

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



**ТЕРЕЩУК ГАЛИНА АНДРІЇВНА**

**УДК 342.951**

**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

**Автореферат**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Тернопіль – 2021**

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Тернопільському національному економічному університеті.

**Науковий консультант:** доктор юридичних наук, доцент  
**Рибалка Наталія Олегівна**,  
Департамент з питань виконання  
кримінальних покарань  
Міністерства юстиції України,  
заступник начальника.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук  
**Зливко Станіслав Володимирович**,  
Академія Державної пенітенціарної служби  
України, професор кафедри  
адміністративного, цивільного  
та господарського права і процесу;

доктор юридичних наук, професор  
**Мулявка Дмитро Григорович**,  
Університет Державної фіскальної служби  
України, завідувач кафедри оперативно-  
розшукової діяльності;

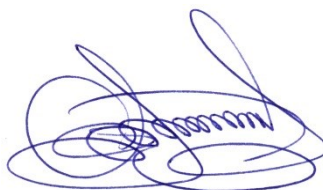
доктор юридичних наук, професор  
**Пузирний Вячеслав Феодосійович**,  
Національний університет «Чернігівська  
політехніка», завідувач кафедри трудового  
права, адміністративного права та процесу.

Захист відбудеться 24 квітня 2021 року о 9.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 58.082.04 у Західноукраїнському національному університеті за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Львівська, 11а, зал засідань.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Західноукраїнського національного університету за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Бережанська, 4.

Автореферат розісланий 19 березня 2021 року.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**С. В. Банах**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**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. Коломоєць, 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. Константінов, 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 транспарентності 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 (транспарентності) 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 транспарентності 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 транспарентності органів публічної влади в Україні;

- охарактеризувати транспарентність як явище та вимогу публічно-владної діяльності;
- визначити транспарентність 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 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. Зокрема,

*вперше:*

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

– інформаційну взаємодію щодо забезпечення транспарентності 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 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, удосконалення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості;

– під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу транспарентності 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 послугу, 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 широким верством 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 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).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, предмет і об'єкт дослідження, охарактеризовано методи наукового пізнання, які застосовані в дисертаційній роботі, розкрито наукову новизну, практичне значення отриманих результатів, означено особистий внесок здобувачки, подано відомості про апробацію матеріалів, анонсовано структуру праці, зазначено її загальний обсяг.

**Розділ 1 «Феномен транспарентності влади: теоретико-правові основи»** складається з трьох підрозділів.

*Підрозділ 1.1 «Історико-правовий аналіз транспарентності органів публічної влади в Україні»* спрямований на визначення та розкриття періодів розвитку засад транспарентності у владній діяльності.

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

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, яке в якості органу прямої демократії

існувало 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.

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. І хоча 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, 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 Конституції передбачалася система стримувань та противаг, яка 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.

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 було фікцією та не відповідали тогочасним реаліям.

П'ятий етап розвитку інституту транспарентності 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.

*У підрозділі 1.2 «Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності»* насамперед звертається увага на тому, що підхід, при якому встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів і громадянського суспільства, є 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.

Закріплення засад транспарентності публічної влади має бути обов'язковим елементом практично кожного нормативно-правового акту, що стосується сфери публічного управління. Воно вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. При цьому відкритість є свідченням належної організаційної роботи, управлінської діяльності та прагнення до формування паритетних відносин в сфері публічного управління. 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 має превентивний характер в економічних та господарських відносинах (до прикладу, запобігає тінізації економіки); сприяє формуванню реальному запобіганню злочинності та утвердженню прав і свобод громадян. (стає неможливим укривання рівня вчинених 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). Крім того, транспарентність як явище сприяє інформаційній безпеці держави, а також її окремих інституцій і механізмів.

У підрозділі 1.3 «Транспарентність як засіб протидії корупції в діяльності органів публічної адміністрації» зауважується, що існує безліч визначень, обумовлених змістом та природою корупції та корупційних діянь (включаючи публічно-владну сферу), проте авторка погоджується, що всі вони можуть існувати, оскільки в більшості випадків відповідають загальному уявленню про корупцію як системного негативного явища, 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 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 сформуванню 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.

**Розділ 2 «Правове забезпечення інформаційних процесів у системі органів публічної адміністрації» містить два підрозділи.**

У підрозділі 2.1 «Інформаційно-правові засади діяльності органів публічної влади» наголошено, що інформаційне забезпечення – обов'язковий елемент організаційного процесу і публічного адміністрування, який

передбачає формування та використання масиву інформації, необхідного для здійснення управлінських операцій. 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.

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.

*У підрозділі 2.2 «Інформаційна співпраця як елемент транспарентної діяльності органів публічної адміністрації» акцентується увага на тому, що 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.*

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.

Інформація – основа швидкого оперативного та стратегічного управління, її зміна, подача, використання є запорукою ефективності адміністративних процесів. 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.

**Розділ 3 «Адміністративно-правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації»** складається з трьох підрозділів.

*Підрозділ 3.1 «Поняття, ознаки та особливості принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації»* містить аналіз теоретико-правових аспектів принципу транспарентності органів публічної адміністрації.

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 вказується 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.



У підрозділі 3.2 «Адміністративно-правове регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації» зауважується, що 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.

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

Природно, що законодавство, яке регулює інформаційну сферу – є 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.

У підрозділі 3.3 «Форми та напрями реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації» 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.

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. 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. Напрямами 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 напрямами реалізації принципу транспарентності у роботі із засобами масової інформації є комунікативні стратегії.

**Розділ 4 «Реалізація принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації різного спрямування»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Принцип транспарентності в діяльності правоохоронних органів» 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.

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 між допустимою поінформованістю, прозорістю та транспарентністю 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 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*, відсутність критеріїв оцінки інформаційного продукту, з позиції його зрозумілості, об'єктивності в контексті сучасного глобального інформаційного буму;
- *по-четверте*, відсутність поняття та змісту принципу прозорості в спеціальному законодавстві з питань діяльності правоохоронних органів.

Реалізація принципу прозорості 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.

У підрозділі 4.2 «Принцип прозорості у діяльності органів виконавчої влади: електронна прозорість та цифровізація прозорості» проаналізовано специфіку реалізації досліджуваного принципу в частині використання новітніх засобів інформаційного менеджменту: подання електронних звернень та публічних електронних запитів; публікація відкритих даних; підвищення якості інформаційних продуктів.

Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для такого: масштабування прозорості 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.

Прозорість в органах публічної адміністрації – 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 апіорі не просто публічними чи відкритими, а максимально доступним та інтерактивними для сприйняття.

У підрозділі 4.3 *Забезпечення транспарентності в діяльності антикорупційних органів (на прикладі НАЗК та НАБУ)*», окрім визначення особливостей транспарентної діяльності в антикорупційній сфері, детально розглянуто реалізацію засади відкритості в діяльності двох інституцій (НАЗК та НАБУ).

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.

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.

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.

**Розділ 5 «Зарубіжний досвід та розширення можливостей неурядових інституцій для забезпечення принципу транспарентності»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 5.1. *«Зарубіжний досвід забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації»* констатується, що 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, 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.

У роботі 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.

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.

Якщо питання доступу до інформації на запит чи звернення до державних органів виконавчої влади складають пасивну сторону принципу транспарентності, 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.

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»).

У підрозділі 5.2. «Співпраця органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості», розглядаючи положення про позитивні і негативні приклади співпраці органів публічної влади та неурядових організацій, авторка в цілому погоджується з поглядами широкого кола науковців та практиків, однак робить 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.

Метою співпраці органів влади з неурядовими організаціями визначається вплив на державну, регіональну та місцеву політику і практику їх реалізації.

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 обмежений вплив на органи влади в частині реалізації рекомендацій моніторинрів. Тому на цьому рівні актуальним є застосування механізмів громадської експертизи, що встановлює певне коло обов’язків для органу влади щодо впровадження напрацьованих пропозицій.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження, було зроблено наступні висновки.

1. Історико-правовий аналіз генезису транспарентності органів влади як явища, принципу, способу функціонування, дозволив сформулювати 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 розвинутої 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 сформуванню 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 транспарентність є елементом зовнішньої комунікації та додатковим контрольно-наглядовим інструментом.

Також констатується необхідність удосконалення системи адміністративних послуг, що надаються відповідними суб'єктами, а також забезпечення спрямування цифрових сервісів на швидкий доступ громадян до публічних послуг, а також на зменшення корупційних ризиків у цій сфері. Для цього пропонується 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 на пряму 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 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 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, 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 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 повинна сприяти посиленню ефективності інформаційної роботи в органах публічної адміністрації, забезпечити широке залучення можливостей громадянського суспільства, сформувані 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 погляд авторки, 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.

Авторське 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 згаданю у числі принципів, але такою, що чітко відповідає принципу транспарентності є засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління. Водночас прослідковується 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 та 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.

Питання доступу до публічно інформації як однієї із засад транспарентності публічної адміністрації активізує положення удосконалення практики діяльності національної правозахисної інституції. Так, на основі досвіду Канади пропонується удосконалення діяльності національного омбудсмена.

На погляд авторки, в Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який відповідальний за контроль доступу до публічно інформації, не вистачає чітких інструментів для впровадження державної інформаційної політики прозорості. Пропонується 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 публічно 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 публічно 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 публічно 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. Авторка визначає ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість. При цьому методологічно та систематично можна припустити, що таких рівнів прозорості публічної адміністрації може бути більше ніж два і наступний рівень мав би називатись «проактивна (партисипативна) прозорість».

Упровадження транспарентності на рівні проактивному дозволяє запобігати корупції у владі, адже участь громадськості убезпечує 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.

13.2. 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».

13.3. 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».

14. Авторка вважає 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 проектів на виконання завдань та функцій держави та місцевого самоврядування;

– співпраця щодо підготовки державних службовців та громадських активістів з питань спільної діяльності.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ 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 транспарентності 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 транспарентності в діяльності публічної адміністрації. Актуальні проблеми правознавства. № 3. 2019. С. 65–70.

29. Терещук Г. А. Принцип транспарентності у діяльності органів виконавчої влади: електронна транспарентність 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. Транспарентність 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. Транспарентність 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 транспарентності. «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 транспарентності 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.

## АНОТАЦІЯ

**Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України. – 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.

Дисертація – один 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 транспарентності в діяльності публічної адміністрації; розглянуто форми та напрямки реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації; визначено особливості принципу транспарентності в діяльності правоохоронних органів; розкрито специфіку електронної транспарентності та цифровізації прозорості у діяльності органів виконавчої влади; проаналізовано стан забезпечення транспарентності в діяльності антикорупційних органів (на прикладі НАЗК та

НАБУ); розглянуто зарубіжний досвід забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації; здійснено характеристику співпраці органів влади з неурядовими організаціями у питаннях розвитку відкритості.

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

## АННОТАЦІЯ

**Терещук Г. А. Концептуальные основы административно-правового обеспечения реализации принципа транспарентности в деятельности органов публичной администрации Украины. - На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Западноукраинский национальный университет Министерства образования и науки Украины. Тернополь, 2021.

Диссертация - один из первых в Украине примеров комплексного исследования, в котором раскрыто концептуальные основы административно-правового обеспечения реализации принципа транспарентности в деятельности органов публичной администрации Украины. В результате проведенного исследования сформулирован ряд концептуальных выводов, которые могут быть использованы для дальнейшей разработки теории отечественного административного и информационного права, а также для улучшения функционирования органов публичной администрации.

Целью диссертации является дальнейшая разработка концепции административно-правового обеспечения реализации принципа транспарентности в деятельности органов публичной администрации Украины и выработка на этой основе предложений теоретико-методологического, нормативно-правового и практического характера. В работе: осуществлен историко-правовой анализ транспарентности органов публичной власти в Украине; охарактеризовано транспарентность как явление и требование публично-властной деятельности; определено транспарентность как средство противодействия коррупции в деятельности органов публичной администрации; раскрыты информационно-правовые основы деятельности органов публичной власти; осуществлен анализ информационного сотрудничества как элемента транспарентной деятельности органов публичной администрации; сформировано представление о понятии, признаках и особенностях принципа транспарентности в деятельности публичной администрации; охарактеризованы административно-правовое регулирование реализации принципа транспарентности в деятельности публичной

администрации; рассмотрены формы и направления реализации принципа прозрачности в деятельности органов публичной администрации; определены особенности принципа прозрачности в деятельности правоохранительных органов; раскрыта специфика электронной прозрачности и цифровизации прозрачности в деятельности органов исполнительной власти; проанализировано состояние обеспечения прозрачности в деятельности антикоррупционных органов; рассмотрен зарубежный опыт обеспечения принципа прозрачности в деятельности публичной администрации; осуществлена характеристика сотрудничества органов власти с неправительственными организациями в вопросах развития открытости.

**Ключевые слова:** принцип прозрачности, публичная администрация, прозрачная деятельность, реализация принципа прозрачности, антикоррупционная деятельность, открытость, информация, информационно-правовые отношения, информационное сотрудничество, административно-правовое регулирование прозрачности.

## SUMMARY

**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.

Підписано до друку 19.03.2021 р.  
Формат 60x90/16. Гарнітура Times.  
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.  
Умов. друк. арк. 1,9. Обл.-вид. арк. 2,0.  
Зам. № А014-21. Тираж 100 прим.

Видавець та виготовлювач  
Західноукраїнський національний університет  
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46009

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Видавничо-поліграфічний центр «Університетська думка»  
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46009  
тел. (0352) 47-58-72  
E-mail: [edition@wunu.edu.ua](mailto:edition@wunu.edu.ua)