепцією доброго врядування засновується не лише на фігуруванні принципу транспарентності серед принципів доброго врядування. З нашої позиції, саме різні компоненти цієї концепції і складають у взаємодії принцип транспарентності. До різних складових концепції, як ми вже довели раніше, належать участь, відповідальність, підзвітність. З цих же причин прямо не згаданою у числі принципів, але такою, що чітко відповідає принципу транспарентності є засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління. Водночас ми прослідковуємо ширше значення принципу транспарентності за інші принципи доброго врядування – такі, як участь та підзвітність, оскільки вони прямо входять до визначення цього принципу.

Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність

визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захистові природних прав людини перед державним впливом, то вона має і негативну конотацію – щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості.

Питання транспарентності також перекликається з колом принципів запобігання корупції. Серед принципів антикорупційної організації практики публічного управління іноземні автори називають прозорість, залучення, а також підзвітність органів влади, що цілком корелюються із засадами транспарентності. Антикорупційні джерела чітко визначають заходи посилення транспарентності як сукупність ознак контролю, підзвітності та прозорості діяльності державного органу взагалі та виконання функцій і процесів, що у сукупності ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків.

Зрештою, обидва ці підходи: транспарентність у сенсі концепції доброго врядування та протидії корупції – впроваджуються Світовим банком шляхом непрямого впливу, через створення умов надання кредитів на підтримку та розвиток держав.

5. Первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес. Це право сукупно засновується на таких засадах, як надання доступу до персональної інформації, що зберігається урядовими структурами на запит належної особи; загального принципу відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади; уважного і повного розгляду звернень осіб до урядових структур; захисту прав вільної преси у доступі до урядових джерел та інформаційних розслідуваннях; додаткових гарантій для антикорупційних розслідувань та обмеження цього права винятково із потреб національної безпеки та обороноздатності, специфічні особливості впровадження свободи доступу до публічної інформації були відображені у законодавстві: як, наприклад, дозвіл особам отримувати власні дані, що зберігаються урядовими установами та приватними організаціями; оприлюднення повної інформації щодо стану здоров'я та довкілля тощо.

Питання доступу до публічної інформації як однієї з засад транспарентності

публічної адміністрації активізує положення удосконалення практики діяльності національної правозахисної інституції. Так, на основі досвіду Канади пропонується удосконалення діяльності національного омбудсмена.

На наш погляд, у Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який відповідальний за контроль доступу до публічної інформації, не вистачає чітких інструментів для впровадження державної інформаційної політики прозорості. Ми пропонуємо серед функцій омбудсмена визначити таке завдання, для чого в український закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» внести корективи:

– до пункту 5 частини 1 статті 13, виклавши її у такій редакції: «5) забезпечувати парламентський контроль за доступом до публічної інформації та захисту від неправомірного використання обмежень в доступі до інформації з причин захисту конфіденційної державної інформації. З цією метою Уповноважений має право на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах, оскаржувати рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права щодо неправомірного обмеження в доступі до публічної інформації»;

– додати пункт 5-1 до частини 1 статті 13 у такій редакції: «5-1) проводити щоп'ять років національне дослідження ефективності реалізації права на звернення та доступ до публічної інформації та ініціювати за його результатами удосконалення державної політики та практики діяльності державної влади, органах місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права».

6. Якщо питання доступу до інформації на запит чи звернення до державних органів виконавчої влади складають пасивну сторону принципу прозорості, так само можна оцінювати його активну складову – наскільки прозоро діють органи влади, наскільки вони з власної ініціативи оприлюднюють

свої результати діяльності та чи дають змогу громадськості долучатись до прийнятих рішень.

На рівні публічного управління можна вирізняти принаймні дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості державної влади: уряди першого рівня фокусуються на питаннях доступу до важливої суспільно чи персонально інформації та докладають зусиль, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади. Уряди наступного рівня, звичайно забезпечуючи цей елемент прозорості, йдуть далі, додаючи до базового елементу доступу до інформації та ефективної відповіді на запит наступний компонент – права на участь через загальну прозору діяльність державних органів. Ми визначасмо ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість. При цьому методологічно та систематично ми можемо припустити, що таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два і наступний рівень мав би називатись «проактивна (партисипативна) прозорість».

З нашої точки зору, впровадження транспарентності на рівні проактивному дозволяє запобігати корупції у владі, адже участь громадськості убезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів, що ховаються у закритості влади.

7. З розвитком інформаційних технологій з'являються нові можливості прозорого демократичного урядування, які поглиблюють базове розуміння проактивної транспарентності. Тому для запозичення досвіду інших держав, зокрема Польщі та Нідерландів, з метою здійсненні влади в Україні пропонуються такі інструменти, як дискусійні платформи, спільні робочі групи із залученням активістів з числа населення, проведення фокус-груп при аналізі можливих рішень з того чи іншого питання публічної влади.

8. Серед елементів розвитку транспарентності на високому (проактивному) рівні є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та отримання можливості залучити державне (муніципальне) фінансування на втілення власних ініціатив. Такий підхід зазвичай називається «відкритий бюджет» (в Україні – «громадський бюджет»).

Останніми роками інструментарій громадського бюджетного процесу практикується вже у великій кількості територіальних громад. Це – ще одна тенденція у впровадженні принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації: її прояви мають досить широке коло форм і методів, що поширені як на загальнодержавному рівні у діяльності центральних органів виконавчої влади, так і на місцевому – передусім у діяльності органів місцевого самоврядування.

9. Розглядаючи зазначені положення про позитивні і негативні приклади співпраці органів публічної влади та неурядових організацій, ми в цілому погоджуємось з поглядами широкого кола науковців та практиків, однак додаємо дві ключові тези, що дозволяють системніше поглянути на це питання.

По-перше, тривалий час питання впливу громадськості на публічну владу не мало однозначного розуміння неприпустимості діяльності органів публічного управління без громадської участі. Принцип відкритості розглядався як важливий, проте не висувався як рівноцінний поряд із принципами верховенства права і законності, професіоналізму і компетентності тощо. Сьогодні участь громадськості – невід’ємний постулат реалізації публічної влади і підтримка громадськості, незалежно від рівня: загальнодержавного, регіонального чи місцевого, а також обов’язковий елемент легітимізації та ефективності рішень державного апарату.

По-друге, зазначені слабкі сторони діяльності громадських інституцій щодо впливу на ухвалювані рішення державних органів та їхню діяльність – усвідомлене зло, яке компенсується численними позитивними факторами. З метою посилення якості та професійності громадського впливу і взаємодії з неурядовими організаціями державі – як, власне, і громадському сектору – варто вживати системних заходів посилення професійності та компетентності спеціалізованої громадськості.

10. У зв’язку із наведеним пропонуємо відобразити принцип відкритості і взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

10.1. У Конституції України уточнити та пов'язати зміст прав на свободу об'єднання та участь в управлінні державними справами, що викладено у статтях 36–38 Конституції. Зокрема, чинна дефініція недостатньо формулює діяльність громадських об'єднань як інструмент участі громадян у вирішенні питань державної політики, впливові на практику діяльності центральних та місцевих органів публічного управління. Прямої редакції такого важливого принципу ми не наважимося формулювати самостійно, вважаючи що зміни до Конституції України мають пропонуватись системно, утвореним колегіальним робочим колективом.

10.2. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» додати групу положень, які розкривають зміст принципів, викладених у частині 1 статті 2. Зокрема, принцип відкритості та прозорості викласти у такій редакції: «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Центральні органи виконавчої влади вживають додаткових заходів взаємодії із спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні державної політики та моніторингу її реалізації».

10.3. У Законі України «Про місцеве самоврядування»:

- доповнити статтю 3 новою частиною 3 такого змісту: «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні реалізується безпосередньо та з використанням інструментарію діяльності об'єднань громадян, які виражають їхні інтереси»;
- замінити у абзац 3 частини 1 статті 4 принцип «гласності» принципом «відкритості та взаємодії з громадськістю»;
- додати у зазначеному законі групу статей, які розкривають зміст принципів, викладених у статті 4. Зокрема запропонований принцип відкритості та взаємодії з громадськістю пропонується викласти у такій редакції: «органи місцевого самоврядування діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності,

вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Органи місцевого самоврядування вживають додаткових заходів взаємодії із спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні місцевої політики та моніторингу її реалізації».

10.4. Вважаємо за доцільне систематизувати організаційно-правові основи забезпечення участі неурядових організацій у публічному управлінні шляхом прийняття спеціального закону, у якому слід відпрацювати мету, зміст та форми впливу та взаємодії із органами влади, охарактеризувати загальні питання гарантування взаємодії із громадськістю з боку представників державного апарату, а також юридичної відповідальності за неналежне забезпечення форм громадської участі.

11. Метою співпраці органів влади з неурядовими організаціями визначаємо вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації.

12. Наш авторський погляд щодо кола форм співпраці влади з неурядовими організаціями полягає у такому переліку форм і заходів:

- участь у публічному управлінні (форми демократії участі або науково-експертної громадської діяльності);
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування;
- співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності.

13. Демократія участі (інші близькі назви, з якими її досить часто плутають – пряма, партисипаторна демократія) – група способів, за допомогою яких люди безпосередньо впливають на рішення органів влади.

З нашої точки зору, «водорозділ» між взаємодією влади і громадськості і формами демократії участі полягає у питанні виконанні прийнятих рішень, адже, на наш погляд, демократія участі зупиняється на стадії прийняття рішень, коли включаються елементи громадського контролю.

Формами демократії участі, як ми вважаємо, є консультації з громадськістю щодо розробки нормативно-правових актів, громадські слухання, адвокація важливих ініціатив, громадська експертиза, участь у громадських радах.

14. Характеризуючи питання здійснення контрольної функції, відмітимо, що це діяльність взаємна, у ній одночасно зацікавлені та здійснюють і органи влади, і неурядові організації.

Громадський контроль вже перестає бути малоусвідомленою практикою, що здійснюється інтуїтивно. Розробляються методології, практикуються експертне супроводження від дослідницьких центрів громадського сектору і міжнародних організацій.

Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем проводиться через інституційну мережу різноманітних громадських рад, комісій, робочих груп, тощо.

Слабкою стороною громадських моніторинрів все ще залишається їхній обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому на цьому рівні актуальним є застосування механізмів громадської експертизи, яка встановлює певне коло обов'язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій.

15. Надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування – досить нова практика, яка все ще мало впроваджена у практичну діяльність.

Прикладами ефективного впровадження державно-громадського партнерства у сфері надання соціальних послуг та соціального підприємництва можна навести громадські бюджети міст. Так, на час проведення цього

дослідження подібну ініціативу впровадили не лише обласні центри, але і чимало інших міст та об'єднаних територіальних громад.

Водночас, інструментарій замовлення органами влади, передусім місцевої, соціальних послуг від неурядових організацій залишається значною мірою декларативним і недостатньо впровадженим.

16. Останніми роками зростає кількість спільних навчальних заходів для представників влади та громадськості. За нашими дослідженнями, найактивніше такі навчання впроваджуються на рівні місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що таку позитивну практику, як спільне навчання працівників органів влади та спеціалізованої громадськості, варто активніше впроваджувати на рівні галузевих та функціональних напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження, було зроблено наступні висновки.

1. Історико-правовий аналіз генезису транспарентності органів влади як явища, принципу, способу функціонування, дозволив сформувати наступну п'ятиетапну періодизацію.

– Часи існування найдавніших державних утворень на території України.

– Період формування, розвитку та занепаду Давньоруської держави.

– Період існування Запорізької Січі та Козацько-Гетьманської держави.

– Період діяльності органів влади часів Української революції 1917–1921 рр., повалення самодержавства та створенням власної держави.

– Період, який почався після проголошення незалежності України та триває до теперішнього часу.

Кожен із визначених етапів розкриває особливості транспарентної діяльності в певний історичний період, кореляцію її розвинутості з системою державного управління, геополітичного існування українських державних утворень, розуміння з боку владних суб'єктів можливості та важливості вести власну політику відкрито, існування спеціальних суб'єктів, здатних забезпечувати реалізацію засади транспарентності, а також специфіку реалізації комунікативної функції в історичному розрізі загалом.

2. Транспарентність як явище і феномен – свідчення зрілості та розвиненості суспільства, зважаючи на здатність його до визнання необхідності існування постійного діалогу як в середині самого суспільства, так і з інституціями держави, органами влади.

Сучасні наукові підходи до аналізу явища транспарентності в суспільстві та державі засвідчують намагання сформувати чітке уявлення про структуру та природу явища транспарентності та його ролі в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським

суспільством і державою. На концептуальному рівні, явище транспарентності – гарантія довіри до владних інституцій, а також запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами. Довіра суспільства до органів публічної влади напряму залежить від рівня їх транспарентності, адже з цим пов’язується комунікативна здатність співпрацювати та оперативно реагувати на критику долати протиріччя між суспільними та державними інтересами. Транспарентність – складне явище соціальної, правової, управлінської природи, яке потребує належного регулювання, встановлення відповідних інструментів забезпечення та реалізації і суттєвим чином впливає на процеси прямо або непрямо пов’язані із розвитком механізму держави. Основною характеристикою транспарентності в контексті налагодження комунікативної співпраці між органами публічної влади та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також фіт-бек органів влади про власну діяльність, досягнення, прорахунки, перспективи розвитку.

3. Значення транспарентності для запобігання явищу корупції в діяльності органів публічно адміністрації, наступне:

- транспарентність як засада антикорупційної діяльності є способом формування системного уявлення про публічно-владні, а також адміністративні процеси, що відбуваються в роботі органу публічного управління, точкові або системні проблеми, тенденції та перспективи його розвитку;

- транспарентність – додаткова гарантія дотримання процедур, норм та принципів, що існують в діяльності органів публічної адміністрації;

- рівень транспарентності тільки корелюється з явищами корупції, безпосередньо на них не впливаючи; тобто, корупція може існувати в органі публічного управління, а розголос про неї є частиною інформаційної відкритості, який впливає на публічний осуд цього негативного явища, спонукає компетентні органи до вчинення належних заходів реагування, що в результаті, потенційно може зменшити або припинити наслідки, що можуть настати;

- транспарентність задовольняє потреби суспільства та публічних

інституцій у інформації про процеси в середині органу публічної адміністрації, здатність реалізовувати функції та досягати поставлених завдань; крім того прозорість є елементом зовнішньої комунікації та додатковим контрольним-наглядним інструментом.

Також можемо говорити про необхідність удосконалення системи адміністративних послуг, що надаються відповідними суб'єктами, а також забезпечити спрямування цифрових сервісів на швидкий доступ громадян до публічних послуг, а також на зменшення корупційних ризиків у цій сфері. Для цього пропонуємо внести такі зміни та доповнення:

1. Частину 2 статті 6 «Інформація про адміністративні послуги» закону України «Про адміністративні послуги» додати пунктом 7 такого змісту:

«2. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

7) За вимогою суб'єкта звернення, надання адміністративної послуги з числа, визначених цим законом у цифровій (електронній) формі».

2. Статтю 7 «Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» закону України «Про адміністративні послуги» додати частину 4 такого змісту:

«У визначених цим законом випадках, адміністративна послуга надається у електронній формі. Система цифрових адміністративних послуг визначається суб'єктом надання адміністративної послуги.

Ідентифікація особи, яка звертається за наданням цифрової адміністративної послуги здійснюється за допомогою електронного кабінету користувача та електронного підпису».

4. Інформаційне забезпечення діяльності органів публічного управління визначається як елемент публічного адміністрування внутрішньоорганізаційних процесів, що передбачає формування (шляхом збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання) та використання системи інформаційних ресурсів, необхідних для здійснення управлінських процесів, спрямованих на виконання завдань, реалізації функцій, обумовлених законом для цих органів, а також створення режиму відкритості їхньої діяльності, а також належної комунікації з інституціями держави, громадянського суспільства та окремими

громадянами.

Комунікативний аспект інформаційного забезпечення має важливе значення для побудови ефективних зв'язків органів публічної адміністрації з іншими учасниками відносин у сфері публічного адміністрування і напряду пов'язане із транспарентністю діяльності означених органів, адже остання неможлива без належного інформаційного підкріплення.

5. Інформаційна взаємодія щодо забезпечення транспарентності органів публічної адміністрації – процес ділового співробітництва органу публічної адміністрації з іншими публічними інституціями, громадянами, що забезпечує та гарантує відкритість і прозорість його функціонування, що передбачає налагодження комунікативної співпраці (погодженої за часом, місцем та іншими умовами спільної діяльності) з метою забезпечення вільного отримання громадянами та іншими інституціями інформації про ключові напрямки діяльності владних інституцій, а також можливості донесення індивідуальної позиції громадян до органів влади.

Інформація – система відомостей, що використовуються в діяльності органів публічної адміністрації і здатна насичувати та забезпечувати адміністративні процеси, потрібні для ефективного функціонування цих органів, що вимагає існування належного режиму її формування та застосування (включаючи, захист та охорону) і яка становить інтерес для суспільства, окремих громадян, інших суб'єктів.

Інформація – основний поширювальний елемент будь-якої діяльності і провідник даних про той чи інших процес. Зважаючи на це, саме інформація є елементом транспарентності, що здатна матеріалізувати конкретну вимогу або запит суспільства (окремого громадянина) щодо знання реального стану в системі публічного адміністрування, або, навпаки – можливість органу публічної адміністрації без втручання в його оперативну діяльність, знаходитись в постійній комунікації з суспільством чим суттєвим чином наголошувати на демократичності діяльності, бажанні до відкритості та взаємоповаги.

6. Принцип транспарентності органів публічної адміністрації треба

розглядати як квінтесенцію базових, основоположних стандартів, які є основою функціонування цих органів в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, покращення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

Принцип транспарентності органів публічної адміністрації є обов'язковою вимогою функціонування цих органів, зміст та природа якого повинна враховувати призначення та місце цього органу в системі органів влади, баланс між публічною та конфіденційною інформацією, швидкість комунікативних можливостей, а відповідно, – оперативність прийняття адміністративних рішень та співпраці з іншими публічними та неурядовими інституціями.

Транспарентність публічної адміністрації має забезпечити якісний комунікативний ефект при здійсненні публічного адміністрування в певній сфері. Зважаючи на важливість базової категорії системи органів публічної адміністрації, а також враховуючи аналіз попередніх напрацювань, під останніми ми розуміємо систему органів, що наділені публічно-владними функціями та повноваженнями, здійснюють організаційно-розпорядчу та адміністративно-управлінську діяльність в різних публічних сферах з метою забезпечення стабільного функціонування держави, її сталого розвитку на засадах пріоритету дотримання прав і свобод людини, верховенства права та інших демократичних цінностей. У такому контексті, транспарентність є забезпечувальним елементом, засадою, що встає поряд з демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства влади і громадян, а також формує світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

7. Під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу транспарентності слід розуміти систему нормативно-правових актів, в яких закріплюється дана засада на рівні окремої норми і яка визначає її як один із стандартів організації та функціонування органів публічної адміністрації в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх

комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, поліпшення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості.

Поряд із загальним адміністративно-правовим регулюванням, питання прозорості прямо обумовлені та корелюються з інформаційним законодавством, адже воно комплексно регулює різноманітні питання інформаційних процесів, відносин, інформатизації тощо, які, в свою чергу, закладені в зміст прозорості. Традиційно питання прозорості напряду пов'язане з правовим забезпеченням інформаційних процесів. Як правило, такий підхід повністю охоплюється категорією інформаційного законодавства, що для нашого дослідження не зовсім відображає усі сторони принципу прозорості.

Слід узагальнити та констатувати, що Конституція України не містить згадок про прозорість як принцип діяльності органів публічної влади, обмежуючись згадкою про інформаційний компонент прав людини та громадянина, який кореспондує відповідні обов'язки цих органів щодо необхідності їхнього дотримання та забезпечення реалізації. Поряд із цим, положення Конституції України є базовими для побудови органів влади, основні положення, що повинні бути закріплені у статусних законах.

Бачимо, що серед засад, що на законодавчому рівні передбачені у законі «Про центральні органи виконавчої влади», прямо передбачена засада прозорості, або її частина – відкритість та прозорість. Поряд із цим, архітектоніка побудови цього закону в подальших структурних частинах не забезпечила закріплення способів реалізації цього принципу. Тому пропонуємо доповнити закон України «Про центральні органи виконавчої влади» окремим розділом «Прозорість центральних органів виконавчої влади», у якому передбачити норми:

- «Інформаційне забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади»;

- «Процедури отримання, обробки та розповсюдження інформації про діяльність центральних органів виконавчої влади»;
- «Взаємодія центральних органів виконавчої влади з публічними інституціями»;
- «Гарантії відкритості та прозорості діяльності центральних органів виконавчої влади».

Імплементація подібних норм повинна сприяти посиленню ефективності інформаційної роботи в органах публічної адміністрації, забезпечити широке залучення можливостей громадянського суспільства, сформувати додаткові гарантії транспарентних процесів в досліджуваних органах.

8. Визначено, що залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації можна класифікувати на організаційні й правові. Під правовими формами здійснення принципу транспарентності у діяльності органів публічної адміністрації розуміють ті, що набувають виразу у нормативно-правових актах. Організаційними формами реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації є форми реалізації, прямо не закріпленні у нормативно-правових актах, але які можуть бути опосередковано відображені у них.

Запропоновано авторське бачення поняття «електронне урядування» – як форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності та транспарентності діяльності органів публічної адміністрації з використанням інформаційних технологій для створення держави, діяльність якої направлена на задоволення інтересів громадян доступними способами.

Запропоновано поняття «електронна послуга», що являє собою послугу, яка повністю або частково надається за допомогою онлайн-сервісів, направлена на встановлення, зміну або скасування правовідносин та здійснюється вповноваженими на те органами.

9. Дотримання меж обмеження транспарентності правоохоронної діяльності – це законне нерозголошення, заборона поширення, публікації чи

поінформування про відомості системи та функціонування правоохоронних органів, обмеження їх в публічному обігу, що впливає з необхідності забезпечення ефективності правоохоронної діяльності, захисту громадян, громадської безпеки та публічного інтересу держави.

Специфіка забезпечення правоохоронними органами обізнаності суспільства кореспондується із вимогами, які обов'язкові для виконання, а саме:

- необхідність поєднання прозорості службової діяльності, та конфіденційності;
- наявність особливого статусу транспарентності для адміністративних посад в правоохоронних органах;
- дотримання вимог до інформаційного продукту (об'єктивність, достовірність, виваженість, актуальність, недопущення підриву авторитету);
- частота публікації звітів про діяльність інституції становить не менше одного разу на півроку.

10. Електронна транспарентність в органах виконавчої влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, яка передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрями діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є такі:

- збільшення обсягу електронних звернень;
- виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку із приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних;
- необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;
- посилення вимог до публічної підзвітності тощо.

Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, щодо якої адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків. У результаті формування інформаційного продукту, зацікавленість у публічній інформації буде вищою, а її інформативність матиме ширше коло споживачів. За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу транспарентності формується уявленням про інформаційну обізнаність.

Поряд із численними законодавчими змінами можна окреслити новий порядок комунікації органів виконавчої влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень. Якщо раніше увага законодавця була прикута до паперової складової функціонування органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, то станом на сьогодні їх транспарентний вектор діяльності трансформується у більш оптимізовану та зручну для населення складову.

11. Транспарентність антикорупційної політики – обов’язковий атрибут цілеспрямованої діяльності у сфері попередження, виявлення, профілактики та припинення корупційних проявів у публічних та приватних відносинах, змістом якого є прозорість, об’єктивність, достовірність дій, рішень процедур та антикорупційних заходів, а також забезпечення поінформованості щодо такої політики широких верств громадського суспільства.

Транспарентність міжвідомчої взаємодії – це сучасний атрибут публічного адміністрування, який не тільки декларує готовність, спроможність налаштовувати співпрацю та діалог між органами влади, але й встановлює відкриту організаційно-правову платформу для комунікації, яка орієнтована на досягнення ефективності управління та якісного сервісу.

12. На впровадження принципу транспарентності публічної адміністрації впливає відповідне законодавче регулювання. За цим критерієм впровадження

принципу транспарентності розпочалось із країн, що відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольності органів влади, – з усіх Скандинавських країн та Сполучених Штатів Америки. Тенденція прийняття спеціального законодавства в сфері забезпечення права доступу до публічної інформації та принципів прозорості, відкритості, гласності державної влади набула загального поширення в Європі у 1970–1980 рр.

Сьогодні важко прослідкувати, що вплинуло на різні країни світу – скандинавська модель чи американський підхід – при впровадженні принципу транспарентності публічної влади. На наш погляд, це спільний процес, який більшою чи меншою мірою проявився своїми наслідками як у розвинених країнах світу, так і у молодих демократіях, які будують свою систему публічного адміністрування засновуючись на кращих підходах, що пропонуються іноземними організаціями та проектами міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості.

Наше бачення прямої конотації принципу транспарентності з принципами і самою концепцією доброго врядування засновується не лише на фігуруванні принципу транспарентності серед принципів доброго врядування. З нашої позиції, саме різні компоненти цієї концепції і складають у взаємодії принцип транспарентності. До різних її складових, як ми вже довели раніше, належать: участь, відповідальність, підзвітність. З цих же причин, прямо не згаданою у числі принципів, але такою, що чітко відповідає принципу транспарентності є засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління. Водночас ми прослідковуємо ширше значення принципу транспарентності за інші принципи доброго врядування – такі, як участь та підзвітність, оскільки вони прямо входять до визначення цього принципу.

Це ставить засаду прозорості на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо прозорість визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захисті природних прав людини перед державним впливом, то вона має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості.

Питання прозорості також перекликається з колом принципів запобігання корупції. Серед принципів антикорупційної організації практики публічного управління іноземні автори називають прозорість, залучення а також підзвітність органів влади, що цілком корелюються із засадами прозорості. Антикорупційні джерела чітко визначають заходи посилення прозорості як сукупність ознак контролю, підзвітності та прозорості діяльності державного органу взагалі та виконання функцій та процесів, що у сукупності ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків.

Зрештою обидва ці підходи: прозорість у сенсі концепції доброго врядування та протидії корупції – впроваджуються Світовим банком шляхом непрямого впливу, через створення умов надання кредитів на підтримку та розвиток держав.

Питання доступу до публічно інформації як однієї із засад прозорості публічної адміністрації активізує положення удосконалення практики діяльності національної правозахисної інституції. Так, на основі досвіду Канади пропонується удосконалення діяльності національного омбудсмена.

На наш погляд, у Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який відповідальний за контроль доступу до публічно інформації, не вистачає чітких інструментів для впровадження державної інформаційної політики прозорості. Ми пропонуємо серед функцій омбудсмена визначити таке завдання, для чого в український закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» внести корективи:

– до пункту 5 частини 1 статті 13, виклавши її у такій редакції: «5) забезпечувати парламентський контроль за доступом до публічної інформації та захисту від неправомірного використання обмежень в доступі до інформації з причин захисту конфіденційної державної інформації. З цією метою Уповноважений має право на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах, оскаржувати рішення органів державної влади, місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права щодо неправомірного обмеження в доступі до публічної інформації»;

– додати пункт 5-1 до частини 1 статті 13 у такій редакції: «5-1) проводити щоп'ять років національне дослідження ефективності реалізації права на звернення та доступ до публічної інформації та ініціювати за його результатами удосконалення державної політики та практики діяльності державної влади, органах місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права».

На рівні публічного управління можна вирізняти принаймні дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості державної влади: уряди першого рівня фокусуються на питаннях доступу до важливої суспільної чи персональної інформації і прикладають зусилля щодо того, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади. Уряди наступного рівня, звичайно забезпечуючи цей елемент прозорості, йдуть далі, додаючи до базового елемента доступу до інформації та ефективної відповіді на запит наступний компонент – права на участь через загальну прозору діяльність державних органів. Ми визначаємо ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість. При цьому методологічно та систематично ми можемо припустити, що таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два і наступний рівень мав би називатись «проактивна (партисипативна) прозорість».

З нашої точки зору, впровадження транспарентності на рівні проактивному дозволяє запобігати корупції у владі, адже участь громадськості забезпечує владу від різноманітних корупціогенних факторів, що приховуються через закритість влади.

З розвитком інформаційних технологій з'являються нові можливості прозорого демократичного урядування, які поглиблюють базове розуміння проактивної транспарентності. Тому для запозичення досвіду інших держав, зокрема Польщі та Нідерландів, для здійсненні влади в Україні пропонуються такі інструменти, як дискусійні платформи, спільні робочі групи із залученням активістів з числа населення, проведення фокус-груп при аналізі можливих рішень з того чи іншого питання публічної влади.

13. Пропонуємо відобразити принцип відкритості і взаємодії з громадськістю у ключових нормативно-правових актах щодо діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

13.1. У Конституції України уточнити та пов'язати зміст прав на свободу об'єднання та участь в управлінні державними справами, що викладені у статтях 36–38 Конституції. Зокрема, поточна редакція недостатньо формулює діяльність громадських об'єднань як інструмент участі громадян у вирішенні питань державної політики, що впливає на практику діяльності центральних та місцевих органів публічного управління. Прямої редакції такого важливого принципу ми не наважимося формулювати самостійно, вважаючи що зміни до Конституції України мають пропонуватись системно, утвореним колегіальним робочим колективом.

13.1. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» додати групу положень, які розкривають зміст принципів, викладених у частині 1 статті 2. Зокрема принцип відкритості та прозорості викласти у такій редакції: «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Центральні органи виконавчої влади вживають додаткових заходів

взаємодії із спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні державної політики та моніторингу її реалізації».

13.1. У Законі України «Про місцеве самоврядування»:

– доповнити статтю 3 новою частиною 3 такого змісту: «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні реалізується безпосередньо та з використанням інструментарію діяльності об'єднань громадян, які виражають їхні інтереси»;

– замінити у абзаці 3 частини 1 статті 4 принцип «гласності» принципом «відкритості та взаємодії з громадськістю»;

– додати у зазначеному законі групу статей, які розкривають зміст принципів, викладених у статті 4. Зокрема, запропонований принцип відкритості та взаємодії з громадськістю пропонується викласти у такій редакції: «органи місцевого самоврядування діють прозоро, широко висвітлюють власні рішення та результати діяльності, вживають заходів громадського обговорення при ухваленні рішень та громадської участі у їхній реалізації. Органи місцевого самоврядування вживають додаткових заходів взаємодії із спеціалізованими та правозахисними громадськими об'єднаннями при виробленні місцевої політики та моніторингу її реалізації».

14. Вважаємо за доцільне систематизувати організаційно-правові основи забезпечення участі неурядових організацій у публічному управлінні шляхом прийняття спеціального закону, у якому слід відпрацювати мету, зміст та форми впливу та взаємодії із органами влади, охарактеризувати загальні питання гарантування взаємодії із громадськістю з боку представників державного апарату, а також юридичної відповідальності за неналежне забезпечення форм громадської участі.

Авторський погляд щодо кола форм співпраці влади з неурядовими організаціями полягає у такому переліку форм і заходів:

– участь у публічному управлінні (форми демократії участі або науково-експертної громадської діяльності);

– здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання суспільних проблем;

- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг, здійснення соціального підприємництва та спільних проєктів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування;
- співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. Наукові записки. Національний університет «Києво-Могилянська академія». Т. 20. Політичні науки / ред. кол.: В. С. Брюховецький, В. П. Моренець, В. С. Горський та ін. К., Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2002. С. 39–43.
2. Кудіна О. А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення. Вісник Дніпропетровського університету. 2013. Т. 21. Вип. 23 (4). Політологія. С. 33–38.
3. Геродот. История в девяти книгах / Пер. и прим. Г. А. Стратановского ; под общ. ред. С. Л. Утченко / Геродот. Л., Издательство «Наука», 1972. 600 с.
4. Аристотель. Афинская полития / Аристотель / Пер. и прим. С. И. Радцига. М., Государственное социально-экономическое издание, 1937. 2-е изд. 254 с.
5. Галенко О. І. Найдавніші держави України. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. К., Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 9–41.
6. Літопис руський. Пер. з давньорус. Л. Є. Махновця. Відп. ред. О. В. Мишанич. К., «Дніпро», 1989. 591 с.
7. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. М., Юридическая литература, 1984. Т. 1. Законодательство Древней Русь. 432 с.
8. Чорна К. П. Традиції державного управління у Київській Русі. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1239>.
9. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Одеса, Юридична література, 2003. Том II. Статут Великого князівства Литовського 1566 року. За ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. 560 с.

10. Єфремова Н. В. Інститут представництва (в політичному сенсі) в Статутах Великого князівства Литовського 1566 та 1588 рр. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. 2009. Вип. 49. С. 159–167.

11. Статути Великого князівства Литовського: у 3 т. Одеса, Юридична література, 2004. Том III. Статут Великого князівства Литовського 1588 року : у 2 кн. Кн. 2. За ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. 568 с.

12. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків: у 3 т. Д. І. Яворницький. К., Наук. думка, 1990–1991. Т. 1. 592 с.

13. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін затвержені при вільному обранні формальною присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана підтвержені 5 квітня 1710 року від Різдва Христового. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

14. Конституція Української Народної Республіки. Статут про державний устрій, права і вільності УНР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>

15. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

16. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. Соціально-правові студії. 2018. Випуск 1. С. 42-49. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/sps/SPS_2018_1/09.pdf

17. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів. Уклад. Е.А.Афонін, О.В.Сушій. К., Вид-во НАДУ, 2010. 48 с. URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>

18. Наливайко Л.Р., Романов М.Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. Екологічне право. 2016 №1-2. URL:

<http://aup.org.ua/wp-content/uploads/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-2016-%E2%84%961-2-.pdf#page=55>

19. Власова Н.В. Проблема транспарентности политического процесса в современной России. URL: <https://www.dissercat.com/content/problema-transparentnosti-politicheskogo-protsess-a-v-sovremennoi-rossii>

20. Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці Державне управління. Ефективність державного управління. 2013. № 34. С. 135-143.

21. Ткач І.В. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» № 12 (22), 1 т., 2016. [file:///C:/Users/User/Downloads/mnj_2016_12\(1\)_6.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/mnj_2016_12(1)_6.pdf)

22. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>

23. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. М., Новое издательство, 2011. 464 с.

24. Ярошенко В.М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. Наукові праці. Політологія. Випуск 170. Том 182. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/182-170-18.pdf>

25. Гурковський В. І. Шляхи адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій. Інвестиції: практика та досвід № 15/2010. С. 91-94. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2010/23.pdf

26. Бистрова Ю.В. Транспарентність у правовій комунікації як принцип сталого розвитку суспільства. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1742/>

27. Бульбенюк С.С. Транспарентність і конкурентність в умовах демократичного транзиту в сучасній Україні. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/23567/1/263-276.pdf>

28. Тованчова Е. Н. Транспарентность государственной власти. автореф. дисс... к.полит. наук. URL: <http://cheloveknauka.com/transparentnost-gosudarstvennoy-vlasti#ixzz5nPcBt3tL>

29. Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект. автореф. дисс. канд. юр. наук. Екатеринбург, 2008. URL: <https://www.ifap.ru/library/book365.pdf>

30. Туктарова В.Н. Повышение конкурентоспособности региона на основе обеспечения транспарентности услуг государственного управления. автореф. дисс. канд. эконом. наук. Казань, 2012. URL: <https://www.dissercat.com/content/povyshenie-konkurentosposobnosti-regiona-na-osnove-obespecheniya-transparentnosti-uslug-gosu>

31. Індекс сприйняття корупції-2018. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-spryjnyattya-koruptsiyi-2018/>

32. Лавренюк Ю.Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України. Державне управління. 2014. 1(1). С. 35-37.

33. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія. К., Знання України, 2006. 350 с.

34. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>

35. Гречанюк Р.В. Адміністративна діяльність спеціалізованих антикорупційних органів України. Тернопіль, Економічна думка, 2019. 372с.

36. Ревак О. І. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження. Львів, 2011. 220 с.

37. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень «Громадська думка». URL:

http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikorupcijsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350

38. Журавський В. С., Михальченко М. І., Михальченко О. М. Корупція в Україні – не політика. Київ, 2007. 408 с.

39. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківськ, 2012. 237с.

40. Чаркіна А. О. Засоби подолання корупції в органах державної влади: європейський досвід. Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2016 р., № 2 (54). С. 114-118. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2016/24.pdf

41. Маркєєва О. Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/21-1440595448.pdf>

42. Goudie A. W. A Framework for the Analysis of Corruption. Crime, Law & Social Change. 1998. Vol. 29. P. 113–159.

43. Тіньков А. Л. Запобігання та протидія політичній корупції в системі державного управління України. Дис. канд. наук з держ. управ. Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2013. 222 с.

44. Гладкий В.В. Концептуалізація інформатизації про стан корупції у державних органах України. Правові засади організації та здійснення публічної влади. Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (м. Хмельницький, 23–30 квітня 2018 року). Хмельницький, Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 35-38.

45. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. Офіц. вісн. України. 2014. 7 листопада 2014 р. №87. с.104. Ст. 2472.

46. Голота Н. П. Інформаційно-правове забезпечення антикорупційної діяльності в Україні. Автореф. дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2020. 20с.

47. Литвин Н.А. Інформаційне забезпечення протидії корупції в діяльності органів Державної фіскальної служби України. Юридичний науковий електронний журнал. №1. 2017. С.93-95.

48. Hladky V.V. The Manifestation of Corruption in Eastern Europe. Path of Science. 2018. № 1(30). P. 4001–4012.

49. Коваленко Ю. О. Сутність, мета та завдання інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. Соціальне право. 2018. № 1. С. 257-264. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sopr_2018_1_28

50. Коваленко Ю. О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України. дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2018. 249с.

51. Александрова О.А. Информационная открытость как составляющая противодействия коррупции...дисс. к.ю.н. 12.00.14. 2012, Москва. 187 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/informatsionnaya-otkrytost-kak-sostavlyayushchaya-protivodeistviya-korruptsii>

52. Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції. Монографія. За заг. редакцією д-ра екон. наук І.О. Школьник і д-ра екон. наук Т.Г. Савченка. Суми, «Ярославна». 2018. 186 с.

53. Проекти. URL: <https://ti-ukraine.org/projects/>

54. Відкриті дані. URL: <https://ti-ukraine.org/project/vidkryti-dani-ta-innovatsiyi/>

55. Саєнко О. Діджиталізація державного управління та інноваційні технології – найпотужніші інструменти подолання корупції. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-sayenko-didzhitalizaciya-derzhavnogo-upravlinnya-ta-innovacijni-tehnologiyi-najpotuzhnishi-instrumenti-podolannya-korupcii>

56. Діджиталізація у тренді. Що держава вже електронізувала, а що лише планує перевести в онлайн? URL: <https://www.prostir.ua/?news=didzhytalizatsiya-u-trendi-scho-derzhava-vzhe-elektronizuvala-a-scho-lyshe-planuje-perevesty-v-onlajn>

57. Цимбалюк В. С. Кодифікація інформаційного законодавства України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2013. 435с.

58. Кондратенко О.Ю. Інформаційне забезпечення вищих органів державної влади та електронне урядування. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/3176/3135>

59. Галаган Л.М. Специфіка інформаційного забезпечення органів державної влади в Україні в контексті впровадження електронного урядування. URL: <http://conference.nbuv.gov.ua/report/view/id/298>

60. Танчинець М.М. Поняття, зміст та види інформаційної діяльності органів публічної влади України. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2016. Серія ПРАВО. Випуск 39. Том 2. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part_2/8.pdf

61. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації : організаційно-правові питання теорії і практики. Монографія. за ред Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. К., Акад. ДПС України, 2002. 296 с.

62. Бродовський В. В. Інформаційне забезпечення діяльності дільничного інспектора міліції. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Київ, 2011. 209с.

63. Калюжний Р.А. Інформаційне забезпечення державного управління (на прикладі системи органів внутрішніх справ). Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. Авер'янова В.Б. К., Юрінком Інтер, 1998. С. 395-405.

64. Кохановська О.В. Цивільно-правові проблеми інформаційних відносин в Україні. Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.03. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2006. 531 с.

65. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України. Підручник. Харків, Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

66. Основи інформаційних систем. Навч. посіб. / В. Ф. Ситник, Т. А. Писаревська, Н. В. Єр'оміна, О. С. Краєва / за ред. В. Ф. Ситника. К., КНЕУ, 1997. 252 с.

67. Таіров А.І. Інформаційне забезпечення функціонування органів державної влади. Автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2010. 20 с.

68. Катеринчук І.П. Правові засади інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів України. Дис. ... доктора юридичних наук: 12.00.07. Київ, 2015. 507с.

69. Теория государственного управления. Курс лекцій. Изд. 2-е. М., 2004. С. 186-187.

70. Фурман Р. Ф. Інформаційне забезпечення органів державної влади: проблеми та шляхи їх подолання. Університетські наукові записки, 2009. URL: [irbis-nbuv.gov.ua file/C:/Users/User/Downloads/Unzap_2009_1_65.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/file/C:/Users/User/Downloads/Unzap_2009_1_65.pdf)

71. Мацюк В.Я. Використання інформаційного ресурсу підрозділами податкової міліції для прийняття управлінського рішення. Дисертація...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Національна академія державної податкової служби України, Ірпінь, 2004. 205с.

72. Синєокий О.В. Інформаційне право України та електронне право високих технологій: електронний курс лекцій українською мовою. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.

73. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие. Монограф. Х., Основа, 2003. 368 с.

74. Мазурик С.В. Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури України. Дисертація...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2017. 222с.

75. Беляков К.І. Інформаційна діяльність: зміст та підходи до класифікації. “Інформація і право”, № 1(4). 2012. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Infpr_2012_1_10.pdf

76. Коваленко Л. П. Інформаційні відносини. Theory and practice of jurisprudence, 2012. URL: tlaw.nlu.edu.ua. file:///C:/Users/User/Downloads/62395-128225-1-SM.pdf

77. Галеев С. А. Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М.. РГБ, 2003. 213с.

78. Коваленко Л. П. Сутність інформаційно-правових норм і відносин. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1028. Серія «ПРАВО». Випуск № 12, 2012 рік. URL: <http://jurfak.univer.kharkov.ua/naukghittia/vystnyk/1028.pdf#page=51>

79. Арістова І.В., Чернадчук В.Д. Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності. “Інформація і право”, № 3 (6) /2012. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Infpr_2012_3_8.pdf

80. Цимбалюк В. Інформаційне право: визначення сутності та змісту як комплексної галузі права. Правова інформатика. 2005. № 2. С. 5–14.

81. Яременко О. Інформаційні відносини як предмет правового регулювання: теоретичний аспект. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. С. 158-161. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Unzap_2004_1-2_27.pdf

82. Про інформацію. Закон від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. N 48. Ст. 650.

83. Шпенюк Д. Ю. Інформаційні правовідносини. Дисертація...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Міжрегіональна Академія управління персоналом, Київ, 2012. 191с.

84. Сытников А.А., Туманова Л.В. Обеспечение и защита права на информацию. М., Городец-издат, 2001. 344 с.

85. Яременко О. Інформаційні відносини як предмет правового регулювання: теоретичний аспект. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. С. 158-161. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Unzap_2004_1-2_27.pdf

86. Огородов Д.В. Правовые отношения в информационной сфере: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., РГБ, 2003. 248с.

87. Єфремова К. В. До перспектив правового регулювання інтернет-правовідносин: господарсько-правовий аспект. Право та інноваційне

суспільство. № 1. (2) 2014. URL: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Yefremova.pdf>

88. Копылов В.А. Информационное право. Учебник. М., Юрист. 2002. 512 с.

89. Белєвцева В.В. Теоретико-правові підходи до визначення поняття “інформація” через інформаційні правовідносини. “Інформація і право” № 3(15) /2015. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Infpr_2015_3_3.pdf

90. Демкова М.С. Доступ до інформації та електронне урядування. К., Факт, 2004. 336 с.

91. Юрій М. Соціологія. Підручник. К., Кондор, 2007. 288 с.

92. Теорія взаємодії. URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/entsiklopediya/64-t/997-teoriya-vzaemodiji.html>

93. Погорілий О. І. Соціологічна думка ХХ століття. Навч. посібник. К., Либідь, 1996. 224 с.

94. Взаимодействие милиции и населения: к итогам харьковского эксперимента. Х., Нац. ун-т внутр. дел, 2003. 288 с.

95. Гаврилюк Т. Д. Адміністративно-правові засади співпраці міліції (поліції) з населенням: європейський досвід. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 236с.

96. Weber M. Economy and Society. Berkeley, 1978. Vol.1. p. 4-8.

97. Безпалько О. В. Соціальна робота в громаді. Навчальний посібник. К., Центр навчальної літератури, 2005. 176 с.

98. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Х., 2004. 425 с.

99. Гречанюк С.К. Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями. Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 520 с.

100. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 206 с.

101. Мироненко Т.Є. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2008. 190 с.

102. Мамчур Л.О. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів України з публічними інституціями. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2019. 220с.

103. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Підруч. пер. з рос. Харків, Консум, 2008. 656 с.

104. Климентьев О.П. Інформаційна взаємодія як прояв інформаційної функції. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014.

URL:

<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/8411/1/%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%8F%20%D1%8F%D0%BA%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%8F%D0%B2%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97.pdf>

105. Серенок А.О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду. Дис. канд. наук з держ. управ. за спеціальністю 25.00.02. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків, 2011. 200с.

106. Доценко О.С. Основні напрями вдосконалення взаємодії дільничних інспекторів міліції з патрульною службою міліції територіальних органів внутрішніх справ. Право і суспільство. 2007. №1. С. 73-78.

107. Фесюнін В.М. Організаційно-правові засади взаємодії Державної податкової служби з населенням. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2007. 187с.

108.Козлов К. І. Соціальна взаємодія органів влади і громадських організацій. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Вип. 2 (21). Х., Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. С. 323–329.

109.Сировой О.В. Організаційно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів внутрішніх справ України. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2006. 218 с.

110.Стаценко-Сургучова І.С. Реформування інформаційної системи в органах державної податкової служби. Науковий вісник національної академії ДПС України. Ірпінь, 2007. № 1 (36). С. 209–214.

111.Сопілко І. М. Правове регулювання відносин щодо отримання органами державної влади України інформації. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 198с.

112.Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.02. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2008. 239с.

113.Петров Є.В. Інформація як об’єкт цивільно-правових відносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. Х., 2003. 20 с.

114.Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Х., 2008. 20с.

115.Брижко В.М. Про узгодженість понять у сфері інформаційного права. Правова інформатика. 2009. № 1. С. 39–45.

116.Ложкін В. Використання здобутків правової інформатики у боротьбі з корупцією. Правова інформатика. 2006. № 1(9). С. 25.

117.Новицький А. М. Інформаційне суспільство та Інтернет. Організаційно-правове забезпечення електронного оподаткування. Збірник тез. Ірпінь, Національний університет державної податкової служби України, 2008. С. 62.

118.Україна на шляху до інформаційного суспільства. Швець М.,

Калюжний Р., Цимбалюк В., Гавловський В., Брижко В. Правова інформатика. 2003. № 1. С. 95.

119. Нестеренко О. В. Проблеми вдосконалення законодавства України по забезпеченню права на доступ до інформації. Проблеми законності: Республік. міжвід. наук. зб. X., Нац. юрид. акад. України, 2006. Вип. 83. С. 110–115.

120. Соснін О. В. Проблеми регулювання суспільних правовідносин в інформаційній сфері. Держава і право: Зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. К., Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. Вип. 18. С. 495–502.

121. Дзьобань О. П. Філософія інформаційного права: світоглядні й загальнотеоретичні засади. Монографія. Харків, Майдан, 2013. 360 с.

122. Зимин В. М. Административно-правовая организация информационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., РГБ, 2005. 184 с.

123. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. О., 2004. 427 с.

124. Харенко О. В. Поняття інформація в юридичній науці та законодавстві України. Часопис Київського університету права, 2014, №3. С: 119-124. URL: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache: jyADCLRHAoJ:scholar.google.com/&hl=uk&as_sdt=0,5

125. Залізник В. А. Систематизація інформаційного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 212 с.

126. Костецька Т. А. Інформаційне право України: Навч. Посібник. К., Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. 170 с.

127. Венгеров А. Б. Категория «информация» в понятийном аппарате юридической науки. Советское государство и право. 1977. № 10. С. 70—71.

128. Кукшинова О. О. Правове регулювання доступу до відкритої інформації. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2012. 211 с.

129. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України. Правова система України: історія, стан та

перспективи. У 5 т. За заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х., Право, 2008. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. С. 689–704.

130. Алеев Р. Юридический этимологический словарь. М., Векон, 2002. URL: <http://mirnot.narod.ru/7.html>.

131. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. Державне будівництво та місцеве самоврядування Випуск 28 2014. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7489/1/Priyma_46.pdf

132. Сучасний словник із суспільних наук. За ред. О. Г. Данильяна, М. І. Панова. Харків, «Прапор», 2006. 432 с.

133. Термін «принцип»: Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970—1980). URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>

134. Поняття "принцип" в етиці. Мовчан В. С. Етика. Навчальний посібник. К., Знання, 2007. 483 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-169.html>

135. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). Монографія. Х., Право, 2008. 240 с.

136. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2017. 245 с.

137. Талапина Э.В. Принцип транспарентности в публичном праве. Государство и право. 2015. № 5, С. 40–47. URL: <https://pps.ranepa.ru/Publication2/2015/5148fbb1-d6bf-e611-80d0-005056a06105/7af72ccc-9c48-4c0e-a2a3-05df5553ab3f.pdf>

138. Адашис Л. І. Принцип транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1728%3A081217-07&catid=198%3A2-122017&Itemid=245&lang=ru

139. Пасмор Ю. В. Напрями консолідації в інформаційному забезпеченні правової науки України: соціально-комунікативний аспект. Монографія. Харків,

Юрайт, 2013. 272 с.

140. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Автореф. дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2017. 20с.

141. Encyclopaedia Britannica Online. Academic Edition, Merriam-Webster Dictionary, 'transparent', 2006.

142. Simpson J. A.; E. S. C. Weiner; Oxford University Press: Clarendon Press ; Oxford ; New York : Oxford University Press, 1989. 180p

143. Robert Mapplethorpe, Richard York. Gallery records, circa 1865-2005, URL: http://www.worldcat.org/title/richard-york-gallery-records-circa-1865-2005/oclc/888091502&referer=brief_results.

144. [Yogesh K Dwivedi Affiliation: Swansea University, UK](#), A Bibliometric Analysis of Electronic Government Research. 420p.

145. Sigma Papers, no. 27, Emil B lan quote in Institu ii Administrative, Publishing C. H. Beck, Bucure ti, 2008, p. 32 and Ioan Alexandru quote and collaborators in Dreptul administrativ în Uniunea European , Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007.

146. OCDE 1999, European Principles for Public Administration, Sigma Papers, no.27, Publishing OECD, 13, URL: www.sigmaweb.org.

147. Richard Linning, Tranparen i guvernare, International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest.

148. Ioan Alexandru and collaborators, Dreptul administrativ în Uniunea European , Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007. 382 с.

149. Victor Alistar, Transparen a decizional în administra ia public româneasc , International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest. 211 с.

150. Published in the Official Journal of Romania, Part I, no. 70/3.02. 2003. 9 Last modified by Law no. 242/2010, published in the Official Journal of Romania,

Part I, no. 828 of 10 December 2010.

151. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права. Монографія. Відп. ред. В. Б. Авер'янов. К., Юридична думка, 2010. 140с.

152. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>

153. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації. Монографія. Ужгород, Видавництво «Гражда», 2016. 220 с.

154. Адміністративне право України. Повний курс. Підручник. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон, Олді-плюс, 2018. 446с.

155. Романченко О. Транспарентність регуляторів фінансового ринку та розвиток ризик-менеджменту у фінансових установах. URL: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/047.htm (дата звернення 22.03. 2018).

156. Стадник Р.І. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. Інформаційна політика. 2016. С. 55-59 URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf>.

157. Каменская Н. Европейские принципы надлежащего управления как вектор усовершенствования законодательства Украины об обращениях: сравнительно-аналитический очерк. Межд. научно-практ. правовой журнал «Закон и Жизнь». 2013. № 8/2 (260) С. 196-201 URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2013/8/8-2.pdf>.

158. Щербанюк О.В. Принципи транспарентності та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя. Часопис Київського університету права. 2013. №3. С. 98-101.

159. Співак Д. П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Політологічні записки. 2011. № 4. С.1-14. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2011_4_48.pdf.

160. Шевчук Б. М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. Демократичне врядування. 2012.

Вип. 9. С.1-9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8.

161. Романюк С. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации: дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.04. М., 2005. 181 с.

162. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.

163. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ. Підручник. За ред. к.ю.н. Ю.Ф.Кравченка. К., Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.

164. Коротун О., Світличний О. Поняття та структура адміністративно-правового забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності. Підприємництво, господарство і право. №8. 2019. С. 91-95

165. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання органами внутрішніх справ України. Монографія. Київ, 2011. 426 с.

166. Павлюк Н. В. Формування нормативно-правової основи публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 1(51). 2017. С. 1-8.

167. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. Держава та регіони. Серія «Право». 2012. № 1 (35). С. 50-54.

168. Баштанник А. Організаційно-правові механізми регулювання діяльності органів державної влади в умовах реформ. Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип. 1(24). С. 186-195.

169. Артеменко І. А. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 12–21. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_3.pdf

170. Стоєцький О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформаційної безпеки України. Дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. Запоріжжя, ЗНУ, 2013. 197 с.

171. Стоєцький О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформаційної безпеки України. Автореф. дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2013. 20 с.

172. Дурдинець В. Правова інформатика. Підруч. Є. Моїсєєв, М. Швець; за ред. В. Дурдинця. 2-е вид.. К., ПанТот, 2007. 524 с.

173. Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року. Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 270.

174. Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 року. URL: <http://www.yurist-online.com/zakoni/010/11/019066.php>

175. Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 05 травня 1989 року. Офіційний вісник України. 2008. № 100. Ст. 3297.

176. Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_272

177. Угода про співробітництво в галузі інформації від 09 жовтня 1992 року. Офіційний вісник України. 2004. № 40. Ст. 2700.

178. Рекомендації Ради Європи «Про проблеми кримінально-процесуального права, пов'язані з інформаційними технологіями» № R(95)13 від 11 вересня 1995 року. URL: http://stra.teg.ru/library/national/34/evro/konv_kiber

179. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_242

180. Директива 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Стосовно обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі». URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_243

181. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_163

182. Конвенція про кіберзлочинність від 23 листопада 2001 року. URL:

http://stra.teg.ru/library/national/34/evro/konv_kiber

183. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c57

184. Резолюція 60/45, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, «Досягнення у галузі інформатизації та телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки» від 08 грудня 2005 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_e45

185. Грищак С.В. Адаптація інформаційного законодавства України до норм Європейського Союзу. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2013. 186с.

186. Марценюк О.Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права: реалізація права на інформацію. Дис...к.ю.н. за спец. 12.00.07., Київ, 2009. 266с.

187. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011, № 38. Ст.385

188. Мазурик С.В. Законодавче забезпечення інформаційної діяльності органів прокуратури. Соціологія права. 2016. №4(19). С.25-31

189. Панова І. В. Актуальні питання реформування інформаційного законодавства. Право і безпека. 2010. № 5 (37). URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/53827.pdf>

190. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 1. Ст. 1.

191. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 50. Ст. 302.

192. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 49. Ст. 299.

193. Про телебачення і радіомовлення. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 10. Ст. 43.

194. Про інформаційні агентства. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 13. Ст. 83.

195. Про поштовий зв'язок. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 6. Ст. 39.

196. Про телекомунікації. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 12. Ст. 155.

197. Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 45. Ст. 284.

198. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 48. Ст. 296.

199. Про Концепцію національної інформаційної політики. Постанова Верховної Ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

200. Про науково-технічну інформацію. Закон України від 25 червня 1993 року. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 33. Ст. 345.

201. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі. Закон України від 15 грудня 1993 року. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 7. Ст. 32.

202. Про авторське право і суміжні права. Закон України від 23 грудня 1993 року. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 13. Ст. 64.

203. Про державну таємницю. Закон України від 21 січня 1994 року. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 93.

204. Про рекламу. Закон України від 03 липня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 39. Ст. 181.

205. Про Національну програму інформатизації. Закон України від 04 лютого 1998 року. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 27. Ст. 181.

206. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

207. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 року № 539/97-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

208. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України. Закон України. Відомості Верховної Ради, 2014, № 27, ст.904.

209. Про радіочастотний ресурс України. Закону України від 01. 06. 2000 р. № 1770-III. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

210. Про електронні довірчі послуги. Закон України 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 45, ст.400.

211. Про електронні документи та електронний документообіг. Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

212. Про обов'язковий примірник документів. Закон України від 9 квітня 1999 року № 595-XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

213. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради, 2018, № 31, ст.241

214. Про захист суспільної моралі. Закон України від 20 листопада 2003 року, № 1296-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

215. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні. Указ Президента України від 31 липня 2000 року № 928/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 31. Ст. 1300.

216. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики». Указ Президента України від 05 травня 2008 року № 414/2008. Офіційний вісник Президента України. 2008. № 18. Ст. 598.

217. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації. Указ Президента від 05 травня 2011 року № 547. Офіційний вісник Президента України. 2011. № 15. Ст. 708.

218. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України. Указ Президента України від 05 травня 2011 року № 548. Офіційний вісник Президента України. 2011. № 15. Ст. 709.

219. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 546 “Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації”.

220. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2018 р. № 886 Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку електронного урядування у сфері зв'язку та інформатизації

221. Біла Книга. Європейське врядування. Комісія Європейських Співтовариств. COM (2001) 428. Брюссель, 2001. URL: http://www.pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.

222. Терещук Г. А. Транспарентність в діяльності органів публічної адміністрації як один із ключових принципів. Правова держава. 2018. № 30. С. 124-129

223. Словник іншомовних слів / Укл.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ, 2000. 680 с.

224. Большая советская энциклопедия. В 30 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. Москва, 1977. Т. 24. 624 с.

225. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, 2003. 1440 с.

226. Бахрах Д.Н. Форма государственного управления. Советское государство и право. 1983. № 4. С. 20-27.

227. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-1. С.252-256.

228. Теория политики. учеб. пособие / под ред. Б. А. Исаева. СПб, 2008. 464 с.

229. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи. 2009. 19 с. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>

230. Гнатюк М.Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації

права. Автореф. дис. ... канд. юрид. на-ук. Київ, 2007. 20 с.

231. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні Розпорядження, Концепція від 20.09.2017 № 649-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p>

232. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій. Дзюба С.В., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К., Рубан І.А., Семенченко А.І. За ред. А.І. Семенченка. Київ, 2012. 264 с.

233. Демкова М. Матеріали дистанційного курсу Технології еурядування. URL: <http://www.znannya.org/?view=concept>:

234. Ємеянов В. М., Берсан Є. В. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. 2016. Т. 281. Вип. 269. С. 11-17.

235. Королько, В. Г. Паблік рилейшнз. Наукові основи, методика, практика. Київ, 2001. 400 с.

236. Дмитрова Т. В., Франчук Ю. В. Особливості дослідження сучасних проблем паблік рилейшнз. Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Психологія. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpn_2016_1_6

237. Василенко І. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт. Пробл. теории и практики управления. 2003. № 4. С. 16-20. URL: <http://rusref.nm.ru/indexpub210.htm>

238. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю як предмет теоретичного аналізу. Вісник НАДУ. 2004. № 3. С. 345-353.

239. Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4. С. 282-289.

240. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу прозорості в

діяльності органів виконавчої влади. Вісник Харків. нац. ун-ту імені В.Н. Каразіна. Серія: Право. 2016. С. 261-264.

241. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13, ст. 222

242. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17).

243. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, Перелік від 16.11.2016 № 918-р

244. Берназюк О. Адміністративні електронні послуги: поняття та умови впровадження в Україні. Підприємництво, господарство, право. 2019. №5. С. 196-199.

245. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 1313. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>

246. Електронне урядування та електронна демократія. Навчальний посібник. У 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 10: Електронні послуги / Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюба. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

247. Сайт додатку «Дія». Офіційний веб-сайт. URL: <https://plan2.diia.gov.ua/>

248. Науково практичний коментар Закону України «Про доступ до публічної інформації» / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко. Київ, 2012. 335 с.

249. Взаємодія мас-медіа та органів державної влади. Навч. посіб. / М. Т. Андрійчук, Т. С. Андрійчук ; КПП ім. Ігоря Сікорського. Київ, КПП ім. Ігоря Сікорського, 2018. 114 с.

250. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 576-р : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80>

251. Про схвалення Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на

2018-2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 779-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/779-2017-%D1%80>

252. Комунікаційна стратегія МОН 2017-2020. Офіційний веб-сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/komunikacziyna-strategiya-mon-2017-2020.pdf>

253. Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил. Офіційний веб-сайт Міністерства оборони України. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf

254. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>

255. Есімов С. Право на доступ до інформації - ключовий момент громадського контроль. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 855. С. 63-72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_11

256. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. №. 1. С. 13-22.

257. Про прокуратуру. Закон України. Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

258. Аналітичний збірник статистичної інформації про роботу прокурора (за січень - вересень 2019 року) по Україні (у розрізі областей). URL: https://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=113882&libid=#

259. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України. Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 року. URL: <https://www.gp.gov.ua/>

260. Про взаємодію між прокурором і ЗМІ: Висновок (2013) №8 Консультативної ради європейських прокурорів. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/cmо.html?_m=publications&_t=rec&id=101556

261. Про заходи щодо поглиблення ділових зв'язків із засобами масової інформації. Наказ; Генеральна прокуратура України від 06.10.1998 № 6. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0006900-98>

262. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України. Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.10. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2002. 373 с.

263. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України. Наказ. Генеральна прокуратура України від 20.12.2017 № 357. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0065-18>

264. Аналітична довідка про стан протидії злочинності, корупції та слідчу роботу на території України упродовж січня – жовтня 2019 року. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=113882&libid=

265. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Указ Президента України; Положення від 15.05.2015 № 272/2015. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/272/2015>

266. Звіт Ради громадського контролю при НАБУ за 2018-2019. Відомості із веб-сайту Ради громадського контролю при НАБУ (<https://rgk-nabu.org/>). URL: <https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korysni-dokumenty/zvit-rgk-pri-nabu-za-2018-2019>

267. Хавронюк М.І. Цивільний контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України з боку ради громадського контролю: форми, інструменти, повноваження, межі. Відомості із веб-сайту Ради громадського контролю при НАБУ (<https://rgk-nabu.org/>). URL: <https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korysni-dokumenty/ekspertniy-visnovok-shchodo-tsivilnogo-kontrolyu-gromadskikh-rad>

268. Відомості із офіційного сайту Національної поліції України

(<https://www.npu.gov.ua/>). URL: <https://www.npu.gov.ua/about/struktura/shtat-tachiselnist.html>

269. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>

270. Річні звіти: відомості із офіційного сайту Національної поліції України (<https://www.npu.gov.ua/>). URL: <https://www.npu.gov.ua/activity/zviti/richni-zviti>

271. Кобзін Д., Щербань С., Коренева К., Черноусов А. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (національний звіт). Харків, Харківський інститут соціальних досліджень (ХІСД). 2019. С. 52

272. Інформація про проведені Національною поліцією консультації з громадськістю та взаємодію з громадською радою у III кварталі 2019 року. Відомості із офіційного веб-сайту органів Національної поліції України. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/konsultacii-z-gromadskistyuu/dodatok-iii_kv_2019-r.pdf

273. Вілсон П. Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють із громадськістю. Консультативна місія Європейського Союзу. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/pdf/Posibnik_zv_gromaga2LQ3.pdf

274. Кримінальний процесуальний кодекс України. Кодекс України. Закон, Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>

275. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. Кодекс. Генеральна прокуратура України від 27.04.2017. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001900-17>

276. Кодекс професійної етики працівників НАБУ. Відомості із офіційного веб-сайту Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua/kodeks-etyky-pracivnykiv-nacionalnogo-antikorupciynogo-byuro-ukrayiny>

277. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних

обов'язків яких належить здійснення управління кордонами. Наказ МВС України від 05.07.2011 № 330/151/809/434/146. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0922-11>

278. Відомості із офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua>.

279. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–17. Ст. 112. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

280. Положення про Державну фіскальну службу України. Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. Офіційний вісник України. 2014. № 55. Ст. 1507.

281. Про Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс : відомості із офіційного веб-сайту ДФС України. URL: <http://zir.sfs.gov.ua/main/index/about>.

282. Суровцева І.Ю. Транспарентність управлінських структур: шляхи інформаційної прозорості. Менеджер. 2016. № 1. С. 55-61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2016_1_10.

283. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року N 996. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print1509956400362725>.

284. Положення про громадську раду при Державній фіскальній службі України: затв. наказом ДФС від 02.02.2018 № 66. URL: http://sfs.gov.ua/data/normativ/000/002/72804/Nakaz_66_Polozheniya.pdf

285. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» № 2260 від 11.10.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065

286. Цимбалюк В. І. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Молодий вчений. 2017. № 5.1. С. 149-154. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>

287. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань державної служби та електронного документообігу. Закон України від 06.12.2019 № 2260: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065

288. Аналітична записка про стан роботи зі зверненнями громадян у 2018 році. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c0c0f616-f3e5-465e-b2efmiGromadianU2018-Rotsi>

289. Інформація про стан розгляду запитів на інформацію в Міністерстві внутрішніх справ України за I півріччя 2019 року: відомості із офіційного веб-сайту Міністерства внутрішніх справ (<https://mvs.gov.ua/>). URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/6101_Informaciya_pro_stan_rozglyadu_zapitiv_na_informaciyu_v_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini_za_I_pivrichchya_2019_roku.htm

290. Інформація про роботу зі зверненнями громадян у III кварталі 2019 року (Міністерство екології та природних ресурсів України): довідка щодо роботи зі зверненнями громадян. URL: <https://menr.gov.ua/news/33801.html>

291. Звіт про надходження та розгляд запитів на отримання публічної інформації Міністерства енергетики та захисту довкілля України за вересень 2019 року : відомості із офіційного веб-сайту Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/news/33190.html>

292. Звіт про стан виконання запитів на публічну інформацію за III квартал 2019 року : відомості із офіційного веб-сайту Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalna/public-info/zvit-pro-stan-vikonannya-zapitiv-na-publichnu-informatsiyu/zvit-pro-stan-vikonannya-zapitiv-na-publichnu-informatsiyu-za-iii-kvartal-2019-roku-2/>

293. Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 686-р. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/go/686-2016-%D1%80>

294. Про затвердження плану дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План від 21.11.2018 № 900-р. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/900-2018-%D1%80>

295. Ковтун М. С., Хрякова Н. О. Відкриті дані в Україні: сутність та стан розвитку. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 2. С. 66–73. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2018_2_10.pdf

296. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Перелік, Порядок від 21.10.2015 № 835. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/835-2015-%D0%BF>

297. Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних. Постанова Кабінету Міністрів України. Порядок від 30.11.2016 № 867. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/867-2016-%D0%BF>

298. Пошук даних: відомості із Єдиного порталу відкритих даних (<https://data.gov.ua/>). URL: <https://data.gov.ua/>

299. Розпорядники: відомості із Єдиного порталу відкритих даних (<https://data.gov.ua/>). URL: <https://data.gov.ua/organization>

300. Державна прикордонна служба України: відомості із Єдиного порталу відкритих даних (<https://data.gov.ua/>). URL: <https://data.gov.ua/organization/derzhavna-prykordonna-sluzhba-ukrayiny>

301. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: відомості із Єдиного порталу відкритих даних (<https://data.gov.ua/>). URL: <https://data.gov.ua/organization/natsionalne-ahentstvo-ukrayiny-z-pytan-vyivlennia-rozshuku-ta-upravlinnia-aktyvamy-oderzhanymy>

302. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу

довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.03.1998 № 391. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/391-98-%D0%BF>

303. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України, Стратегія від 14.10.2014 № 1699-VII. Відомості Верховної Ради, 2014, № 46, ст.2047. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

304. Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці Державне управління. Ефективність державного управління. 2013. №. 34. С. 135-143.

305. Береза О.Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві. дис. на ... канд. наук з держ. управ. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2016. 218 с.

306. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії: рішення НАЗК від 01 серпня 2017 року. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017>.

307. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : завт. Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 19 січня 2017 року № 31. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf.

308. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки. Постанова, Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265. Урядовий кур'єр від 13.05.2015 № 83.

309. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: затв. рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 09.02.2018 № 166. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18>.

310. Тимошенко Н. В. Співвідношення принципів відкритості та прозорості

в діяльності органів місцевого самоврядування: сіамські близнюки” чи узгоджена пара? Ефективність державного управління. № 44 (1). 2015. С. 125-131.

311. Антропова М. А. Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации. Автореф. на дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2008. URL: <http://www.aspirant.vsu.ru/pdf/autoreferats/1293.pdf> – 23 с.

312. Гаврюшенко Г.В. Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності. Автореф. дис. на ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.10. Харків, 2015. 20 с.

313. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 46, ст.366. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

314. Відомості із офіційного веб-сайту Національного антикорупційного бюро nabu.gov.ua. URL: <https://nabu.gov.ua/2017-0>.

315. Регламент конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у Національному антикорупційному бюро України: затв. наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 22 травня 2015 року № 6-н. URL: <https://nabu.gov.ua/konkursna-komisiya#polozhennya>.

316. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Національному антикорупційному бюро України: затв. наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 24.03.2017 №780. URL: <https://nabu.gov.ua/perelik-vidomostey-shcho-stanovlyat-sluzhbovu-informaciyu-u-nacionalnomu-antikorupciynomu-byuro>.

317. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 1, ст.2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/772-19/paran101#n101>.

318.Крет О. В. Інституалізація транспарентності державної влади. Автореф.... канд. політ. наук, спец., Київ, 2010. 20 с.

319.Про Порядок взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів. Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національного антикорупційного бюро України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України 20.10.2017 № 115/197-о/297/586/869/857. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1342-17>.

320.План заходів щодо забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади Національним агентством з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 1015-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1015-2016-%D1%80>.

321.Звіт про діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів за 2017 рік. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2018/04/13/20180413180559-27.pdf>.

322.Верховний суд відправив справу про засекречення декларацій керівництва СБУ на новий розгляд – ЦПК. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-verhovnyi-sud-deklaraciji-sbu/29561712.html>

323.Почему Рада хочет засекретить декларации тех, кто и так уже засекречен. URL: <https://krapka.club/pochemu-rada-hochet-zasekretit-deklaratsii-teh-kto-i-tak-uzhe-zasekrechen/>

324.Бенчмаркінг доброго врядування. Практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. К., ТОВ "Видавництво "Юстон" 2018. 60 с.

325.Толкованов В. В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність. Державне управління: удосконалення та розвиток № 12, 2012 URL:

<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>

326.Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів. Державне управління: теорія та практика. №1, 2005 URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/Beyko.htm>

327.Characteristics of Good Governance. URL: <http://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html>

328.Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління. Монографія. К., КНТ, 2015. 408 с. URL: <https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2016/07/nederzhavni-organizatsiji-yuridichnogo-spryamuvannya-yak-uchasniki-publichnogo-upravlinnya.pdf>

329.Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті європейської інтеграції. Visegrad Journal on Human Rights. №4/1. 2016. С. 158–163.

330.OSCE. What we do. Good governance URL: <https://www.osce.org/good-governance>

331.Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions. A Handbook / Anthony Lanyi and Omar Azfar. – USAID, The IRIS Center, University Research Corporation International, 2005. 155 p.

332.Corruption Risk Assessment and Management Approaches in the Public Sector / Marie Terracol. Transparency International, 2015. 11p.

333.Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia. OECD, 2015. 134 p.

334.Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press, 1988. 240 p. URL: <https://www.worldcat.org/title/controlling-corruption/oclc/47008937>

335.Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції / Світлана Вінборн, Валентин Сисоєв, Володимир Ткаченко. К., USAID/FINREP, 2015. 76с.

336.The Worldwide Governance Indicators URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

337. Transparency and Silence. A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York 2006, Open Society Institute. URL: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf

338. Banisar D. Freedom of Information and Access to Government Records Around the World. World Bank Group, the Open Society Institute. 2002. 45 p.

339. Durrant F. Openness, access to government information and Caribbean governance. *First Monday*, volume 11, number 6 (June 2006). URL: http://firstmonday.org/issues/issue11_6/durrant/index.html

340. Access to information in the federal government. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy.html>

341. Information Commissioner of Canada URL: <http://www.infocom.gc.ca/>

342. Regulations Implementing the United Nations Resolution on the Suppression of Terrorism 2001. URL: <http://www.legislationline.org/documents/id/22001>

343. Access to information: making it work for Canadians: report of the Access to Information Review Task Force. Issued by the Access to Information Review Task Force. URL: <http://publications.gc.ca/site/eng/111252/publication.html>

344. Банісар Д. "Privacy International". Свобода інформації в мире. 2006. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>

345. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект). URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>

346. Пилаєва В.М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. Науковий вісник Херсонського державного університету. № 6-1. Том 3. 2014. С. 23-29.

347. Практика реалізації прав представників ЛГБТКІ-спільноти у діяльності поліції та інших безпекових інституцій у місцевих громадах. Київ – Харків - Запоріжжя – Кривий Ріг (зведені результати пілотного польового моніторингу) / проф. А.Галай. К., Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2019. 17 с.

348. Strengthening Local Government Budgeting and Accountability / Michael Schaeffer, Serdar Yilmaz. Washington, The World Bank, 2008. 23 p.

349. Open Budgets. Transform Lives. The Open Budget Survey 2008. Washington, The Center on Budget and Policy Priorities, 2009. 60 p. URL: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf>

350. Making Budgets More Transparent and Accessible at the Local Level. Why We Invested: International Budget Partnership. URL: <https://medium.com/positive-returns/making-budgets-more-transparent-and-accessible-at-the-local-level-65e9316d0e09>

351. Масштабування Громадського бюджету в бік збільшення праці! URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2593190-vseukrainskij-gromadskij-budzet-abo-cim-ukrainci-evropejziv-zdivuvali.html>

352. Бюджет участі в містах України: регіональний розріз. URL: <https://www.prostir.ua/?news=byudzheth-uchasti-v-mistah-ukrajiny-rehionalnyj-rozriz>

353. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015

354. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

355. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015

356. Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів. Рекомендації Ради Європи N R(81)19. URL: <http://www.dzialosh.ru/02-dostup/books/otcrit/r3-rekomend-81.html>

357. Якименко Ю. Громадянське суспільство в Україні: основні характеристики. URL: http://razumkov.org.ua/upload/yakymenko_civic_society_2004.pdf

358. Open Government Declaration. URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>

359. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови. Державне управління: удосконалення та розвиток № 3, 2015.

URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=819>

360. Крук Н.В. Інформаційна відкритість влади як принцип діяльності органів державної влади. Автореферат дис... канд. політ. наук за спец. 23.00.02. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 18 с.

361. Сороковський В. Є. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг. Методичний посібник. К., ТОВ РПЦ «Золоті Ворота». 2009. 115 с.

362. Методологічні підходи до формування і впровадження інтегрованої моделі відкритого врядування в українських містах. Проект Проміс. Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ). URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/OG_Model_Dec2016.pdf

363. Чому націоналісти зривають гендерні заходи в Україні. 19 грудня 2018. URL: <https://povaha.org.ua/ideji-feminizmu-je-lyudynonenavysnytskymy-chomu-natsionalisty-zryvayut-henderni-zahody-v-ukrajini/>

364. Борці за гендерні права руйнують традиційні сімейні цінності й ненавидять жінок в декреті / Ігор Мірошніченко. 09 березня 2013 URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/miroshnychenko/513a9276512d5/>

365. Як «гендер» і «сексуальна орієнтація» злякали народних депутатів. 17 листопада 2016. URL: <https://povaha.org.ua/yak-hender-i-seksualna-orientatsiya-zlyakaly-narodnyh-deputativ/>

366. Релігійна резидентура Кремля. Кому служить Імператорське православне палестинське товариство. 14.08.2018. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2517386-religijna-rezidentura-kremla-komu-sluzit-imperatorske-pravoslavne-palestinske-tovaristvo.html>

367. Політичне православ'я. 11 липня 2012. URL: <https://risu.org.ua/ua/index/resources/directory/48781/>

368. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної

стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. К., Ваїте, 2016. 280 с.

369. Гаєва Н. П. Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян: теоретичний аспект. Держава і право: Юридичні і політичні науки. 2010. № 49. С. 133–140.

370. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>

371. Про визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035 та від 22 липня 2009 р. № 858: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 389-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2012-%D1%80>

372. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки: затв. указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

373. Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 297-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D1%80/print>

374. Романюк В. Демократія участі: імітація чи реальність. URL: <https://gurt.org.ua/news/recent/14485/>

375. Ковалевіч І.П. Теоретичні засади забезпечення зворотного зв'язку в державному управлінні. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/1/15.pdf>

376. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Під редакцією Толкованова В.В. Київ, Крамар, 2011. 199 с.

377. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. Теорія та практика державного управління. 2016, № 1(52). С. 1-9

378. Демократія участі як спосіб контролювати владу. як це працює? URL: <http://polit-kherson.info/society/2159-demokratii-uchasti-iaak-sposib-kontroliuvaty-vladu-yak-ce-praciuiie.html>

379. Кіндрат Л. Р. Концептуальні засади та сутнісні характеристики демократії участі. Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія “Державне управління”). №1, 2017. С. 13-20.

380. На які реформи вплинув РПП за 5 років? URL: <https://rpr.org.ua/news/na-yaki-reformy-vplynuv-rpr-za-5-rokiv/>

381. Законопроекти, що супроводжуються РПП URL: <https://rpr.org.ua/draft-laws/>

382. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: затв. указом Президента України №501/2015 URL: <http://hro.org.ua/index.php?id=1468263954>

383. Кейси адвокаційних кампаній / Анастасія Красносільська URL: <https://www.slideshare.net/ednannia/ss-80164579>

384. Презентація законопроекту «Про засади державної політики захисту прав людини в умовах подолання наслідків збройного конфлікту» URL: <http://hro.org.ua/index.php?id=1524118142>

385. Асоціація міст України закликає парламент підтримати децентралізаційні законопроекти, які очікують громади. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-zaklykaye-parlament-pidtrymaty-decentralizaciyni-zakonoproekty-yaki>

386. Слобожан О. Законопроект про службу в органах місцевого самоврядування має на меті створити модель стабільного функціонування цих органів. URL: <http://auc.org.ua/novyna/oslobozhan-zakonoproekt-pro-sluzhbu-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya-maye-na-meti>

387. Методичний посібник «Організації та проведення громадського моніторингу ефективності податкової реформи для місцевих громад». Кол. авторів за загальною редакцією В.П. Удовиченка, С.Г. Дриги. Методичний посібник. Славутич, МГО «Лабораторія малого бізнесу», 2012. 64 с.

388. Indicators of Human Rights Certification as Instrument of Public Examination of Human Rights Implementation by Local Authorities in Ukraine. Andrii Halai, Oleh Martynenko, Arkadiy Buschenko, Valeriya Lutkovska. International Journal of Service Science, Management and Engineering. 2018. №5(3). P. 100-110.

389. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

390. Галай А.О. Зміст та форми взаємодії громадських організацій з державними інститутами. Право та управління. 2012. №3. С. 87-98.

391. Співпраця органів влади та інститутів громадянського суспільства у сфері державної молодіжної політики в Україні. Наук. Розробка. Авт. кол : Є. І. Бородін, І. В. Хохрякова, Т. М. Тарасенко та ін. та ін. К., НАДУ, 2012. 56 с.

392. Бюджет участі | Громадський Проект Київ. URL: <https://gb.kyivcity.gov.ua/about>

393. Громадський Проект Хмельницький: Бюджет участі. URL: <https://gp.khm.gov.ua/>

394. Бюджет участі. Громадський Проект Львів. URL: <https://lviv.pb.org.ua/>

395. Galai A. Arten und Tätigkeitsspektrum ukrainischer Menschenrechtsorganisationen. Recht der Osteuropäischen Staaten; ReOS 02/14. 2014. №2. S. 91-103.

396. Галай А.О. Вибір оптимальної моделі взаємодії самоорганізованого громадянського суспільства та сучасної Української Держави. Адміністративне право і процес. 2014. №4 (10). С. 9-15.

397. Навіщо децентралізація?. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

398. Реформа децентралізації. URL:
<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

399. Проведено тренінг з питань відкритості влади, роботи з запитами та зверненнями. URL: <http://www.vin.gov.ua/oda/zvernennia-hromadian/14214-provedeno-treninh-z-pytan-vidkrytosti-vlady-roboty-z-zapytamy-ta-zvernenniamy-2>

400. В Херсоні пройшов семінар-тренінг з медіаграмотності. URL:
<https://zahyst.ks.ua/tag/trening/>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРКОЮ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Одноосібна монографія:

1. Терещук Г.А. Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України. Монографія. Київ, Артек, 2020. 372 с.

Статті у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях:

2. Терещук Г.А. Мазурик С. Інформаційна безпека органів прокуратури: питання організаційно-правового забезпечення. Соціологія права. Науково-практичний журнал. № 3-4 (22-23), 2017. С. 107-115.
3. Терещук Г.А. Поняття принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Актуальні проблеми правознавства. 2017. №1. Т.2. С. 38-48.
4. Терещук Г., Гречанюк Р. Administrative activity of law enforcement agencies of Ukraine (the procuracy of Ukraine and the SFS of Ukraine). Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 3. С. 52-55.
5. Терещук Г. Зарубіжний досвід функціонування основних моделей ювенальної юстиції. Актуальні проблеми правознавства. 2017. Вип. 2 (10). С. 116-120.
6. Терещук Г. Транспарентність як вимога публічно-владної діяльності. Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 4. Т. 2 С. 25-34.
7. Терещук Г.А. Напрямки реалізації компетенції національним агентством із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. Прикарпатський юридичний вісник. Випуск 4, том 2. 2018. С. 138-143.

8. Терещук Г.А. Методологія та організаційно-правове забезпечення принципу транспарентності в Національному антикорупційному бюро України. Науковий вісник Ужгородського національного університету, серія «Право» Випуск 50, том 2. 2018. С. 65-69.

9. Терещук Г.А. Реалізація принципу транспарентності в правоохоронних органах. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 1, том 2. 2018. С. 79-84.

10. Терещук Г.А. Теоретичне визначення принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція, випуск 36, том 1. 2018. С. 93-97.

11. Терещук Г.А. Реалізація принципу транспарентності в роботі органів місцевого самоврядування. Науково-практичний правовий журнал «Підприємство, господарство і право», Випуск 5. 2018. С. 141-146.

12. Терещук Г.А. Транспарентність в діяльності органів публічної адміністрації як один із ключових принципів. Фахове наукове видання «Правова держава». 2018. С. 124-130.

13. Терещук Г.А. Реалізація принципу транспарентності в органах ДФС. Міжнародне видання *Recht der Osteuropaischen Staaten ReOS*. 2018. С.35-44.

14. Терещук Г., Рибалка Н., Мазурик С. Робота з інформацією як елемент транспарентності в діяльності органів прокуратури. Актуальні проблеми правознавства. 2018. Вип. 1. С. 107-110.

15. Терещук Г.А., Мамчур Л.О., Гречанюк С.К., Теорія взаємодії в управлінні правоохоронними органами. Актуальні проблеми правознавства. 2018. №4. С.58-61.

16. Терещук Г.А. Забезпечення транспарентності органів публічної влади через публікацію відкритих даних: адміністративно-правовий вимір. «*Science and society*», Hamilton, Canada, 2018. С. 1327-1343.

17. Терещук Г.А. Методологія та організаційно-правове забезпечення принципу транспарентності в НАБУ. *Development of legal sciences: problems and solutions*. Kaunas, 2018. p. 62-65.

18. Терещук Г.А. Забезпечення прозорості органів публічної влади через публікацію відкритих даних: адміністративно-правовий вимір. Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції законодавства». Випуск 1, 2019. С. 160-164.

19. Терещук Г.А. Вимір прозорості через міжвідомчу взаємодію (на прикладі національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів). Правова позиція. Випуск 1, 2019. С. 59-64.

20. Терещук Г.А. Прозорість як явище та вимога публічно-владної діяльності. Актуальні проблеми правознавства № 2. 2019. С. 83-89.

21. Терещук Г.А. Інформаційно-правові засади діяльності органів публічної влади. Право і суспільство № 4 2019. С. 224-230.

22. Терещук Г.А. Інформаційні правовідносини у діяльності органів публічної адміністрації. International journal of "Supremance of law". №2. 2019. С. 58-65.

23. Терещук Г.А. Інформаційна співпраця як елемент прозорості діяльності органів публічної адміністрації. Право UA. №2. 2019. С. 70-74.

24. Терещук Г.А. Співпраця органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 2. С. 175-177.

25. Терещук Г.А. Форми співпраці публічних інституцій у питаннях розвитку відкритості. Юридичний науковий електронний журнал, 2019. № 4. С. 173-175.

26. Терещук Г.А. Зарубіжний досвід забезпечення принципу прозорості та «доброго врядування» в діяльності публічної адміністрації. Держава та регіони. Серія: Право. № 3. 2019. С. 222-226.

27. Терещук Г.А. Зарубіжна практика забезпечення доступ до інформації як елементу принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право. № 2. 2019. С. 91-94.

28. Терещук Г.А. Зарубіжна практика забезпечення принципу прозорості в діяльності публічної адміністрації. Актуальні проблеми правознавства. № 3. 2019. С. 65-70.

29. Терещук Г.А. Принцип прозорості у діяльності органів виконавчої влади: електронна прозорість та цифровізація прозорості. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право. № 1. 2020. С. 84-90.

Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

30. Терещук Г.А. Прозорість як явище владної діяльності. Публічне право в умовах реформування правової системи. Матеріали науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, 22 травня 2017 р.). Тернопіль, ТНЕУ, 2017. С. 88-90.

31. Терещук Г.А. Прозорість як засіб протидії корупції. «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Тернопіль, 20-21 квітня 2018 р.). Тернопіль, Економічна думка, 2018. С. 112-114.

32. Терещук Г.А. Поняття принципу прозорості. «Захист прав громадян в сучасних умовах». Збірник тез за результатами щорічного круглого столу. (Київ, 14 лютого 2018 р.). К., Київський правозахисний альянс, 2018. С. 87-90.

33. Терещук Г.А. Напрямки реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Тенденції реформування правової системи України і країн світу: правовий, психологічний та соціокультурний аспекти» (Тернопіль, 12 листопада 2019 р.). Тернопіль, ТНЕУ, 2019. С.102-105.

34. Терещук Г.А. Особливості принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації. «Захист прав громадян в сучасних умовах». Збірник тез за результатами круглого столу (Київ, 12 грудня 2019 р.). К., Київський правозахисний альянс, 2019. С.52-55.

35. Терещук Г.А. Вимір транспарентності через міжвідомчу взаємодію. Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Громадська організація «правовий світ». (Дніпро, 1-2 лютого 2019). Дніпро, 2019. С. 55-58

36. Терещук Г.А. Напрямки реалізації компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави. Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Міжнародний гуманітарний університет. (Одеса, 1-2 березня 2019р). Одеса, 2019. С. 63-69

37. Терещук Г.А. Визначення принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Правові реформи в Україні: реалії та сьогодення Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Асоціація аспірантів-юристів. (Харків, 20-21 квітня 2018р). Харків, 2018. С. 47-50

38. Терещук Г.А. Реалізація принципу транспарентності в роботі органів місцевого самоврядування. Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». (Львів, 20-21 квітня 2018), Львів, 2018. С. 79-82.

39. Терещук Г.А. Організаційно-правові засади реалізації принципу транспарентності в роботі ДФС України. Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Східноукраїнська наукова юридична організація. (Харків, 1-2 березня 2019 р). Харків, 2019. С. 71-75.

Додаток Б

ДОВІДКА

**про впровадження матеріалів дисертації Терещук Г.А.
«Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації
принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації
України» у навчальну та наукову роботу Західноукраїнського
національного університету**

19.09.2020

Матеріали дисертаційного дослідження Терещук Г.А. «Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації України» у навчальну та наукову роботу Західноукраїнського національного університету наступним чином:

1. Результати дисертації та її результати використані при проведенні наукових досліджень питань діяльності органів публічної адміністрації України.

2. У роботі кафедр використовуються наступні наукові доробки:

Терещук Г.А. Теоретичне визначення принципу прозорості органів публічної адміністрації. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція, випуск 36, том 1. Одеса, 2018. С. 93-97

Терещук Г.А. Реалізація принципу прозорості в роботі органів місцевого самоврядування. Науково-практичний правовий журнал «Підприємство, господарство і право», Випуск 5. Київ, 2018. С. 141-146

Терещук Г.А. Прозорість в діяльності органів публічної адміністрації як один із ключових принципів. Фахове наукове видання «Правова держава». Одеса, 2018. С. 124-130

Терещук Г.А. Реалізація принципу прозорості в органах ДФС. Міжнародне видання Recht der Osteuropaischen Staaten ReOS. 2018. С.35-44

Терещук Г. Рибалка Н., Мазурик С. Робота з інформацією як елемент транспарентності в діяльності органів прокуратури. Актуальні проблеми правознавства. 2018. Вип. 1. С. 107-110.

Терещук Г.А. Забезпечення транспарентності органів публічної влади через публікацію відкритих даних: адміністративно-правовий вимір. Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції законодавства». Випуск 1, 2019. С. 160-164

Терещук Г.А. Вимір транспарентності через міжвідомчу взаємодію (на прикладі національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів). Правова позиція. Випуск 1, 2019. С. 59-64.

Терещук Г.А. Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності. Актуальні проблеми правознавства №2. 2019. С.83-89

Основні результати роботи використані при формуванні навчально-методичних комплексів підготовки фахівців-юристів.

3. Результати дисертації Терещук Г.А. використовуються при викладанні навчальних дисциплін: «Правові інституції України», «Адміністративне право».

Заступник декана юридичного факультету

ЗУНУ,

кандидат юридичних наук, доцент

