

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. Н.КАРАЗІНА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

ПИЛАЄВА ВІКТОРІЯ МИКОЛАЇВНА

Прим. № \_\_\_\_\_

УДК 342.951.02:342.5(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право  
08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії)

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

\_\_\_\_\_ В. М. Пилаєва

Науковий керівник – Кагановська Тетяна Євгеніївна, доктор юридичних наук,  
професор, Заслужений юрист України

Харків – 2017

## АНОТАЦІЯ

**Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право). – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2017.**

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

У роботі надано загальнотеоретичну характеристику принципів діяльності органів виконавчої влади. Обґрунтовано положення щодо про доцільність розмежування принципів організації виконавчої влади, які сприяють створенню належних умов її здійснення, як ієрархічно-побудованої системи органів, та принципів діяльності органів виконавчої влади, як основних засад забезпечення здійснення їх функцій в державі. Проведена класифікація принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм функціональної спрямованості принципів (принципи загального, спеціального та окремого порядку).

Встановлено, що в умовах здійснення адміністративної реформи правова категорія «принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні» має динамічний характер, а самі принципи можуть класифікуватися: за джерелами закріплення; за характером нормативного акту, в якому вони закріплені; в залежності від органу, на діяльність якого розповсюджується дія принципу; за відповідними нормами законодавства України; за змістом принципів.

Охарактеризовано транспарентність як правову категорію. Розкрито зміст, значення та структуру принципу транспарентності, встановлено його

зв'язок та співвідношення з іншими принципами діяльності органів виконавчої влади.

Досліджено наукові підходи до тлумачення категорії «транспарентності» в науці адміністративного права: 1) розуміння «транспарентності» у зв'язку із правом громадян на доступ до публічної інформації; 2) ототожнення транспарентності з принципами гласності, прозорості та відкритості, які разом розглядаються як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом; 3) визначення категорій прозорості, відкритості та гласності як окремих, не тотожних понять, та ігнорування звернення до категорії транспарентності; 4) обґрунтування комплексної природи «транспарентності» як принципу, який є ширшим за змістом та об'єднує набір категорій: «прозорості», «відкритості», «гласності», «публічності», «права доступу до публічної інформації», «підзвітності» тощо.

Стверджується, що принцип транспарентності посідає місце загального елементу у класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади. Проаналізувавши трансформацію сучасної категорії «транспарентності», з'ясовано, що принцип: забезпечує гарантування верховенства права, законності, пріоритетності прав та свобод людини і громадянина та ефективності в діяльності органів виконавчої влади; виступає основою для формування принципів нижчого порядку – спеціальних та окремих елементів у класифікації системи принципів діяльності органів виконавчої влади.

Принцип транспарентності визначається як комплексний принцип діяльності органів виконавчої влади, який за змістом охоплює елементи права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування. Одержали подальшого розвитку наукові підходи до розуміння змісту принципів прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та транспарентності, також визначено їх взаємозв'язок та різницю між категоріями.

Визначено адміністративно-правове регулювання закріплення, реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Розкрито основи нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації, забезпечення відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Проведена класифікації системи забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики, яка складається з чотирьох блоків: проведення інформування, реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, налагодження політичного діалогу, побудова партнерських відносин.

Виділено структуру адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: 1) сукупність гарантій дотримання принципу транспарентності: засоби державного і громадського контролю; 2) юридична відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади в випадках порушення норм законодавства в сфері регулювання складових елементів принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади (соціальна, політична, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна).

На основі аналізу зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади сформульовано конструктивні пропозиції щодо оптимізації нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Виділено особливості проведення процесу гармонізації законодавства та імплементації правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Під гармонізацією вітчизняного законодавства та законодавства ЄС в сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні пропонується розуміти пристосування

внутрішнього законодавства до стандартів нормотворення та нормозастосування в сфері правового забезпечення принципу, шляхом імплементації правової моделі комплексного принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації Союзу та його текстуального закріплення в Конституції та Законах України, а також законодавчого закріплення сучасних європейських заходів реалізації та захисту принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації ЄС.

Розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в сфері забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, які полягають у проведенні заходів щодо підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

**Ключові слова:** класифікація принципів діяльності органів виконавчої влади, принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, нормативно-правове закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, правові засоби реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, засоби адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, гармонізація, імплементація, оптимізація нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

### **Список публікацій здобувача за темою дисертації**

*– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. № 6–1. Т. 3. С. 23–29.

2. Пилаєва В. М. Класифікація загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. С. 215–219.

3. Пылаева В. Н. Система принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине: проблемы правового закрепления // *Legea și viața*. 2016. № 1/2 (289). С. 87–91.

4. Пилаєва В. М. Проблеми нормативного закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві // *Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право*. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 51–55.

5. Пилаєва В. М. Наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права // *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.

6. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади // *Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2016. Вип. 21. С. 261–264.

*- наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Pylaieva V. M. Transparency in public administration // «Академічні та наукові виклики різноманітних галузей знань у 21-му столітті»: матеріали IV міжнар. студентської наукової конф., м. Харків, 20 берез. 2015. Ч. 1. Humanities. 2015. С. 79–82.

8. Пилаєва В. М. Шляхи адаптації вітчизняного законодавства до правових норм європейського союзу у сфері забезпечення принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: міжнар. конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 24 квіт. 2015 р. С. 306–310. URL: [http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik\\_24\\_04\\_2015.pdf](http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik_24_04_2015.pdf).

9. Пилаєва В. М. Принцип транспарентності як чинник забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади // *Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, м. Харків, 18–19 верес. 2015 р. С. 30–35.

10. Пилаєва В. М. Міжнародно-правові акти в сфері закріплення принципу транспарентності діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] // *Верховенство права – основоположний принцип правової держави:*

VII Науковий круглий стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів, м. Харків, 18 груд. 2015 р. С. 201–207. URL: <http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/zbirnyk-18122015.pdf>.

11. Пилаєва В. М. Генезис розвитку та законодавчого закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: XII міжнар. наукова конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 22 квіт. 2016 р. С. 312–315. URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11809/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%2022.04.2016.pdf>.

## ABSTRACT

**Pylaieva V. M. Administrative and Legal Basis of the transparency provision in the activities of the executive power bodies in Ukraine.** – Qualifying research paper, manuscript. Thesis for a Candidate Degree in Law (PhD) Speciality 12.00.07 «Administrative law and process; financial law; information law». (08 – Jurisprudence). – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The thesis is dedicated to a complex research of administrative and legal basis of the transparency provision in the activities of the executive power bodies in Ukraine.

The general theoretical description of the principles of the executive power activities in Ukraine is provided. The standing on the expediency of distinction of the principles of executive power organization, that contributes to the creation of conditions for its implementation, as a hierarchically built system of bodies, and principles of activity of executive authorities - the fundamental principles of providing the exercise of their functions in the state, is established. The classification of the principles of activity of the executive authorities is realized, following the criterion of the functional orientation of the principles (general, special, separate).

It was established that in the circumstances of implementation of the administrative reform, the legal category of «principles of the activities of executive

power bodies in Ukraine» has a dynamic nature, and the principles themselves can be classified: by the sources of fixation; by the type of the normative act in which they are fixed; depending on the organ which activity is covered by the principle; according to the legislation of Ukraine; by the content of principles.

Transparency is defined as a legal category. The content, meaning and structure of the principle of transparency are disclosed, its connection and correlation with other principles of the executive power activities are established.

The scientific approaches to the interpretation of the category of «transparency» in the science of administrative law are studied: 1) understanding of «transparency» in connection with the right of citizens to access to public information; 2) identification of transparency with the principles of publicity, clarity and openness, which are together considered as synonymous notions, endowed with a unified content; 3) designation of the categories of publicity, openness and clarity as separate, not identical concepts, and ignoring the use of the category of transparency; 4) justification of the complex nature of «transparency» as a principle that is wider in its content and combines a set of categories: «clarity», «openness», «publicity», «right of access to public information», «accountability» and so on.

It is stated that the principle of transparency is considered a general element in the classification of the principles of the activities of the executive power bodies. After having analyzed the transformation of the modern category of «transparency», it is asserted that the principle: ensures the safeguarding of the supremacy of law, legality, the priority of human and citizen's rights and freedoms and the efficiency of the activities of the executive power bodies; acts as the basis for the formation of principles of a lower order - special and distinct elements in the classification of the system of the principles of the activities of the executive power bodies.

The principle of transparency is determined as a complex general principle of executive power, which includes elements of the right of access to public information, openness, clarity, publicity, accountability, simplification of the language of administration. Scientific approaches to understanding the content of the principles of publicity, openness, clarity, accountability and transparency have been



further evolved, as well as their interconnection and differences between categories have been established.

Administrative and legal regulation of legal fixation, realization and administrative and legal protection of the transparency principle in the activities of the executive power bodies in Ukraine are determined.

The basis of the normative and legal implementation of the principle of transparency in the activity of executive authorities in Ukraine as a complex of legal norms regulating public relations concerning the attainment realized by citizens of the right of access to public information, provision of openness, clarity, publicity, accountability and simplification of the language of administration in the activities of executive bodies in Ukraine are disclosed.

The classification of the system of providing the implementation of the complex principle of transparency in the activities of executive authorities is achieved according to the criterion of the level of participation of representatives of the public in the process of making political decisions: 1) informing the public; 2) realization of the mechanism of attracting citizens; 3) improvement of political dialogue; 4) building partnerships between government and society.

The structure of the administrative and legal protection of the transparency principle is distinguished: 1) a set of guarantees of safeguard of the principle of transparency: means of state and public control; 2) legal responsibility of officials of executive authorities in cases of violations of the norms of legislation in the sphere of regulation of components of the principle of transparency of executive authorities.

Based on the analysis of the foreign experience in the field of legal provision of transparency in the activities of the executive power bodies are formulated constructive suggestions concerning optimization of normative and legal provision of the transparency principle in the activities of the executive power bodies in Ukraine.

The particularities of the conduction of the process of harmonization of legislation and implementation of legal norms of the European Union in the sphere of providing transparency in the activities of executive power bodies are underlined.

With the conception of harmonization of domestic legislation and EU legislation in the sphere of legal provision of the transparency principle in the

activities of executive power bodies in Ukraine is suggested to mean the adaptation of domestic legislation to the standards of creation and application of norms in the sphere of legal provision of the principle, through the implementation of the legal model of the complex principle of transparency in the activities of public administration of the Union and its textual consolidation in the Constitution and Laws of Ukraine; and also the legislative fixation of modern European methods for the realization and protection of the principle of transparency in the activities of public administration of the Union.

Proposals on the enhancement of the legislation of Ukraine in the sphere of ensuring transparency in the activities of executive authorities are developed, which consist in promoting activities to increase the efficiency of the administrative and legal provision of the transparency principle in the activities of executive authorities in Ukraine.

**Key words:** classification of the activities executive power principles, transparency principle in the activities of the executive power bodies, legal fixation of the transparency principle in the activities of the executive power bodies, legal ways of realization of the transparency principle in the activities of the executive power bodies, means of administrative and legal protection of the transparency principle in the activities of the executive power bodies, harmonization, implementation, optimization of normative and legal provision of the transparency principle in the activities of the executive power bodies.

**The list of scientific articles published on the thesis topic:**

*– in which the main scientific results of the thesis are published:*

1. Pylaieva V. M. Realization of the principle of transparency in the activities of the executive power: European experience // Scientific Bulletin of Kherson State University. Series «Juridical sciences». 2014. ed. 6-1, V. 3. P. 23-29.

2. Pylaieva V. M. Classification of the general principles of the activities of executive power in Ukraine // Scientific Bulletin of V. N. Karazin Kharkiv National University. Part: Law. 2015. № 1151. P. 215-219.

3. Pylaieva V. M. System of the principles of the executive power activities in Ukraine: problems of legal confirmation // *Legea și viața*. 2016. № 1/2 (289). P. 87–91.

4. Pylaieva V. M. The problems of transparency principle's legal confirmation in the executive power activities in national legislation // *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Part: Law*. 2016. ed. 36. V. 2. P. 51-55.

5. Pylaieva V. M. Scientific approaches for transparency principle's determination in the activities of the executive power in the national science of administrative law // *Law and society*. 2016. №2. Part 2. P. 128-132.

6. Pylaieva V. M. Types of legal framework implementing the principle of transparency in the activities of executive bodies // *Scientific Bulletin of V. N. Karazin Kharkiv National University. Part: Law*. 2016. ed. 21. P. 261-264.

– *which testify the approbation of the materials of the thesis:*

7. Pylaieva V. M. Transparency in public administration // *Collection of IV scientific researches «Academic and scientific challenge of diverse fields of knowledge in the 21st century»*. Kharkiv. (on the 20th of March 2015). Part. 1. Humanities. 2015. P. 79–82.

8. Pylaieva V.M. Ways of adaptation of the domestic legislation to the legal norms of the European Union in the sphere of providing the principles of the activity of executive authorities in Ukraine // *From civil society to the rule of law state: international conference of young scientists and students*, Kharkiv. ( on the 24 of April 2015). 2015 P. 306-310. URL: [http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik\\_24\\_04\\_2015.pdf](http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik_24_04_2015.pdf).

9. Pylaieva V.M. Principle of transparency as a factor of the provision of the executive authorities' efficiency // *Primary directions of development of modern legal science: materials from the international scientific and practical conference*, Kharkiv, (on the 18-19 of September 2015). 2015 P. 30-35.

10. Pylaieva V.M. International legal acts in the sphere of fixation of the principle of transparency in the public administration activity // *Supremacy of law - the fundamental principle of the rule of law state: VI Scientific round table of young*

scientists, postgraduates and masters, Kharkiv. (on the 18 of December 2015). 2015. P. 201-207. URL: <http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/zbirnyk-18122015.pdf>.

11. Pylaieva V.M. Genesis of the development and legislative consolidation of the principle of transparency in the activity of executive authorities // From civil society to the rule of law state: the XII International Conference of Young Scientists and Students. Kharkiv. (on the 22 of April 2016). 2016 P. 312-315. URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11809/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%2022.04.2016.pdf>.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                                                       |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>                                                                                                                                                                 | <b>15</b>  |
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                                                                                                     | <b>16</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1. ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ<br/>ВЛАДИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА</b>                                                                                                  |            |
| <b>1.1</b> Поняття та види принципів діяльності органів виконавчої влади.....                                                                                                                         | <b>23</b>  |
| <b>1.2</b> Зміст і значення транспарентності в діяльності органів виконавчої<br>влади.....                                                                                                            | <b>44</b>  |
| <b>1.3</b> Зв'язок та співвідношення принципу транспарентності з іншими<br>принципами діяльності органів виконавчої влади.....                                                                        | <b>63</b>  |
| Висновки до розділу 1.....                                                                                                                                                                            | 79         |
| <b>РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ<br/>РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ<br/>ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b>                                                     |            |
| <b>2.1</b> Нормативно-правове закріплення принципу транспарентності в діяльності<br>органів виконавчої влади.....                                                                                     | <b>83</b>  |
| <b>2.2</b> Правові засоби реалізації принципу транспарентності в діяльності органів<br>виконавчої влади.....                                                                                          | <b>101</b> |
| <b>2.3</b> Засоби адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в<br>діяльності органів виконавчої влади.....                                                                            | <b>123</b> |
| Висновки до розділу 2.....                                                                                                                                                                            | 143        |
| <b>РОЗДІЛ 3. ОПТИМІЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО<br/>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ<br/>ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b>                                                      |            |
| <b>3.1</b> Зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення принципу<br>транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.....                                                                   | <b>145</b> |
| <b>3.2</b> Гармонізація вітчизняного законодавства та імплементація правових норм<br>Європейського Союзу у сфері забезпечення принципу транспарентності в<br>діяльності органів виконавчої влади..... | <b>170</b> |

**3.3** Напрями вдосконалення законодавства України в сфері забезпечення  
принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.....191

Висновки до розділу 3.....210

**ВИСНОВКИ**.....213

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**.....218

**ДОДАТОК**.....244

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

Конституція України - КУ

Закон України - ЗУ

Кабінет Міністрів України – КМУ

Міністерство Юстиції України – Мін'Юст України

Центральні органи виконавчої влади - ЦОВВ

Засоби Масової Інформації - ЗМІ

Недержавні громадські організації - НГО

Європейський Союз –ЄС

Організація економічного співробітництва та розвитку – ОЄСР

Організація Об'єднаних Націй - ООН

Європейський правовий простір – ЄПП

Єдиний адміністративний простір – ЄАП

Електронне врядування – е-врядування

Електронний Уряд – е-уряд

Електронна демократія – е-демократія

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Запорукою підвищення довіри до влади та побудови європейської системи публічного врядування в Україні виступає формування партнерських відносин між виконавчою гілкою влади та сектором громадського суспільства. Важливим завданням при реформуванні системи публічного управління в умовах євроінтеграції виступає перегляд засад правового регулювання сфери забезпечення діяльності органів виконавчої влади в Україні. Це свідчить про необхідність зміни концепції функціонування органів виконавчої влади як прозорого, підзвітного громадськості та побудованого на наукових принципах механізму організації та діяльності органів публічного управління, що, в свою чергу, викликає потребу дослідження стану правового регулювання транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

На теперішній час вітчизняна наука адміністративного права не містить необхідного обсягу наукових досліджень змісту та значення правової категорії «транспарентність в діяльності органів виконавчої влади». У зарубіжній правовій доктрині транспарентність розглядається як комплексний принцип, закріплений нормами законодавства Європейського Союзу в якості елемента системи принципів ефективного врядування. Імплементация означених принципів є невід'ємною частиною процесу адаптації адміністративного законодавства України до норм та стандартів права Європейського Союзу і покликана забезпечити формування європейської моделі відкритого публічного управління в нашій державі й сприяти усуненню існуючих законодавчих прогалин.

Таким чином, дослідження транспарентності як правової категорії є, по-перше, засобом подолання прогалин у вітчизняному нормативно-правовому забезпеченні принципів прозорості, гласності, відкритості, підзвітності та права доступу до публічної інформації в діяльності органів виконавчої влади в Україні. По-друге, це надасть змогу переглянути доктринальні аспекти сучасної



системи принципів діяльності органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх функціонування.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали праці таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Е. Афонін, В. Д. Бакуменко, В. П. Беглиця, А. І. Буханевич, Ю. П. Битяк, М. М. Воронов, Н. Л. Виноградова, Л. Гладченко, О. О. Григорян, Н. Гудима, С. Д. Дубенко, І. Ібрагімова, Т. Є. Кагановська, Ю. В. Ковбасюк, Т. О. Коломоєць, І. В. Костенок, О. Крет, М. І. Лахижа, В. Я. Малиновський, А. Ф. Мельник, В. І. Мельниченко, Н. Р. Нижник, Д. М. Овсянко, М. Пашковська, Є. О. Романенко, О. П. Рябченко, В. О. Серьогін, Т. М. Слинько, А. В. Солонар, О. В. Старчук, О. В. Суший, О. І. Сушинський, Г. Й. Ткач, Ю. Тодика, Ж. І. Торяник, Н. П. Христинченко, М. В. Цвік, В. О. Щербанюк, Л. С. Явич та інші.

Проблеми реалізації окремих аспектів принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади висвітлені у працях зарубіжних вчених: Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, М. Н. Афанасьєвої, Дж. М. Балкін, М. Баур, М. Граймо, Дж. Бохман, Д. Бротінгама, В. Брук, М. Теллер, В. С. Гвоздевої, М. Грімес, В. Гинзберг, Р. Даля, С. Х. Дрю, Є. О. Каменської, Ю. М. Козлова, К. Кузьміна, Р. Лоурі, Ф. Манганаро, П. Манченко, Р. Мітчелла, Д. М. Овсянко, Х. Парка, Дж. Д. Піотровські, С. Предчел та М.Е. де Лью, С. Сергєєва, Э. Дж. Сміта, Ю. Н. Старілова, Дж. Стігліц, Д. Хамфрі, Л. Є. Хелчин, К. Худа.

Існуючі на сьогодні дослідження в сфері обраної тематики побіжно розкривають її основні аспекти та положення, адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні як такі до теперішнього часу не були предметом окремого комплексного дослідження.

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є визначення та науково-теоретичне обґрунтування адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства в означеній сфері з метою підвищення ефективності діяльності органів державної влади в Україні.

Відповідно до мети дослідження було поставлено наступні задачі:

- охарактеризувати наукові підходи до визначення та класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні
- дослідити та охарактеризувати правову природу категорії «транспарентність в діяльності органів виконавчої влади»;
- встановити місце принципу транспарентності в системі принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, визначити його зміст та структуру;
- окреслити та уніфікувати основу нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні;
- виокремити та охарактеризувати особливості адміністративно-правового регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та розробити пропозиції щодо гармонізації вітчизняного законодавства та імплементації правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення цього принципу.

*Об'єктом дослідження* виступають суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації транспарентності як засади діяльності органів виконавчої влади в Україні.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

**Методи дослідження.** Методологія виконання дисертаційного дослідження зумовлена його метою та завданнями і ґрунтується на сукупності загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, які забезпечили всебічність, об'єктивність та повноту висвітлення обраної теми.

Метод поєднання аналізу та синтезу надав змогу окреслити ознаки, місце та значення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади (підрозділи 1.2, 1.3), системно-структурний метод – провести дослідження та уніфікацію принципів діяльності органів виконавчої влади (підрозділи 1.1, 1.3). Використання методу сходження від абстрактного до

конкретного допомогло визначити другорядні елементи структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та елементи системи його реалізації й адміністративно-правової охорони (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3). Метод класифікації застосовано для диференціювання елементів системи принципів діяльності органів виконавчої влади (підрозділ 1.1). На основі логіко-юридичного методу сформовано низку авторських визначень понять (розділи 1–3), завдяки порівняльно-правовому методу виявлено особливості нормативно-правового закріплення та адміністративно-правового регулювання і охорони принципу транспарентності у національній та зарубіжній доктрині права (розділи 2–3). Метод узагальнення дозволив визначити напрями удосконалення вітчизняного законодавства у сфері правового регулювання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні (підрозділи 3.2, 3.3). Статистичний метод використано для обробки та узагальнення статистичних даних досліджень міжнародних неурядових організацій при вивченні стану забезпечення елементів комплексного принципу транспарентності в діяльності органів державної влади в країнах-членах Європейського Союзу (підрозділ 3.1, 3.2).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших в Україні комплексних досліджень адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, що виносяться на захист, а саме:

*уперше:*

– запропоновано ввести в науковий обіг правову категорію «комплексний принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні», який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням та створення шляхів (каналів) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління;

– доведено, що транспарентність є загальним принципом діяльності органів виконавчої влади, який включає в себе такі елементи: право доступу до публічної інформації, відкритість, прозорість, гласність, підзвітність, вимогу спрощення мови адміністрування;

– запропоновано авторський підхід до класифікації системи забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики, яка складається з чотирьох блоків: проведення інформування, реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, налагодження політичного діалогу, побудова партнерських відносин;

– розроблено спосіб нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в законодавстві України;

*удосконалено:*

– підходи до визначення сутності поняття «принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні», як закріплених в Конституції України та нормативно-правових актах положень, що спрямовують свій регулятивний вплив на визначення сутності діяльності органів виконавчої влади, взаємозв'язків між завданнями, формами та методами реалізації їх функцій;

– наукову класифікацію принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм функціональної спрямованості на принципи: 1) загального порядку; 2) спеціального порядку; 3) окремого порядку;

– підходи до розуміння змісту принципів прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, обґрунтовано їх взаємозв'язок;

*дістали подальшого розвитку:*

– положення щодо доцільності розмежування принципів організації виконавчої влади, які сприяють створенню належних умов для її здійснення як ієрархічно побудованої системи органів, та принципів діяльності органів

виконавчої влади як основних засад забезпечення здійснення їх функцій в державі;

– наукові погляди щодо особливої правової природи принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, дослідження внутрішньої та зовнішньої цінності принципу в галузі публічного управління;

– теза про те, що громадський контроль є одним із ключових чинників забезпечення реалізації та охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні;

– наукові положення щодо реформування моделі парламентського контролю в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні та впровадження спеціального органу – Комісара (Уповноваженого) з питань доступу до публічної інформації.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на міжнародних та вітчизняних наукових і науково-практичних конференціях та круглих столах: «Академічні та наукові виклики різноманітних галузей знань у 21-му столітті» (м. Харків, 20 березня 2015 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 24 квітня 2015 р.), «Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 18–19 вересня 2015 р.), «Верховенство права – основоположний принцип правової держави» (м. Харків, 18 грудня 2015 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 22 квітня 2016 р.).

**Структура та обсяг дисертації** обумовлені предметом, метою та задачами дисертаційного дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Повний обсяг дисертації становить 245 сторінок, з них основного тексту – 205 сторінок, список використаних джерел містить 216 найменувань, викладених на 26 сторінках, анотацію викладено на 12 сторінках, додаток складається з 2 сторінок.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертацію виконано відповідно до напрямів наукових

досліджень, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року» від 7 вересня 2011 р. № 942, планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 роки «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

- науково-дослідницькій сфері – для формування теоретичного підґрунтя подальших досліджень системи принципів діяльності органів публічного врядування;

- правотворчості – як основа для реформування вітчизняного законодавства, що врегульовує реалізацію права на доступ до публічної інформації, забезпечення принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності в діяльності органів виконавчої влади;

- правозастосовній діяльності – для підвищення рівня реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління та забезпечення транспарентності в діяльності посадових осіб органів виконавчої влади в рамках реалізації антикорупційної реформи в Україні;

- навчальному процесі – як теоретичні матеріали для викладання таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Державне управління», «Інформаційне право», спеціальних навчальних курсів та підготовки навчальної літератури із зазначених дисциплін.

## **РОЗДІЛ 1. ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

### **1.1 Поняття та види принципів діяльності органів виконавчої влади**

Система публічного врядування країн Заходу розвивається у напрямку підвищення демократизації державних інституцій, відповідності їх до запитів та потреб громадян, зростання ролі громадянського суспільства та громадської думки при обранні методів і засобів управління, ключовою метою постає підвищення ефективності діяльності органів державної влади.

Запорукою побудови ефективного механізму публічного управління в Україні має виступити забезпечення високого рівня ефективності діяльності органів виконавчої влади. Поряд із цим, процес побудови демократичної й ефективної системи виконавчої влади в Україні, яка відповідатиме стандартам права Європейського Союзу, обтяжується тим, що вітчизняна система публічного управління зберігає в собі як інститути радянської доби, так і інститути, що сформувалися в період становлення незалежності.

Чинником створення ефективного механізму функціонування виконавчої гілки влади виступає проведення адміністративної реформи в Україні. Ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи надано адміністративному праву, як фундаментальній галузі українського публічного права, яка закладає правові засади функціонування системи виконавчої влади та виступає інструментом її здійснення. У свою чергу, метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин влади та суспільства, у яких кожній людині гарантовано реальне додержання та охорона належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [1]. Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, заходи її здійснення ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування

виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі [1]. Головною ціллю на шляху до розбудови демократичного ефективного сучасного публічного управління в Україні виступає необхідність розробки та впровадження сучасних принципів діяльності органів виконавчої влади, що є науковою проблемою та покладається на вчених-адміністративістів.

Вітчизняна доктрина адміністративного права, як і система національного законодавства, не закріплюють чіткого визначення змісту поняття «принципів діяльності органів виконавчої влади» та їх класифікації. При цьому забезпечення нормативно-правового закріплення сучасних принципів діяльності органів виконавчої влади, які відповідають міжнародним стандартам та стандартам Європейського Союзу, є засобом подолання прогалин і забезпечення ефективності нормативно-правового регулювання функціонування виконавчої гілки влади. Таким чином, актуальною проблемою сучасної науки адміністративного права виступає необхідність проведення подальшого наукового дослідження поняття та видів принципів діяльності органів виконавчої влади.

Необхідно розуміти, що принципи не є сталою категорією права, вони формуються на основі конкретного правового досвіду та правової культури в країні і базуються на основних положеннях правової системи з урахуванням, як вже досягнутого рівня, так і перспектив розвитку. Отже, важливо пам'ятати, що проведення реформування виконавчої влади має базуватися на чітко визначених теоретичних основах правого регулювання вказаної сфери, якими виступають сучасні принципи діяльності її органів, які мають відповідати стану розвитку сучасного українського суспільства та, поряд із цим, забезпечувати ефективність діяльності системи органів виконавчої влади.

Визначення змісту категорії «принципів діяльності органів виконавчої влади» перш за все тісно пов'язано із дослідженням правової природи поняття «принципу». Важливо зазначити, що при наданні визначення поняття принципів права, як і принципів діяльності органів виконавчої влади, теоретичні джерела часто звертаються до заміни понять «принцип» термінами



«засада», «ідея», «сутність» або «закономірність», що видається нам не об'єктивним, адже дані категорії є спорідненими лише з позиції гносеології.

Ідеї є формами пізнання, які отримують дані з органів чуття й організовують досвід. Принципи права є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, тобто виконує функцію загального закріплення суспільних відносин, що і дає можливість розглядати їх з позиції певних ідей, керівних засад [2]. Ми погоджуємося з тим, що першочергово принципи виникають у правосвідомості людини у вигляді керівних ідей і формують ідеологічне підґрунтя для побудови об'єктивного права. При цьому «характеристика принципу права як керівної, визначальної ідеї є ідеологічною складовою цього поняття (рівень правосвідомості), а тому це більш суб'єктивна характеристика, а не юридична, хоча й значної кількості вчених» [3].

Сутність – це філософська категорія, що виражає основне, те, що визначальне в предметі, таке, що зумовлене глибинними внутрішніми зв'язками й тенденціями розвитку та пізнання на рівні теоретичного мислення. У свою чергу, закономірності – це «сталі, повторювані, загальні і необхідні зв'язки, тенденції і суттєві явища суспільного життя, що об'єктивно існують» [4]. Закономірності державного управління - це суттєві, усталені, необхідні зв'язки та відношення, які об'єктивно існують в управлінських явищах та процесах і певним чином регулюють діяльність. З одного боку, принцип стосовно закономірностей і законів може виступати похідним і бути їх відображенням. З іншого боку, принцип також може виступати «першоджерелом», відповідно до якого формуються зв'язки і відношення, тобто закономірності. У такому разі закони і закономірності будуть похідними від принципу [5].

Юридична доктрина не містить загальноприйнятого визначення категорії «принципів права». *Principium* – у перекладі з латинської означає «першоджерело». Про принципи завжди йдеться тоді, коли необхідно закласти основу для розвитку певного явища. Звертаючись до визначення поняття «принципу», необхідно пам'ятати, що у наукових джерелах принципи права характеризують, як загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасників, а

також як вихідні керівні засади, відправні установи, що виражають сутність права і впливають із ідей справедливості й свободи, а також визначають загальну спрямованість і найістотніші риси діючої правової системи.

У науці адміністративного права сформовано дві концепції визначення поняття «принципів права». Згідно з першою концепцією, що побудована на теорії позитивізму, принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм і об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Відповідно до другої концепції, яка бере початок від ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [6].

Правова природа принципів характеризується тим, що вони є системоутворюючими елементами права, регуляторами суспільної поведінки та, серед іншого, наділені власними ознаками, як: «засадничість, концентрованість, високий ступінь абстрагування, внутрішня єдність, стабільність, примат щодо норм права, зворотна дія в часі» [7 С. 4], об'єктивність, незалежність, динамічність, єдність, ієрархічність, відсутність обов'язкової формальної фіксації.

Зберігаючи в собі загальні ознаки поняття «принципів права», принципи діяльності органів виконавчої влади є самостійною категорією права, які покликані забезпечити теоретико-методологічну основу функціональної системи виконавчої влади в державі. Указані принципи закладають підґрунтя нормативно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Поряд із цим, у науковій практиці існує підхід до визначення та класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади крізь призму категорій «принципів державної влади», «принципів державного управління», «принципів публічного адміністрування» або «принципів публічної адміністрації». Отже,

залишаються незрозумілими кореляційні відносини між принципами вищезгаданих інститутів адміністративного права та принципами діяльності органів виконавчої влади.

Ключовим елементом у формуванні змісту поняття «принципів діяльності органів виконавчої влади» виступає розуміння сутності категорії «виконавчої влади». Будучи самостійною гілкою єдиної державної влади, виконавча влада не може ототожнюватися з конкретним видом державної діяльності та формами її реалізації.

У силу спадковості радянської доктрини права, галузь вітчизняного адміністративного права зберігає в собі існування вузького підходу до визначення виконавчої влади крізь призму державного управління. При цьому, враховуючи постійне розширення повноваження та сфери діяльності органів виконавчої влади, що, в свою чергу, зумовлюється потребами підвищення ефективності управління сучасними суспільними процесами, ототожнення виконавчої влади з державним управлінням не відображає істинної сутності виконавчої влади. Безумовно, виконавча влада відіграє провідну роль у реалізації управлінських функцій в державі. Державне управління, в окремих випадках, може бути розглянуте як форма практичної реалізації виконавчої влади, тому ми враховуємо існування вузького підходу до визначення державного управління.

Ми пропонуємо розуміти саму виконавчу владу, по-перше, як складовий елемент державної влади, що визначено Конституцією України, по-друге, враховуючи зміну самої концепції розуміння державної влади в сучасному суспільстві та, як висновок, появи категорії влади публічної, яка поглинає державну, виконавча влада безумовно є представником публічної влади; по-третє, виконавча влада, є частиною державного та, як наслідок, публічного управління, не ототожнюється з останнім, але відіграє ключову роль у його реалізації; по-четверте, безумовно, органи виконавчої влади є суб'єктами публічної адміністрації та покликані здійснювати публічне врядування і публічне адміністрування. Отже, проводячи дослідження принципів діяльності органів виконавчої влади, ми розглядаємо їх як самостійну правову категорію.

Крім того, ми не заперечуємо існування кореляційних зв'язків між категоріями принципів діяльності органів виконавчої влади та принципів державного управління, публічної адміністрації, публічного урядування та адміністрування. Наукові підходи до класифікації систем вказаних принципів не поглинають категорію принципів діяльності органів виконавчої влади та співвідносяться між собою як загальне та спеціальне. Але, якщо брати за мету визначення правових засад забезпечення функціонування виконавчої влади в Україні, предметом дослідження виступає категорія саме принципів діяльності її органів.

Виявлення особливостей змісту та подальшої класифікації категорії «принципів діяльності органів виконавчої влади» пов'язане з предметом правового регулювання вказаних принципів, яким виступає діяльність органів виконавчої влади. У рамках дослідження категорії «принципів діяльності органів виконавчої влади» ми виявили існування загальнотеоретичного підходу до об'єднання та спільного висвітлення двох категорій принципів організації виконавчої влади і принципів діяльності її органів.

Ми привертаємо увагу до необхідності чіткого розуміння критерію поділу за цільовим призначенням або спрямованістю змісту принципів виконавчої влади на принципи організації апарату виконавчої влади та функціональні принципи діяльності її органів. Критерій поділу надає змогу охарактеризувати якісні аспекти кожного досліджуваного явища окремо, визначити його властивості, стан правового регулювання, конкретизувати прояви.

Питання дослідження категорії «принципів організації виконавчої влади» лежить в площині предмету дослідження галузі публічного управління. Орган виконавчої влади є складовою частиною державного апарату – певним трудовим колективом, має процедуру утворення, реорганізації і ліквідації тощо. Організаційна структура державного управління - це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні й інформаційні

ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління [8, с. 13]. Під організаційними принципами ми розуміємо принципи, які сприяють створенню належних умов здійснення виконавчої влади як організаційної структури, яка реалізується за посередництвом ієрархічно-побудованої системи органів виконавчої влади [9, с. 217].

Поряд із цим, виконавча влада – це вид державної діяльності, яка функціонально направлена на здійснення правозастосовчих та розпорядчих дій у межах, наданих законом повноважень, із метою досягнення публічної мети й управління суспільством. Крім того, органи виконавчої влади наділені складною розгалуженою системою форм діяльності, адже до напрямків їх відання належать економічні, правові, інформаційні, технічні, соціальні, ідеологічні, організаційні й інші сфери суспільного управління, перелік яких постійно розширюється. Діяльність органів виконавчої влади, на відміну від категорії організаційної структури виконавчої гілки, входить до предмету правового регулювання науки адміністративного права. Діяльність органів виконавчої влади – це сукупність організаційних дій та заходів, які виконують її суб'єкти й інституції на основі закону та в межах, визначених законами для досягнення, покладених на виконавчу владу завдань Конституцією та Законами України. У свою чергу, принципи діяльності виконавчих органів (функціональні принципи) – це основні засади, на яких має здійснюватися виконавча влада в державі [9, с. 217].

Функціональні та організаційні принципи, існуючи у тісній взаємодії, формують адміністративно-правові засади забезпечення системи виконавчої влади, але не можуть бути розглянуті як взаємозамінючі поняття та, виходячи із власного змісту кожної категорії, потребують теоретичного розмежування.

Таким чином, на нашу думку, зміст поняття «принципів діяльності органів виконавчої влади» має бути сформований на основі аналізу базових властивостей категорії «принципів права» та особливостей власного предмету правового регулювання вказаних принципів, яким виступає діяльність органів

виконавчої влади. Отже, виходячи із сутності виконавчої влади, ми пропонуємо розглядати принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні, як закріплені в Конституції України та нормативно правових актах положення, що спрямовують свій регулятивний вплив на визначення сутності діяльності органів виконавчої влади, взаємозв'язків між завданнями, формами та методами реалізації їх функцій.

Розглядаючи принципи діяльності органів виконавчої влади, необхідно пам'ятати, що вони існують як складне системне явище, що має власну внутрішню цілісну структуру, включає в себе складні взаємозв'язки, доповнення та взаємозалежність між принципами. За посередництвом цієї структури кожен принцип має власне місце та разом із тим виражає свою індивідуальність. Структура визначає межі, способи й інші прояви конкретної реалізації принципів. Повне розкриття змісту та потенціалу будь-якого принципу діяльності органів виконавчої влади можливо лише в рамках та з урахуванням його внутрішніх залежностей у структурі класифікації [9, с. 215].

Відображення структури принципів діяльності органів виконавчої влади можливе за посередництвом класифікації, при цьому варто наголосити, що у сучасній адміністративній науці відсутній єдиний підхід до класифікації даних принципів.

Принципи діяльності органів виконавчої влади стали темою досліджень багатьох науковців, таких, як: В. Б. Аверьянов, Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, П. О. Баранчик, Є. Ю. Войтенко, Н. В. Грицяк, Н. В. Гудима, Д. В. Журавльов, А. В. Квітковська, А. А. Коваленко, Т. О. Коломосьць, Т. М. Кравцова, М. І. Лахижа, А. Ф. Мельник, Н. Р. Нижник, Д. М. Овсянко, І. В. Патерило, А. А. Пухнецька, К. А. Сергієчко, С. Г. Серьогін, А. В. Солонар, О. Сушинський та інші. У свою чергу, необхідно зауважити, що до цього часу в науці адміністративного права не сформовано єдиного підходу до класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади.

У наукових колах прийнято виділяти декілька критеріїв класифікації принципів виконавчої влади: 1) загальні та інституційні (спеціальні), конституційні та законодавчі, матеріальні і процесуальні, організаційні і

функціональні принципи публічної влади [10]; 2) конституційно-правові принципи, які прямо передбачені нормами Конституції України, та конституційно-правові принципи, які передбачені законами України, що визначають правовий статус окремих центральних органів виконавчої влади України [11 С. 89]; 3) загальні та інституційні [12, с. 76-77]; 4) інституційні та процедурні принципи функціонування виконавчої влади [13]; 5) надсистемні та системні принципи принципів діяльності публічної адміністрації [14, с. 21]; 6) суспільно – політичні принципи, структурні принципи, принципи побудови організаційної структури управління, принципи державно-управлінської діяльності та інші [15, с. 78 – 80]; етичні принципи демократичного врядування [16, с. 4].

Загалом серед вітчизняних учених-адміністративістів до загальних принципів діяльності органів виконавчої влади прийнято відносити: верховенство права [10, 14, 18, 19], законності [10, 15, 17, 18, 19], народовладдя [10, 12, 17], пріоритету та гарантування прав і свобод [16, 17, 18], гласності [10, 15, 17, 22], відповідальності [12, 14, 16, 18, 19, 21], ефективності [14, 19, 21], відкритості та прозорості [14, 18], підконтрольності [10, 19], підзвітності [14, 21], пропорційності [19, 20], об'єктивності [15], юридичної визначеності [20], легітимності [19], верховенства закону [17], гуманізму [10], професійності [10], компетентності [10], ієрархічності [19], професійної компетентності [19], участі [21], професійної відповідальності [17], відповідальності за виконання службових обов'язків [10], демократизму [15, 17, 19] та інші.

У свою чергу, питанням дослідження принципів державного управління в вітчизняній науковій літературі займалися такі вчені, як: Г. В. Щьокін, О. П. Рябченко, А. П. Корєнев, Г. О. Атаманчук, Ю. П. Битяк, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко, В. Цветков, Ю. Козлов, В. Юсупов, Г. Петров, Л. Коваль, Ю. Тихомиров, Д. Овсянко та інші. Класифікація принципів державного управління дуже різноманітна, та загалом виділяють такі групи принципів: суспільно-політичні, функціонально-структурні, організаційно-структурні, принципи державно-управлінської діяльності [23, с. 238]; загальносистемні, структурні та спеціалізовані принципи

державного управління [24, с. 38]; або загальносистемні, специфічні, структурно-цільові, структурно-організаційні та структурно-процесуальні принципи [25] тощо.

Наявність багатьох підходів до класифікації принципів виконавчої влади та, як наслідок, відсутність у правовій науці єдиної системи цих принципів спричиняє виникнення суперечностей у законодавстві, яке регулює адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади. На сьогоднішній день, кожен окремий нормативно правовий акт, який регулює правове становище конкретної ланки системи виконавчої влади в Україні, надає власний перелік принципів діяльності кожного органу виконавчої влади окремо [9, с. 216].

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність Уряду ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості [26]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності й єдиноначальності [27]. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» надає третю класифікацію принципів та зазначає, що місцеві державні адміністрації діють на таких засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність, верховенства права, законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання державних і місцевих інтересів [28].

Важливо зазначити, що в теорії права існує два підходи до розуміння питання вираження принципів права: пряме відображення їх у нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів права із змісту нормативно правових приписів (змістове закріплення). Визначивши специфіку способу закріплення принципів діяльності органів виконавчої влади у законодавстві, ми будемо виходити саме із їх змістовного закріплення.



Проаналізувавши думки вчених та норми законодавства України, ми пропонуємо власну класифікацію принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, побудовану за декількома критеріями. Ураховуючи суперечливість норм законодавства, яке регулює основи діяльності органів виконавчої влади та закріплює правовий статус її окремих органів і існування різноманітних поглядів вітчизняних науковців на класифікацію принципів діяльності органів виконавчої влади, а також ураховуючи тенденції до формулювання класифікації даних принципів без системного аналізу значення та функціональної спрямованості кожного принципу окремо, ми виходимо з того, що первинна класифікація принципів діяльності органів виконавчої влади має відображати єдину ієрархічну сукупність елементів класифікації основ діяльності цих органів на трьох рівнях:

- загальний, який формується виходячи із класифікації загальних принципів права, конституційно-правових принципів, принципів адміністративного права, європейських принципів адміністративного права та принципів належної публічної адміністрації і доброго врядування, принципів державного управління;

- спеціальний, який формується за посередництвом принципів, які використовуються при аналізі правових інститутів системи виконавчої влади; вони утворюють самотійну ланку в системі класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади;

- окремий, що регулює функціонування окремих елементів спеціального режимного порядку кожної форми діяльності органів виконавчої влади [9, с. 217].

Загальні принципи діяльності органів виконавчої влади є концентрованим виразом найбільш суттєвих рис і цінностей, притаманних усім або переважній більшості форм діяльності органів виконавчої влади. Значення цих принципів розкривається в тому, що вони сприяють розумінню та подальшому вдосконаленню як виконавчої влади, так і самого адміністративного права, системи адміністративного законодавства, механізму

адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, правотворчої діяльності, зміцненню законності [9, с. 217].

Класифікуючи загальні принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні, необхідно враховувати принципи, які знайшли своє закріплення в Основному Законі держави або змістовно закріплені в її нормах, адже всі без виключення конституційно-правові принципи складають основу загальних, так би мовити, основоположних принципів усіх галузей права та їх інститутів. Українські науковці В. Бринцев та І. Андрущенко влучно, на нашу думку, визначають систему конституційних принципів, яка включає п'ять рівнів: 1) принципи, що декларують загальнолюдські цінності (проголошення утвердження і забезпечення прав і свобод людини головним обов'язком держави, життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканості і безпеки людини найвищою соціальною цінністю; визнання всіх людей вільними і рівними у своїй гідності та правах); 2) принципи, що декларують побудову державної влади (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні; проголошення принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову); 3) принципи, що характеризують правову систему (верховенство права та верховенство Конституції України); 4) принципи, які є правовою базою для реалізації основоположних соціальних прав; 5) принципи, що забезпечують побудову (діяльність) системи правосуддя. Крім вище наведених, учені також пропонують виділяти ще шосту підсистему, до якої відносять принципи правової держави, не закріплені Конституцією, але визначені Конституційним Судом України. Це, серед іншого, вимоги розроблення законодавчої бази на принципах гуманізму, справедливості, законності та низка інших [29].

Крім того, принципи загального порядку беруть свої витoki із засад загальної теорії права. Значення загальних принципів права обумовлюється тим, що вони мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальнозначущості, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; вони спрямовують розвиток функціонування всієї правової системи; зумовлюють напрями правотворчої, правозастосовчої й іншої юридичної діяльності; виступають найважливішим критерієм

законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; сприяють подоланню прогалин у праві; впливають на рівень правосвідомості в суспільстві [30].

Для органів виконавчої влади, як частини публічної адміністрації, важливого значення набувають принципи адміністративного права, які відіграють роль основного регулятора їх поведінки (дій та рішень), не відрізняючись від, так би мовити, звичайного нормативного акта, так і додаткового критерію перевірки законності (правомірності) їх дій чи рішень. Інакше кажучи, суб'єкти публічної адміністрації у своїй діяльності повинні керуватися насамперед принципами адміністративного права, оскільки останні за своєю «юридичною силою» стоять над усіма іншими адміністративно-правовими актами. В українській науці адміністративного права однією з перших спроб визначення сучасних принципів адміністративного права є запропонована Г. Й. Ткач класифікація, згідно з якою виокремлюються: 1) загальні принципи: принцип законності, принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, принцип рівності громадян перед законом, принцип демократизму нормотворчості й реалізації права, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною; 2) спеціальні принципи: принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного процесу [31, с. 80-84].

Принципи діяльності органів виконавчої влади та принципи адміністративного права є різними категоріями, але вони переслідують загальні цілі. Між ними існує двосторонній зв'язок і тісна взаємодія. При цьому зведення принципів адміністративного права лише до юридичного вираження основних принципів діяльності виконавчої влади не відображає впливу останніх, як одного із складових елементів, що характеризують предмет адміністративного права. Принципи адміністративного права співвідносяться з принципами діяльності органів виконавчої влади як загальне та спеціальне.

Визначаючи принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні, ми звертаємось до принципів європейського адміністративного права.

Забезпечення відповідності адміністративного законодавства України до законодавства ЄС є частиною процесу адаптації вітчизняного законодавства до *acquis communautaire* ЄС (або спільного надбання) та передбачає проведення ґрунтовних досліджень джерел права Союзу. Серед вітчизняних науковців, які займалися вивченням принципів публічної адміністрації в Україні, необхідно виділити тих, хто наголошує на необхідності врахування принципів європейського адміністративного простору, як: А. Є. Савченко, К. І. Козлов, Ю. Шаров, В. Б. Авер'янов, А. А. Пухнецька, Х. Кохалик, В. В. Корженко, В. В. Нікітін, Н. Каменська, Б. Шевчук, А. О. Лавренчук, Т. Є. Безверхнюк та інші.

Основними джерелами принципів ЄАП (європейських принципів адміністративного права) є: Договори про заснування ЄС та Європейських Співтовариств, Хартія основних прав ЄС, рішення Європейського суду справедливості, загальні принципи адміністративного законодавства ЄС та загальні принципи права ЄС, рішення ЄСПЛ, Європейський кодекс належної адміністративної поведінки та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [20, с. 29-35]. У свою чергу, за ознакою принципів, що визначають принципи діяльності публічної адміністрації влади, в європейських країнах виділяють принципи належної адміністрації - «good administration», до яких відносять законність, відсутність дискримінації, пропорційність, заборону зловживання владою, безсторонність та об'єктивність, повагу законних очікувань, консультування та надання інформації, повага до справедливості, використання простої, зрозумілої, прийнятної для сприйняття мови, право бути вислуханим та робити заяви, розумний строк для прийняття адміністративних рішень, захист інформації, юридичну визначеність, електронне врядування, гнучкість у практичній роботі, ефективність, прозорість адміністративних дій, доступ до інформації та інші [20, с. 52-53]. Від принципів належної адміністрації необхідно відрізняти принципи належного урядування («Good Governance»). Відповідно до Білої книги з Європейського врядування (White Paper on European Governance), виділяють п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість

[32]. Відповідно до рекомендацій програми SIGMA (Підтримка змін у сфері врядування та менеджменту) виділяють 4 групи принципів діяльності публічної адміністрації: юридична визначеність, відкритість та прозорість, відповідальність, ефективність та результативність [33].

Крім того, визначаючи загальні принципи діяльності органів виконавчої влади, ми враховуємо принципи державного управління, які хоча не відображають всього обсягу й особливостей діяльності органів виконавчої влади в Україні, вони співвідносяться з принципами діяльності органів виконавчої влади як загальне та спеціальне.

Проаналізувавши групи вищезгаданих принципів права, до загальних принципів діяльності органів виконавчої влади ми відносимо такі принципи: верховенства права, законності, пріоритету прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, пропорційності, транспарентності, підконтрольності, правової визначеності, відповідальності, ефективності та професіоналізму [9, с. 218]. Переважна більшість цих принципів містяться в положеннях Конституції України та становлять засади конституційного ладу держави, інші виведені із Законів України, що регулюють засади діяльності органів виконавчої влади в Україні, а також із норм законодавства ЄС, що регулює правопорядок ЄАП та наукових висновків вітчизняних учених-адміністративістів, шляхом проведення узагальнення.

Наступною ланкою в запропонованій нами класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади є спеціальні принципи, під якими ми розуміємо вихідні положення, які формують об'єктивні закономірності діяльності органів виконавчої влади, за посередництвом чого створюють відповідний правовий режим цієї діяльності, та в яких знаходять відповідну конкретизацію загальні принципи діяльності органів виконавчої влади [34, с. 90]. Виділення спеціальних принципів діяльності органів виконавчої влади в окрему ланку викликано наявністю розгалуженої системи форм діяльності органів виконавчої влади. На систему органів виконавчої влади покладено виконання великої кількості функцій держави, у зв'язку з чим вони наділені

широким колом повноважень, які знаходять своє відображення у різноманітних формах.

Під формами діяльності органів державної влади розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів державної влади, через які реалізуються їх функції.

Таким чином, система принципів цього порядку формується за посередництвом принципів, які використовуються при аналізі правових інститутів, закріплених доктриною права та властивих системі виконавчої влади: принципи державної служби, процедурні принципи управління, принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, принципи неюрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, принципи правотворчої діяльності органів виконавчої влади, принципи дисциплінарного провадження органів виконавчої влади, принципи взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, принципи інформаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади та інші [34, с. 90]. Так, принципами державної служби є: служіння народу України, демократизму і законності, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав людини і громадянина, професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування, дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян [35]. У свою чергу, принципами адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади є: компетентність, об'єктивність (матеріальна істина), самостійність у прийнятті рішень, економія процесуальних засобів, поєднання письменності та усності, безпосередність та опосередкованість [36, с. 11] тощо. Процедурними принципами управління серед інших, на нашу думку, виступають: запобігання конфлікту інтересів, процедурна відкритість, розроблення і коригування стратегії, постійне вдосконалення процедур і організаційних структур

відповідно до поставлених завдань, політична та ідеологічна єдність управлінських рішень, розподіл прав і відповідальності між посадовими особами, відповідальність за невинні проблеми, за бездіяльність щодо запобігання виникненню збитків, дорадчий характер процедури узгодження прийняття управлінських рішень, обґрунтованість та вичерпність обмеження на отримання інформації [1].

Третя група принципів – окремі принципи, які складаються із сукупності принципів підінститутів функціонування органів виконавчої влади. У свою чергу, вони тісно пов'язані із принципами другого порядку та, так би мовити, впливають із них [34, с. 90]. Наприклад, одиничним по відношенню до принципів державної служби є принципи кадрового забезпечення або принципи роботи з персоналом [3]. Серед принципів роботи з особовим складом органів внутрішніх справ указуються такі: підбір працівників для роботи в органах внутрішніх справ за моральними та діловими якостями; вибір стилю роботи з кадрами з урахуванням конкретної ситуації тощо [37, с. 13]. По відношенню до принципів правотворчої діяльності органів виконавчої влади принципами третього порядку виступають принципи прийняття управлінських рішень: індивідуальності, хороших рішень, необхідних та достатніх умов, різноманітності форм альтернатив, різноманіття способів прийняття рішень, стратегічного мислення та інші [4]. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади певним чином деталізуються у принципах процедури прийняття адміністративних актів: рівності учасників адміністративної процедури перед законом, публічності, ефективності, своєчасності (оперативності), неупередженості, підконтрольності (гарантованого правового захисту), добросовісності, розсудливості, пропорційності та презумпції правомірності вимог особи право особи бути вислуханою, право доступу до матеріалів справи, право на допомогу та представництво, обов'язки адміністративного органу мотивувати свої рішення та повідомляти особі порядок оскарження адміністративного акта [38].

Виділяючи види принципів діяльності органів виконавчої влади, як окремої самостійної групи, окрім класифікації за критерієм цільового

призначення або спрямованості змісту принципів, ми поділяємо їх за джерелом закріплення на принципи діяльності органів виконавчої влади, що закріплені законодавчо, та ті, що закріплені на рівні принципів права. Крім того, принципи діяльності органів виконавчої влади, які знайшли своє відображення в нормах законодавства, поділяються за характером нормативного джерела, в якому вони закріплені: у міжнародних, європейських та внутрішньодержавних актах, у Конституції, у поточному законодавстві. У свою чергу, принципи діяльності органів виконавчої влади, зміст яких випливає з принципів права, класифікуються на види по закріпленню в: загально-цивілізаційних принципах права, міжнародних принципах права, європейських принципах права, європейських принципах адміністративного права, конституційних принципах права, принципах адміністративного права України, принципах державного та публічного управління тощо.

Ураховуючи норми національного законодавства, принципи діяльності органів виконавчої влади можна класифікувати в залежності від ланки (органу), на які вони розповсюджуються [34, с. 90]: принципи діяльності Кабінету Міністрів України (верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості) [26]; принципи діяльності центральних органів виконавчої влади (верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, єдиноначальності) [27]; принципи діяльності місцевих державних адміністрацій (відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів) [28]. Крім того, законодавець визначає також принципи діяльності деяких центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом окремо: принципи діяльності Антимонопольного комітету України (законність; гласність; захист конкуренції на засадах рівності фізичних та юридичних осіб перед законом та пріоритету прав споживачів, підконтрольність, підзвітність і



відкритість) [39]; принципи діяльності Фонду державного майна України (єдиначальність, верховенство права, законність, безперервність, відкритість, прозорість і відповідальність) [40]; принципи діяльності Національної поліції (верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритість та прозорість, політичної нейтральності, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервності) [41].

Хотілося б зазначити, що, надаючи види принципів діяльності окремих органів виконавчої влади, законодавець не визначає ні самої дефініції принципів діяльності тих чи інших органів виконавчої влади, ні змісту та значення принципів, які названі в законі. Виключенням є лише Закон України «Про Національну поліцію», в якому принципам діяльності поліції надано окремий другий розділ, визначено зміст та значення кожного принципу, сама дефініція принципів при цьому залишається не розкритою.

Крім того, залишається незрозумілою ієрархія (поступовий порядок) виділення принципів. В усіх вище згаданих законах, окрім Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Національну поліцію», принцип верховенства права розташовано не на першому місці, як це має бути, враховуючи, що він є засадничим (фундаментальним) принципом права, зміст якого має визначальне значення для всіх інших принципів діяльності органів виконавчої влади.

Принципи діяльності органів виконавчої влади також можна класифікувати за змістом на: матеріальні (базові, такі, як верховенство права, законності, пріоритетності прав, свобод та законних інтересів громадян, відкритості, прозорості, відповідальності) та процедурні принципи (ті, що забезпечують процес здійснення органами виконавчої влади покладених на них законом функцій: принципи прийняття управлінських рішень, принципи взаємостосунків публічної адміністрації з приватними особами, принципи дисциплінарного провадження тощо) [34, с. 90].

Підсумовуючи, ми пропонуємо розглядати принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні як складне явище, яке має внутрішню ієрархічну трьохступеневу структуру, визначену нами на основі системного аналізу

значення та функціональної спрямованості кожного із принципів; крім того принципи діяльності органів виконавчої влади можуть класифікуватися за різними критеріями (за джерелами закріплення принципів; за характером нормативного акту, в якому закріплені принципи; в залежності від ланки (органу), на діяльність якого розповсюджується дія принципу, згідно з нормами законодавства України; за змістом принципів).

Здійснивши дослідження принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, ми приходимо до висновку, що за змістом вони є складною категорією, розкриваючи яку наука адміністративного права звертається до різних теоретичних підходів. Поряд із цим, національне законодавство не закріплює визначення категорії принципів діяльності органів виконавчої влади та не надає єдиної класифікації вказаних принципів.

На наш погляд, класифікація принципів діяльності органів виконавчої влади має бути проведена на основі системного аналізу значення та функціональної спрямованості кожного принципу та врахування особливостей національної системи права і стандартів права Європейської Союзу [34, с. 91]. Це надасть можливість усунути суперечності в нормах законодавства та закріпити на рівні закону єдину класифікацію загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Виділяючи конкретну сукупність принципів діяльності органів виконавчої влади, ми розуміємо, що цей перелік не є вичерпним. Принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні не є сталою, завмерлою категорією, вони розвиваються, змінюються та вдосконалюються разом зі зміною потреб сучасного суспільства. Із становленням громадянського суспільства змінилися потреби та вимоги, які висуваються до всього апарату суспільного управління, разом із цим також змінюються основи та стандарти діяльності всіх гілок державної влади. Певні принципи діяльності органів виконавчої влади відпадають як такі, що не відповідають сучасному вектору розвитку українського суспільства в XIX столітті. В умовах розбудови демократичної, правової та соціальної держави в Україні втрачають значення принципи державного управління соціально-комуністичної моделі

функціонування виконавчої влади, такі, як: демократизму стилів та методів управління, централізації, плановості, ієрархічності, партійного керівництва, соціалістичної законності, участі мас в управлінні та інші. З іншого боку, формуються нові основи функціонування та забезпечення ефективності і демократизації публічної влади. З огляду на необхідність урахування потреб сучасної світової моделі публічної влади, що формується у напрямку побудови демократичного, ефективного та відкритого суспільного управління, а також зміни суб'єктно-об'єктних відносин влади із суспільством на модель «суб'єкт-суб'єкт», діяльність виконавчої влади в Україні має бути побудована на основі новітніх принципів, що закріплені в праві сучасних провідних демократичних країн світу, серед яких: принцип ефективності, принцип транспарентності, принцип підконтрольності та відповідальності органів виконавчої влади перед суспільством, принцип побудови партнерських відносин органів виконавчої влади та громадянського суспільства, принцип орієнтації на консенсус та інші.

## **1.2 Зміст і значення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади**

У період останніх десятиріч у світі відбувається реформування концепції публічного врядування, що викликано зміною індустріальної формації, формацією інформаційного суспільства. В умовах розвитку інформаційного суспільства головними продуктами виробництва стають інформація і знання [42, с. 128]. Сьогодні під інформацією розуміють не просто відомості, які передаються усно чи письмово, а «універсальну субстанцію, що пронизує всі сфери людської діяльності, слугує провідником знань і думок, інструментом спілкування, взаєморозуміння та співробітництва, утвердження стереотипів мислення та поведінки» [43]. Дане визначення надано ЮНЕСКО при розробці Стратегічного плану Програми «Інформація для всіх», яке відображає концепцію уявлення світу, в якому кожна людина має доступ до інформації, важливої для неї, і в якому вона має можливість і необхідні навички використання отриманої інформації для вирішення життєво важливих проблем і побудови більш досконалого суспільства.

У свою чергу, у сучасному суспільстві сьогодні найбільшим попитом користується доступ до публічної інформації про діяльність органів державної влади [42, с. 128]. Відсутність достатнього рівня поінформованості, як і заповнення каналів отримання урядової інформації інформаційним шумом, позбавляють громадськість можливості приймати участь у керівництві державними справами. Закритість доступу до соціальної інформації про напрямки та стан державної політики в країні унеможливорює проведення громадського контролю, надання об'єктивної оцінки діям посадовців та можливості впливу на них з боку громадськості з метою скерування розвитку держави в напрямку, який необхідний для конкретного суспільства. Крім того, відсутність повної та достовірної інформації про діяльність державних органів унеможливорює налагодження зворотного зв'язку у відносинах влади із

суспільством: неналежне інформування громадськості в сфері державної політики не дає змоги отримати запит (відповідь) населення щодо результатів проведення урядової діяльності та визначити її проблемні аспекти. Отже, державна влада не отримує відповідний рівень соціальної інформації від громадян, що гальмує процес підвищення ефективності проведення державної політики.

В останні роки проведення опитування населення виявляє критично низький рівень суспільної довіри до державних інститутів, урядові програми суспільного й економічного розвитку сприймаються як неефективні. Довіра до суспільних інститутів, таких, як уряди, засоби масової інформації, зв'язку, бізнесу, церкви і політичних партій, значно нижче, ніж покоління тому. З іншого боку, спостерігається зростання довіри до недержавних громадських організацій, на думку громадян, вони є більш надійним, ніж державні та бізнес-організації [44]. Головним засобом завоювання суспільної довіри виступає необхідність побудови тісних взаємовідносин між довірою та транспарентністю – «суспільні інститути мають взяти багатовимірний підхід до їх взаємодії із зацікавленими сторонами» [45]. Довіра та транспарентність навіть в порівнянні з якістю та різноманіттям послуг, які надаються урядом, постають головними факторами формування репутації державних інституцій та побудови взаємовідносин влади із населенням.

В умовах утвердження концепції належного врядування ключовою проблемою процесу реформування публічної влади постає потреба у забезпеченні транспарентності діяльності органів виконавчої влади. Виконавча гілка влади маючи пріоритет в організації діяльності та відповідальна за результати урегулювання соціального, політичного та економічного стану суспільства, що безпосередньо пов'язане з реалізацією широкого кола соціальних інтересів, відіграє особливу роль у забезпеченні суспільної підтримки державної влади. У свою чергу, саме транспарентність у діяльності органів виконавчої влади дає змогу громадянам та їх об'єднанням більш усвідомлено та організаційно відстоювати власні інтереси, а рішення влади в

такому випадку формуються з урахуванням більш широкого спектру пропозицій, що існують у суспільстві.

Поняття «транспарентність» має іноземне, а саме латинське походження. Етимологічно воно утворилося від латинських «trans» – прозорий та «pareo» – бути очевидним [46, с. 313]. Транспарентність є дещо новим поняттям для вітчизняної юридичної науки, тому для визначення етимології та історії походження поняття транспарентності ми звертаємось у першу чергу до іноземної літератури. Дослівний переклад на українську мову англійського терміну «transparency» означає «прозорість» [46, с. 313]. Початково термін використовувався для визначення сприятливості до світла («perviousness to light»); здатності пропускати крізь себе світло («diaphaneity»); легкості до сприйняття («pellucidity») [47, с. 3].

Саме по собі поняття «транспарентності» має декілька значень: транспарентність визначається як синонім до поняття «прозорості» та «порожності»; під «транспарентністю» у відносному значенні розуміють: «можливість бути вільним від лицемірства або обману» («free from pretense or deceit»), «з легкістю виявляти або бачити крізь» («easily detected or seen through») та «легко розуміти» («readily understood») [48, с. 4]. Отже, транспарентність – це якість предмету, яка робить його легким для розуміння.

У свою чергу, нелегко знайти відповідне визначення транспарентності в сфері публічного врядування. Як зазначає відомий англійський науковець К. Худ, «транспарентність може означати, в широкому значенні, вимогу до уряду діяти відповідно до фіксованих та опублікованих норм, базуючись на інформації та процедурах, які доступні для громадськості, і в чітко окреслених галузях діяльності» [47, с. 5]. Відповідно до Oxford Dictionary of Economics, політичні заходи транспарентності («transparency policy measures») – це заходи в політиці, робота яких є відкритою для громадськості. Транспарентність включає висвітлення питань: хто приймає рішення, які це рішення, хто виграє від них та хто платить за них. Транспарентність ставиться в протизагаду закритості політичних заходів, у межах яких важко визначити, хто приймає рішення, які ці рішення, та їх користь чи втрати від них [49].

Найчастіше всього категорія «транспарентності» розглядається як політична або правова категорія. Транспарентність політичного процесу може бути визначена, як відкритість його легальних сфер для суспільства, доступність для громадян інформації про його цілі, реалізацію та результати, наявність широких контактів між суспільством та державною владою в процесі здійснення відомих політичних задач. Подібна відкритість політичного процесу у вирішальному ступені визначається типом політичної системи та формою політичного режиму. Відкритість, обмеження відкритості або закритість політичного процесу характеризують наявність та рівень демократії або ж її відсутність в тій чи іншій країні [50].

Український науковець О. Романченко, розкриваючи сутність поняття «транспарентності центрального банку», відмічає, що це поняття досить давнє та відоме, під яким розуміється рівень розкриття державним органом інформації про свою діяльність, при чому справа не в простій прозорості діяльності регулятора, а у її зрозумілості для зацікавлених осіб. Саме це і називають транспарентністю (transparency). Тобто інформація, яка розкривається центральним банком або іншими регуляторами, має бути достовірною, зрозумілою й опрацьованою, щоб суб'єкти регульованого ринку мали змогу приймати на основі цієї інформації адекватні рішення [51].

Етимологія поняття «транспарентності» тісно пов'язана з історією походження як самого терміну, так і з розвитком доктрини його впровадження в науку права. Не дивлячись на те, що правова категорія транспарентності сформувалася саме в XX столітті, історично ідея зародилася ще у законах стародавньої Греції (Спарта, Афіни), які зазначали, що уряд повинен діяти відповідно до фіксованих і передбачуваних правил та в штампі західного мислення, що втілений в ідеалі «уряду закону, а не людей» (Стаття XXX Конституції Массачусетса 1780 р.) [47, с. 5].

На необхідності утвердження та забезпечення транспарентності, як засади діяльності органів державної влади, наголошували всесвітньовідомі філософи XVII-XVIII століття [46, с. 313]. На думку відомого західного філософа Адама Сміта, транспарентність є необхідною основою державного

управління, у своїй роботі «Дослідження про природу і причини багатства народів» від 1776 р., він визначав: податок «повинен бути точно визначеним, а не довільним; термін сплати, спосіб платежу, сума платежу - усе це повинно бути ясно і виразно для платника і для всякої іншої особи» [52]. Прибічники теорії доброго суспільства «good society» наголошували на тому, що політика в соціальній сфері має проводитися з високим рівнем відвертості, відкритості та неупередженості [47, с. 6]. У свою чергу, Ж. Руссо багато в чому висловлювався на підтримку транспарентності політичного процесу, прирівнюючи закритість із злом та наголошуючи на тому, що прозорість діяльності публічних діячів має більшу ефективність при проведенні перевірки зловживання публічними фондами, аніж навіть звітність та проведення аудиту рахунків [47, с. 7].

У сучасній історії поштовхом для впровадження правової категорії транспарентності в Західній Європі стало законодавче закріплення свободи інформації. У 1766 році у Швеції був прийнятий закон «Про свободу видань», який закріпив право кожного на вільний доступ до офіційних документів, а свобода інформації була закріплена в Конституції. Закон «Про свободу видань» вперше у світовій історії у законодавчому порядку скасував цензуру, гарантував свободу висловлення думок та надав свободу доступу до джерел інформації, насамперед до офіційних документів, установив у світі систему публічного характеру офіційних документів владних структур та, відповідно, відкритий характер здійснення державної влади [46, с. 313]. На той час єдиним застосуванням принципу відкритості у більшості західних демократій було, з одного боку, існування принципу, відповідно до якого правові акти набирали законної сили тільки після опублікування в офіційному бюлетені або журналі, а з іншого – у тому, що правові акти управління підлягали виконанню тільки в тому разі, якщо вони були офіційно та належним чином оформлені та отримані суб'єктами, уповноваженими їх виконувати [20, с. 131].

Сучасне розуміння транспарентності як принципу діяльності органів виконавчої влади сформувалося в рамках концепції «належного врядування» («Good Governance») [46, с. 313]. У 80-х рр. минулого століття світ побачив



фундаментальне дослідження німецького філософа Ю. Хабермаса «Теорія комунікативної дії» («The Theory of Communicative Action»), в якому передбачалося, що класична модель відносин у соціальних процесах країн раньодемократичних політичних режимів (модель «суб'єкт-об'єкт») має бути змінена на інтерсуб'єктивну парадигму (суб'єкт-суб'єктивні відносини) [46, с. 314].

Природно, що у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єкт-об'єктні відносини продовжують функціонувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та організацій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах [53]. У свою чергу, державне управління стає публічним та набуває ознак респонсивності («responsive governance»). Термін «responsive» означає чутливе управління, здатне реагувати на інтереси різних груп та діяти, ураховуючи ці інтереси [54, с. 158], ключовими принципами публічного респонсивного управління стають ефективність, транспарентність, співпраця та участь громадськості [46, с. 314].

Кожен громадянин одночасно виступає в ролі управлінського суб'єкта та об'єкта, а визначальність його впливу на управлінський процес залежить від рівня його соціальної активності. У перехідних суспільствах соціальна активізація досягає того рівня, коли виникає можливість здійснювати визначальний вплив та контроль за діяльністю управлінського суб'єкта з боку об'єкта управління. У таких умовах органи виконавчої влади в процесі формування видозмінюються та оптимізуються разом із об'єктом управління [22, с. 39]. Сприяти розв'язанню всіх цих проблем була покликана концепція Governance, яка орієнтована на взаємодію державних і суспільних інститутів у процесі вироблення та реалізації загальних рішень, при цьому метою «належного врядування» є побудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їхньої більшості.

Французький науковець Жак Бурго виділяє такі базові аспекти Good Governance: сприйняття суспільством влади як легітимної; громадяни

перебувають у центрі уваги тих, хто приймає рішення; управлінські програми, орієнтовані на суспільство і засновані на громадській згоді (based on listening to citizens); швидка пристосовність публічної адміністрації до потреб громадян при розподілі суспільних фондів [55, с. 173].

Концепція «Good Governance» була взята за основу при затвердженні основних принципів ефективного врядування Європейського Союзу. У 2001 році Європейською Комісією була прийнята Біла книга з Європейського врядування (White Paper on European Governance), яка виділила п'ять принципів ефективного врядування Союзу: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагожденість. Відповідно до принципу відкритості інституції повинні працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає, викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу, останнє є особливо важливою умовою для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій [56].

У свою чергу, першим кроком для досягнення належного рівня транспарентності системи виконавчої влади є формування відповідної законодавчої бази. Про це свідчить досвід більш ніж 90 країн світу, які за останні 30 років прийняли спеціалізовані закони, що закріплюють свободу інформації, право доступу громадян до публічної інформації, відкритість та прозорість процесу управління. Формування законодавчої бази, що врегульовує відносини надання публічної інформації про діяльність органів державної влади, скорегувало формування комунікативної політики провідних країн світу у напрямку визнання категорії транспарентності, як основоположного принципу діяльності органів виконавчої влади, та його закріплення на рівні спеціального закону або навіть Конституції [46, с. 314].

В Україні також були здійснені вагомі кроки на шляху до утвердження транспарентності діяльності органів виконавчої влади. Нормами Конституції та Законів України, таких як, ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»

закріплено та гарантовано права доступу до інформації та інформації про діяльність державних органів та їх посадових осіб. З іншого боку, наявність великої кількості актів інформаційного законодавства України не забезпечує необхідну регламентацію питання власне забезпечення транспарентності діяльності органів виконавчої влади в Україні. У положеннях вищезазначених актів закріплено лише базові засади розвитку категорії транспарентності, існує безліч суперечностей та колізій між самими актами та невідповідність низки норм стандартам права ЄС [46, с. 315]. Усе це, безумовно, викликано відсутністю однозначності та єдності у розумінні змісту поняття «транспарентності діяльності органів виконавчої влади» на теренах вітчизняної науки адміністративного права.

У рамках наукового дискурсу, питання реалізації окремих аспектів транспарентності діяльності органів публічної влади були висвітлені у працях багатьох зарубіжних вчених: Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, М. Н. Афанасьєвої, Дж. М. Балкіна, М. Баур, М. Граймо, Дж. Бохмана, Д. Бротінгама, В. Брук, М. Теллер, В. С. Гвоздевої, М. Грімес, В. Гинзберг, Р. Даля, С. Х. Дрю, Є. О. Каменської, Ю. М. Козлова, К. Кузьміна, Р. Лоурі, Ф. Манганаро, П. Манченко, Р. Мітчелла, Д. М. Овсянко, Х. Парка, Дж. Д. Піотровські, С. Предчел та М. Е. де Лью, С. Сергєєва, Е. Дж. Сміта, Ю. Н. Старілова, Дж. Стігліц, Д. Хамфрі, Л. Є. Хелчин, К. Худата та інших.

Проблема транспарентності знаходиться в площині досліджень і міжнародних неурядових організацій, таких, як Transparency International чи Мережа ООН із питань державного управління (UNPAN) [57]. Всесвітньо відома неурядова організація Transparency International розуміє транспарентність як «принцип, який дозволяє постраждалим від адміністративних рішень, ділових операцій або благодійної діяльності знати не тільки основні факти і цифри, але і механізми та процеси управління» [58].

Серед вітчизняних науковців правову категорію транспарентності досліджували такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, Е. Афонін, В. Д. Бакуменко, В. П. Беглиця, А. І. Буханевич, Ю. П. Битяк, М. М. Воронов, Н. Л. Виноградова, Л. Гладченко, О. О. Григорян, Н. Гудима, С. Д. Дубенко, І. Ібрагімова,

Т. Є. Кагановська, Ю. В. Ковбасюк, Т. О. Коломоєць, І. В. Костенок, О. Крет, М. І. Лахижа, В. Я. Малиновський, А. Ф. Мельник, В. І. Мельниченко, Н. Р. Нижник, Д. М. Овсянко, М. Пашковська, Є. О. Романенко, О. П. Рябченко, В. О. Серьогін, Т. М. Слинко, А. В. Солонар, О. В. Старчук, О. В. Суший, О. І. Сушинський, Г. Й. Ткач, Ю. Тодика, Ж. І. Торяник, Н. П. Христинченко, М. В. Цвік, В. О. Щербанюк, Л. С. Явич та інші.

Спектр можливих контекстів дослідження транспарентності є доволі різноманітним, при цьому спеціального вивчення правової природи, змісту, структури та значення транспарентності, як принципу діяльності органів виконавчої влади, в Україні досі не проводилося.

У науковій практиці сформувалося декілька підходів до тлумачення поняття транспарентності. Усе це призводить до того, що визначення змісту транспарентності діяльності органів виконавчої влади в Україні викликає складність для розуміння. Поряд із терміном «транспарентність» використовують терміни «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «доступ до публічної інформації». При цьому існування цілого ряду суміжних понять не завжди дозволяє визначити чіткі межі між ними [42, с. 131].

Станом на сьогодні, наука адміністративного права зосереджує в собі низку теоретичних підходів до визначення категорії транспарентності: 1) дослідження «транспарентності» у зв'язку із правом громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади; 2) ототожнення категорій транспарентності, гласності, прозорості та відкритості, які разом розглядаються як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом; 3) існує ряд науковців, які розглядають прозорість, відкритість та гласність як окремі, не тотожні поняття, а до категорії транспарентності не звертаються взагалі [42, с. 129]; 4) розуміння транспарентності, як комплексної категорії, що є більш ширшою за змістом та об'єднує в собі поняття «прозорості», «відкритості», «гласності», «публічності», «права доступу до публічної інформації», «підзвітності» та інших.

Серед науковців прихильниками підходу до тлумачення транспарентності у зв'язку з правом доступу до публічної інформації є: М. Н. Афанасьєв, Дж. М. Балкін, Н. Грищенко, Є. О. Каменська, Н. Каменська, Р. Б. Мітчелл, Р. Стадник, Дж. Стігліц, О. В. Щербанюк та інші.

Представники даного наукового підходу розглядають транспарентність як: 1) «другу назву інформації», визначаючи, що ступень прозорості є відносною ознакою інформації [59]; 2) інформаційною складовою відкритості та доступності інформації про політичних діячів та урядовців, про рішення, прийняті органами державної влади [60]; 3) об'єм доступної інформації відносно функціонування та колізій в діяльності органів державної влади [61]; 4) нормативно обумовлене, процедурно забезпечене і гарантоване надання інформації, доступ до якої визначений відповідними правовими актами [62]; 5) принцип законодавства про свободу інформації, принцип максимальної відкритості – це складова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [63]; 6) транспарентність виконавчої влади – умова доступу до інформації, який може бути безпосереднім та опосередкованим [64]; 7) відкритість органів державної влади, що полягає у визнанні інформації про діяльність органів влади власністю народу [65, с. 99]; 8) відкритість охоплює право на доступ до інформації, адже реалізація права на звернення до публічної адміністрації безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у власності відповідних органів влади [66]; 9) доступ до офіційної інформації здійснюється трьома способами: забезпечення принципу публічності державної влади, як обов'язок публікації всіх нормативно правових актів органами державної влади; забезпечення доступу до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів, фізичних та юридичних осіб за їх запитом; публікація державними органами відомостей про їх діяльність та іншої соціально знакової інформації, що знаходиться в їх розпорядженні [67].

Даний науковий підхід до розуміння категорії транспарентності є історично першим, адже першим етапом в процесі утвердження відкритості та

прозорості державної влади була зміна формації секретності та дискреційності діяльності її органів, закріпленням на законодавчому рівні права доступу до офіційних актів та документів. За останні роки відмічається тенденція зниження кількості вчених, які розглядають транспарентність як спосіб реалізації права доступу до публічної інформації, що пов'язано, у першу чергу, із розвитком самої категорії та розширенням її регулятивного впливу в доктрині адміністративного права [42, с. 129].

Окрім доступу до інформації, дуже часто у науковій літературі транспарентність не відмежовують від прозорості, відкритості або гласності [42, с. 129]. Представниками такого підходу є: П. А. Манченко, Д. П. Співак, Ю. Тодика, Л. М. Челомбійко, Б. Шевчук та інші. У даному випадку вчені прирівнюють прозорість, гласність та відкритість до транспарентності та розглядають їх спільну категорію, наділяючи її властивостями принципу: а) відкритість та прозорість діяльності органу влади – це характеристика його діяльності, що передбачає можливість взаємодії громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб із органом державної влади, органом місцевого самоврядування при формуванні і реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів, доступу до повної, об'єктивної, достовірної інформації, окремі спроби відокремлення прозорості та відкритості не є достатньо переконливими [68]; б) принцип відкритості та прозорості є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб та передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки [69]; в) надання «принципу транспарентності діяльності органів державної влади статусу конституційно-правового феномену» [70] та ототожнення категорії транспарентності з поняттям «відкритості»; г) об'єднання понять «прозорість», «відкритість» та «гласність» [71, с. 65]; д) гласність – це комплексний принцип, який поєднує в собі вимоги відкритості та прозорості, відповідно до якого на органи державної влади покладається обов'язок постійного інформування населення про всі сторони життєдіяльності держави й оперативного сприйняття та реагування її органів на звернення і пропозиції з боку громадян [72, с. 24].

З іншого боку, існує коло вчених, які наголошують на відмінності між принципами відкритості, прозорості та гласності, за відсутності звернення до категорії транспарентності, серед яких такі, як: В. П. Безлиця, Н. В. Гудима, Ю. В. Дідок, Г. С. Лопушняк, В. І. Мельниченко, Н. М. Мельтюхова, Л. Н. Набока, Л. В. Пономаренко, А. Є. Савченко, Т. М. Слинько, О. В. Совгиря, Н. П. Христинченко, А. О. Чернякова, А. Є. Чуклінов, В. М. Ярошенко.

Ряд учених наголошують: 1) відкритість і прозорість виступають як принципи діяльності органів державної влади та за своїм змістовим навантаженням у діяльності цих органів мають чітке розмежування, а їх прояви зумовлені відповідними правилами цієї діяльності [73, с. 9]; 2) відкритість має на увазі наявність у системі правовідносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектру соціальних, економічних і політичних сил, коли прозорість характеризується максимально можливою доступністю інформації щодо діяльності апарату управління та формуванням жорсткого механізму суспільного впливу на сферу приватного та державного адміністрування за посередництвом представницьких інститутів [74]; 3) прозорість визначається як принцип організації державного управління у сфері надання послуг, відкритість – як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг [75]; 4) відкритість передбачає, що процес управління є доступним для уважного зовнішнього спостереження, тоді як прозорість уявляється як риса, за наявності якої при близькому розгляді цей процес можна «бачити наскрізь», спостерігати за ним та його вивчати [76, с. 207]; 5) принципи прозорості та відкритості - це взаємоузгоджені, але змістовно по-різному наповнені принципи державної соціальної політики [77]; 6) поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживаний термін «прозорість», адже, передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування» [78, с. 26-27]. На необхідності розмежування прозорості та відкритості також наголошують В. П. Безлиця, В. І. Мельниченко, Л. В. Пономаренко, О. В. Совгиря, Т. М. Слинько, Н. П. Христинченко, В. М. Ярошенко [79, 80, 81, 82, 83, 84, 85].

Відповідно до четвертого підходу, який бере витоки із зарубіжної доктрини адміністративного права й останні роки набирає обертів у колах вітчизняних адміністративістів, «транспарентність» розглядається, як комплексне поняття – принцип, який об'єднує в собі ряд категорій: «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «доступ до публічної інформації», «підзвітність» та інші. Представниками такого підходу є Т. Андрійчук, Е. А. Афонін, О. І. Барановський, М. Баур та М. Граймо, В. Брук та М. Теллер, М. М. Воронов, Т. Є. Кагановська, О. В. Крет, О. А. Кудіна, Ф. Манганаро, Л. О. Марушевський, О. Пухкал, Є. О. Романенко, О. В. Суший, Є. Б. Тихомирова, К. Худ, Д. Хілд та інші.

Американські науковці В. Брук та М. Теллер стверджують, що транспарентність можна розглядати, як принцип та як діяльність, яка передбачає конкретні дії, які дозволяють органам державної влади стати більш відкритими за допомогою вдосконалення комунікації. Науковці зазначають, що транспарентність – це комплексне поняття, яке відображає довгу історію зростання державної відкритості на вимогу допитливості громадськості, розширення права громадян на доступ до публічної інформації та залучення громадян до процесу прийняття рішень органами державної влади, а також формування прозорості діяльності для своїх працівників шляхом полегшення доступу до інформації, обміну знаннями та співробітництва [86].

М. Баур та М. Граймс розглядають транспарентність в діяльності органів виконавчої влади як складовий принцип концепції «доброго врядування» («Good Governance») та багатогранне поняття, яке тісно поєднане з підзвітністю, неупередженістю, верховенством права та виступає чинником боротьби з корупцією. Принцип транспарентності виконавчої влади включає в себе урядову відкритість («government openness»), захист інформаторів («whistleblower protection») та гласність («publicity») [87].

Британський учений Д. Хілд, розглядаючи транспарентність як інструментальну цінність, у спільній роботі з К. Худом «Транспарентність – ключ до кращого правління?» («Transparency: The Key to Better Governance?») зазначає, що оптимальним варіантом визначення контексту транспарентності є



розгляд цієї категорії як будівельного блоку, в основі якого лежить сума сімох понять та взаємовідносин між ними: ефективність, довіра, відповідальність, самостійність та контроль, конфіденційність, недоторканість приватного життя й анонімність, справедливість та законність [47, с. 68].

У свою чергу, вітчизняні науковці наголошують, що: 1) транспарентності є комплексним поняттям, до складу якого входять: прозорість діяльності органів державної влади та відкритість як форма громадської участі у формуванні та реалізації державної політики [88]; 2) відкритість, прозорість та гласність як самостійні характеристики демократичної виконавчої влади, що органічно поєднуються у транспарентних відносинах [89]; 3) прозорість – принцип комунікації державних органів з населенням, який є комплексним поняттям та передбачає забезпечення поінформованості населення про діяльність органів державної влади та формування розуміння цієї діяльності [90]; 4) прозорість як принцип діяльності органів державного управління, є складним феноменом та існує на трьох рівнях залежно від функціонального призначення: кадрова прозорість, управлінська прозорість та прозорість процесу прийняття політико-адміністративних рішень [91, с. 19-21]; 5) говорячи про концепцію транспарентності, називають такі аспекти: політична транспарентність, економічна транспарентність, процедурна транспарентність, транспарентність заходів, транспарентність операційна [92, с. 6]; 6) транспарентність державної влади та політичної діяльності різних суб'єктів політичного життя, що характеризується через поняття відкритості, прозорості, гласності, публічності та підзвітності процесу формування, розвитку та функціонування органів державної влади різного рівня та процесу прийняття ними рішень [93, с. 4]; 7) термін «транспарентність» характеризує діяльність органів державної влади, при цьому атрибутивними параметрами такої характеристики є відкритість, гласність і прозорість [94]; 8) принципи гласності, відкритості та прозорості є атрибутом демократичної держави; вони є органічно нерозривними у своїй єдності на шляху до розбудови транспарентного громадського суспільства [95, с. 47]; 9) визначають принцип транспарентності як достовірність, ясність і можливість легкої перевірки

відомостей про що-небудь; відсутність секретності, та зазначають, що неодмінними сутнісними характеристиками транспарентності є гласність, відкритість, прозорість, публічність та підзвітність [96, с. 4-5]; 10) прозорість та відкритість процесу здійснення влади, наявність механізмів залучення до нього громадян, відповідальність та підзвітність як основні принципи співпраці влади та суспільства – усе це є складовими транспарентного урядування [97, с. 37]; 11) зміст принципу відкритості розкривається через набір наступних складових: прозорість, підконтрольність, доступність, чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати [98].

Дослідивши наукові джерела, ми виявили наявність у зарубіжній та вітчизняній доктрині адміністративного права декількох підходів до розуміння змісту правової категорії «транспарентності в діяльності органів виконавчої влади».

У зв'язку з цим ми пропонуємо розглядати транспарентність, як комплексний принцип діяльності органів виконавчої влади в Україні. Пройшовши довгу історію становлення від простого чинника забезпечення права доступу до публічної інформації до комплексної категорії сучасної доктрини демократичного публічного управління, правова категорія транспарентності є ширшою за змістом та не може ототожнюватися з будь-якою з категорій «права доступу до публічної інформації», «гласності», «прозорості», «відкритості» або «публічності», кожна з яких наділена власним змістом. Більше того, ураховуючи цілі, які покликані виконувати транспарентність у сфері публічного врядування, ми схильні підтримувати точку зору науковців - представників четвертої течії, які визначають транспарентність як багатоаспектну категорію, комплексний принцип, який за змістом є ширшим та органічно поєднує в собі елементи відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та права доступу до публічної інформації [42, с. 131].

На нашу думку, транспарентність, поєднуючи в собі інші принципи діяльності органів виконавчої влади та забезпечуючи таким чином комплексний правовий режим реалізації принципів прозорості, відкритості,

гласності, підзвітності в діяльності органів виконавчої влади, за своєю правовою природою виступає саме принципом. Як принцип діяльності органів виконавчої влади, транспарентність покликана забезпечити комунікацію органів та посадових осіб виконавчої влади з населенням шляхом інформування та надання роз'яснення стосовно мети, напрямків, завдань, цілей, досягнень і недоліків діяльності органів виконавчої влади, а також забезпечення прямої і опосередкованої участі й контролю громадськості за формуванням державної політики органами виконавчої влади. При цьому основними функціями транспарентності є правова визначеність, інформування та контроль (підзвітність) [42, с. 131].

Аргументуючи дану точку зору, ми звертаємося до визначення значення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, на основі якого стає зрозумілою комплексна поліфункціональна природа принципу. Значення принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади не можливо переоцінити, він виступає інструментом при досягненні різних цілей:

– Транспарентність є принципом діяльності органів виконавчої влади та забезпечує ясність, зрозумілість, однозначність, повноту, об'єктивність, доступність, надійність та достовірність усього процесу публічного управління.

– Говорячи про цінність транспарентності діяльності органів виконавчої влади, по-перше, ми виділяємо її внутрішню цінність: транспарентність орієнтує державні органи на забезпечення ефективності своєї діяльності. За допомогою транспарентності здійснюється оцінка їх в цілому або оцінка діяльності посадових осіб органів державної служби, за посередництвом чого встановлюється двосторонній зв'язок органів виконавчої влади та громадськості. Формування громадської думки дає змогу органам виконавчої влади об'єктивно визначати рівень надання адміністративних послуг та підвищувати їх якість для населення [99, с. 33].

– Транспарентність, включаючи в себе право доступу до публічної інформації, а також право громадян на участь в управлінні державними та регіональними справами, виступає як самоцінність, як невід'ємне право, за посередництвом якого реалізуються та забезпечуються інші соціальні,

економічні та політичні права людини і громадянина. Доступність інформації, особливо в сфері публічної діяльності, дає кожному можливість зробити свій власний вибір, реалізовувати власні цілі та відстоювати здійснення своїх прав. Таким чином, зовнішня цінність транспарентності виявляється в забезпеченні невід'ємних прав та свобод, гарантованих Конституцією (таких, як право знати свої права і обов'язки, право на освіту, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо) та представленні інтересів громадян при побудові та реалізації органами виконавчої влади державної політики.

– У свою чергу, на підставі визначення рівня та гарантій забезпечення політичних прав та свобод в суспільстві можна говорити про стан розвитку правової демократичної держави. Транспарентність, виступаючи необхідною умовою участі громадськості у процесі формування державної політики, що дозволяє людям впливати на різні види державної діяльності та підзвітності, що в кінцевому підсумку дозволяє громадськості давати оцінку діям уряду і покладати на них наслідки, сприяє розвитку та забезпеченню демократії в державі.

– У свою чергу, в адміністративному процесі транспарентність забезпечує його правову визначеність, бо саме за допомогою транспарентності прийняття рішень стає більш передбачуваним. Громадяни стають поінформованими про організацію та діяльність державних адміністрацій, таким чином, забезпечується відповідний контроль: державна адміністрація стає безпосередньо підзвітною перед громадянами. Отже, транспарентність, з одного боку, визначаючи рівень демократії в державі, водночас, є інструментом забезпечення партнерських відносин влади та громадського суспільства.

– За посередництвом реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, громадськість отримує рівні шанси впливати на прийняття управлінських рішень, чим забезпечується достатній рівень легітимації процесу врядування. Проведення моніторингу та громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади дозволяє визначати, що орган створений і діє відповідно до загальноприйнятих правових норм і процедур, що

гарантує дотримання формальної легітимації (принципу законності) в діяльності органів виконавчої влади.

– Необхідно пам'ятати, що транспарентність розглядається не лише як функціональний принцип виконавчої влади, але і як етична домінанта етичного адміністрування [100, с. 24] і як така, компенсує брак демократичної легітимації та підвищує її в секторі державної влади. Відомо, що вперше необхідність забезпечення принципу транспарентності органів публічної управління була визнана у зв'язку із виникненням проблеми різкого зниження рівня довіри до державної влади з боку громадськості. Довіра визначається як очікування, які виникають у членів певної спільноти щодо того, що й інші її члени будуть поводитися передбачувано, чесно (fair) і з увагою до потреб інших людей, з якими вони пов'язані певними спільними нормами. Унаслідок цього формується соціальний капітал, як здатність людей працювати разом заради досягнення спільної мети [101]. Якщо легітимність (законність, згода і підтримка народу) стосується політичної системи в цілому, то параметр довіри – ставлення до певних суб'єктів державної влади. І хоча рівень довіри сам по собі не є свідченням утрати владою підтримки своїх дій, він є показником легітимації політичних лідерів та державних інститутів, а, отже, зниження рівня суспільної довіри свідчить про кризу легітимності, звуження соціальної опори влади та дедалі більше відчуження громадян. У будь-якому випадку довіра в державі виступає необхідною умовою для розвитку суспільства та демократії. Цілісність, транспарентність та підзвітність державної адміністрації виступають засадами для підтримки суспільної довіри. Відповідно основні функції транспарентності – правова визначеність, інформування та контроль – можуть вважатися допоміжними для створення підґрунтя довіри суспільства по відношенню до органів виконавчої влади [100, с. 25].

– Достатній рівень забезпечення транспарентності в секторі виконавчої влади сприяє досягненню економічної ефективності. З одного боку, відкрита та прозора політика уряду в секторі економіки надає можливість визначати загальну оцінку життєздатності бюджетної системи, що є необхідною умовою для залучення іноземних інвестицій. З іншого боку, ураховуючи, що

транспарентність включає в себе право участі та принцип підзвітності, це дозволяє зацікавленим сторонам застерегти державні органи від прийняття рішень, які чинять негативний вплив на економіку в цілому.

– Виходячи із внутрішньої та зовнішньої цінності принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади, необхідно відмітити, що транспарентність, оперуючи відкритістю, прозорістю, доступом до публічної інформації, гласністю, прощенням мови адміністрування та підзвітністю, дозволяє зменшити вірогідність зловживання владою, а, отже, є інструментом протидії корупції та зниження рівня бюрократизації посадовими особами органів виконавчої влади управлінських процедур. Забезпечення сталого функціонування та розвитку всіх складових елементів принципу транспарентності, за умови їх закріплення у нормах права, надає можливість громадянам об'єктивно оцінювати діяльність державницько-владних органів. Крім цього, забезпечення даного принципу в діяльності органів виконавчої влади виступає підґрунтям для створення дієвого громадського контролю, за допомогою якого забезпечується коригування діяльності органів влади з метою максимально ефективного виконання ними обов'язків та повноважень щодо соціально-економічного розвитку та захисту суспільних інтересів, що в свою чергу є головною метою антикорупційною політики держави [99, с. 33].

Здатність бути обізнаними з державними актами та адміністративними документами є основою політики демократичного врядування, а принцип транспарентності стає чинником, за допомогою якого визначається ступінь неупередженості, законності, ефективності та доступності державних актів, організації та діяльності органів виконавчої влади і вимірюється рівень суспільної довіри до державної влади взагалі [99, с. 34].

У свою чергу, необхідно пам'ятати, що забезпечення транспарентності влади є двостороннім процесом, який включає в себе не тільки діяльність посадових осіб органів виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення інформування та роз'яснення громадськості про напрямки та висновки своєї діяльності, а також існування суспільного запиту, зацікавленості в отриманні інформації про діяльність відповідних органів й активної ініціативної позиції з

боку громадян, яка направлена на побудову рівноправних відносин із владою [102, с. 264].

### **1.3 Зв'язок та співвідношення принципу транспарентності з іншими принципами діяльності органів виконавчої влади**

Дослідження питання співвідношення принципу транспарентності та інших принципів діяльності органів виконавчої влади є актуальною проблемою сучасної науки адміністративного права, адже надає можливість визначити місце, зміст та значення принципу транспарентності.

Включення принципу транспарентності до групи загальних принципів діяльності органів виконавчої влади було здійснено нами на основі виявлення взаємозв'язку між принципами, їх взаємного впливу. Наявність безпосередньої чи опосередкованої взаєморегуляції між конкретними принципами, а також характер такої взаєморегуляції вирішує питання включення принципу до конкретної ланки у класифікації.

Визначаючи зміст та значення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади ми виходимо перш за все з того, що принцип транспарентності, органічно поєднуючи в собі категорії загальних принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності, посідає своє місце серед принципів діяльності органів виконавчої влади, як загальний принцип. Ураховуючи проблемні аспекти й особливості поля правового регулювання питання класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, а також динамічний характер указаної категорії, до загальних принципів ми пропонуємо віднести: верховенство права, законність, пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, пропорційність, транспарентність, правову визначеність, відповідальність, підзвітність, ефективність, професіоналізм.

Ураховуючи, що комплексний принцип транспарентності сформувався на основі загальних принципів права, конституційних положень, принципів адміністративного права, він є складовим елементом системи європейських принципів «належного врядування», його регулятивний вплив пронизує всі форми діяльності органів виконавчої влади.

Загальні принципи права, виступаючи універсальним критерієм становлення національних правових систем, закріплені в міжнародних правових документах та внутрішньому законодавстві України, діють в усіх галузях права та, виступаючи орієнтиром правотворчої і правозастосовчої діяльності всіх органів державної влади, безумовно, заклали основи принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Принцип транспарентності, як й інші загальні принципи діяльності органів виконавчої влади, сформувався на основі таких загальних принципів права, як: гуманізм, демократизм, справедливість, свобода, рівність тощо.

У свою чергу, основу забезпечення принципу транспарентності закладають норми ч. 2, 3, 4 ст. 5, ст. 31, ч. 3, 4 ст. 32, ст. 34, ст. 38, ст. 40, ч. 2 ст. 50, ч. 2, 3 ст. 57, ст. 69, ч. 2 ст. 72, ч. 4 ст. 95, ч. 2 ст. 97 Конституції України.

Крім того, очевидним є зв'язок принципу транспарентності з принципами адміністративного права, які визначають напрями й механізми організації та функціонування всіх сфер діяльності публічної адміністрації. Серед інших можна виділити такі: принцип рівності громадян перед законом, принцип демократизму нормотворчості й реалізації права, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною та інші.

Визначення принципу транспарентності, як складового елементу системи принципів «Good Governance», прийнято як зарубіжними науковцями, як і міжнародними організаціями, серед інших: ООН, яка закріпила принцип транспарентності серед інших принципів «справедливого врядування» у своїй Програмі розвитку ООН (UNDP, ПРООН) від 1997 року, та Європейська Комісія, яка видала ряд нормативних актів, що закріплюють принцип



транспарентності, як принцип «належного врядування» у рамках законодавства Союзу.

Віднесення принципу транспарентності до загальних принципів діяльності органів виконавчої влади ґрунтується на основі дослідження значення та внутрішньої цінності принципу. Транспарентність покликана забезпечити гарантування та реалізацію принципів верховенства права, законності, пріоритетності прав та свобод людини і громадянина й ефективності в діяльності органів виконавчої влади. Отже, визначення принципу транспарентності загальним принципом викликано наявністю взаємовпливу та взаємозв'язків останнього з іншими елементами групи загальних принципів:

– Інструментами транспарентності, через які здійснюється забезпечення верховенства права, є: 1) гарантування режиму публічності процесу прийняття законів з метою забезпечення дотримання встановленого правопорядку всіма членами суспільства; 2) забезпечення права доступу до публічної інформації, першоосновою якого визначається доступ до законів, що їх видають органи державної влади; важливим аспектом дотримання норм законодавства органами влади є можливість громадян вчасно та повно отримувати доступ до іншої публічної інформації про діяльність органів виконавчої влади, яку вони проводять з метою реалізації всіх функцій, які покладені на них Конституцією та Законами; 3) забезпечення участі у формуванні державної політики шляхом проведення виборів та референдумів, а також реалізація можливості бути обраним до органів державної влади, забезпечує утвердження демократичних засад у суспільстві та правій державі, а, отже, і гарантує забезпечення принципу верховенства права; 4) забезпечення участі у прийнятті рішень, що дозволяє захищати права та враховувати інтереси кожного громадянина; 5) забезпечення дотримання процедурної транспарентності, що робить правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади зрозумілою та прозорою для всіх членів суспільства.

– Принцип законності виступає гарантією реалізації принципу транспарентності на практиці. Законність, висуваючи вимогу обов'язкового

закріплення принципу транспарентності на рівні закону, допомагає встановити єдине розуміння сутності, змісту та окреслює чіткі межі принципу. Принцип законності забезпечує обов'язковість дотримання принципу транспарентності при виданні підзаконних нормативно правових актів, актів адміністративного характеру та поточної документації посадовими особами органів державної влади після закріплення транспарентності на рівні Закону.

З іншого боку, принцип транспарентності, надаючи громадянам право доступу до актів законодавства, забезпечує проведення громадського контролю за дотриманням відповідності правотворчої діяльності державних посадовців нормам Конституції та Законам України, а, отже, вимогам принципу законності. Активне сприяння органів виконавчої влади в утвердженні культури відкритості уряду й інформування громадян про їх права є важливим фактором реалізації законодавства в галузі транспарентності, адже державні посадовці, які ігнорують законодавчі приписи, можуть підривати навіть найбільш прогресивне законодавство.

– Принцип ефективності створює специфічний вимір відповідальності органів виконавчої влади за якість результатів своєї діяльності та виступає у вигляді «обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів» [103]. У свою чергу, принцип транспарентності покликаний забезпечити ефективність діяльності органів виконавчої влади. Транспарентність надає можливість громадянам бути обізнаними із напрямками державної політики та результатами діяльності посадових осіб у різних сферах суспільного життя. Ознайомившись із публічною інформацією, громадськість отримає можливість оцінювати рівень ефективності діяльності посадовців.

– Принцип пропорційності в діяльності органів виконавчої влади встановлює, з одного боку, можливість посадових осіб обмежувати права та приватні інтереси осіб, якщо це необхідно для досягнення певної легітимної мети, а, з іншого, визначає чіткі критерії таких обмежень. Принцип пропорційності визначає, що транспарентність в діяльності органів виконавчої

влади має чіткі межі. На основі принципу пропорційності в діяльності органів виконавчої влади формуються відносини між інститутом доступу до публічної інформації та інститутом інформації з обмеженим доступом, до якої законом віднесено таємну, конфіденційну та службову інформацію. Посадовим особам органів виконавчої влади надається можливість встановлювати чіткі критерії обмеження транспарентності своєї діяльності метою, якої необхідно досягти – забезпечення рівноваги між захистом найголовніших цінностей суспільства та задоволенням суспільного інтересу в отриманні публічної інформації.

– Принцип правової визначеності в діяльності органів виконавчої влади передбачає надійність та передбачуваність повноважень її органів, тобто «органи публічної влади повинні функціонувати на основі спеціально-дозвільного типу правового регулювання» [104, с. 72]; повноваження органів публічної влади повинні бути чітко визначені винятково на законодавчому рівні; адміністративні процедури повинні забезпечувати точне і неупереджене виконання закону. Визначеність та транспарентність існують у тісній взаємодії, адже, виконують суміжну функцію, яка полягає в забезпеченні надійності та передбачуваності діяльності органів виконавчої влади. Вимоги принципу визначеності конкретизуються та досягаються за посередництвом реалізації положень принципу транспарентності, адже саме транспарентність забезпечує ясність, зрозумілість, однозначність, повноту, об'єктивність, доступність, надійність, достовірність, гласність та прозорість діяльності органів виконавчої влади.

– Співвідношення професіоналізму та транспарентності в діяльності органів виконавчої влади полягає в тому, що дотримання державними посадовцями принципу професіоналізму забезпечує формування відносин органів виконавчої влади з громадянами, що виникають з приводу реалізації особою права на звернення до органів державної влади та права надання запиту про отримання публічної інформації. Гарантії об'єктивного, повного, достовірного та вчасного отримання запитуваної інформації реалізуються за посередництвом дотримання посадовими особами органів виконавчої влади процедури її надання, яка визначена законодавством. У свою чергу,

недотримання вимог закону щодо процедури надання доступу до публічної інформації порушує вимоги принципу професіоналізму в діяльності органів виконавчої влади та перешкоджає реалізації принципу транспарентності.

– Принцип транспарентності виступає засобом досягнення внутрішньої підзвітності органів виконавчої влади в суспільстві. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади здійснюється шляхом забезпечення різноманітних правових засобів реалізації принципу транспарентності. Крім того, принцип транспарентності, формулюючи приписи відкритості органів виконавчої влади, покликаний деталізувати та забезпечити внутрішню, громадську підзвітність їх діяльності.

– Стають очевидними тісні зв'язки принципу транспарентності з політичною та соціальною відповідальністю органів виконавчої влади перед суспільством. Відповідність мандату довіри органів виконавчої влади формується на основі рівня суспільної довіри, який панує в державі. У свою чергу, саме за рівнем транспарентності в діяльності органів виконавчої влади визначається рівень суспільної довіри до складних державних організацій. Рівень соціальної відповідальності виконавчої влади, з одного боку, формується на основі рівня якості представлення діяльності органів виконавчої влади та сприйняття громадянами власної поінформованості про результати такої діяльності, про свій вплив на неї та, з іншого, на основі визначення бажання, здатності та готовності виконавчої влади реагувати на суспільні запити.

Принцип транспарентності закладає основи для формування принципів діяльності органів виконавчої влади нижчого порядку, виконуючи функцію загального регулятора. Зміст спеціальних та окремих принципів діяльності органів виконавчої влади не може суперечити приписам принципу транспарентності. Крім того, указані принципи мають забезпечувати деталізацію положень складових елементів комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Зрозуміло, що не всі принципи в системі спеціальних та окремих принципів діяльності органів виконавчої влади конкретизують та забезпечують на відповідному рівні саме принцип транспарентності, адже в спеціальних та

окремих принципах знаходять відображення всі загальні принципи, за посередництвом чого формується правовий режим основ діяльності органів виконавчої влади. Так, наприклад, серед принципів державної служби, які є елементом в структурі спеціальних принципів та сформувалися на основі принципу транспарентності, є: рівний доступ громадян до державної служби, в якому деталізуються положення принципу відкритості в діяльності органів виконавчої влади – кожен має право здійснювати активний вплив на формування державної політики шляхом служби на посадах державних службовців; інформування громадськості про діяльність посадових осіб – походить від обов'язку посадовців забезпечувати право доступу до публічної інформації; відкритість механізмів прийому, просування та звільнення державних службовців, а також принцип прозорості процедур службового розслідування – забезпечують реалізацію принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади.

Серед принципів правотворчої діяльності органів виконавчої влади, принципами, які беруть свій початок із принципу транспарентності, є: принцип публічності, в якому розкривається вимога обов'язкового опублікування нормативно правових актів для набрання ними чинності; принцип ясності і доступності мови акту для його адресатів, таким чином забезпечується вимога спростування мови адміністрування. Відповідно серед окремих по відношенню до принципів правотворчої діяльності можна віднести принципи прийняття управлінських рішень, які також пронизані приписами транспарентності, серед інших: принцип хороших рішень; принцип своєчасного отримання, обробки та передавання інформації; принцип повноти, якості, цінності, корисності, достовірності, точності, актуальності, оперативності та доступності управлінської інформації, яка використовується при прийнятті управлінських рішень.

Аргументуючи авторську позицію щодо визначення категорії транспарентності як комплексного загального принципу діяльності органів виконавчої влади, ми наголошуємо на необхідності розкриття універсального підходу до визначення змісту, структури та складових елементів принципу, до

яких ми відносимо: прозорість, відкритість, гласність, підзвітність, право доступу до публічної інформації та вимогу спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади. Сукупність указаних категорій формує зміст принципу транспарентності. Разом із тим, кожен елемент наділений власним змістом та виконує конкретні функції з метою побудови відносин транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та зближення органів державної влади із громадськістю.

Говорячи про транспарентність у контексті загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, необхідно розуміти, що транспарентність видається як ясність, зрозумілість, однозначність, повнота, об'єктивність, доступність, надійність та достовірність самої структури та діяльності органів виконавчої влади, як спосіб завоювання суспільної довіри громадян до державних інституцій, як безпристрасність, як принцип «доброго урядування» та як законність адміністративних дій.

У свою чергу, необхідно розуміти зміст кожного із понять прозорості, відкритості, гласності, підзвітності, спрощення мови адміністрування та права доступу до публічної інформації, як складових компонентів принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Повне розкриття змісту та потенціалу категорії транспарентності в діяльності органів виконавчої влади можливе лише в рамках та з урахуванням структурних зв'язків між елементами, які включені до змісту принципу.

Першою складовою структури принципу транспарентності, безумовно, виступає доступ до публічної інформації, який є невід'ємним правом кожного, закріпленим Конституцією та Законами України. Закон України «Про доступ до публічної інформації» гарантує відкритість та доступність публічної інформації, крім випадків, установлених законом. На нашу думку, твердження, відповідно до якого транспарентність розглядається, як складовий елемент механізму забезпечення права доступу громадян до публічної інформації, є недоречним, адже звужує та применшує значення принципу транспарентності, не враховуючи при цьому всіх складових цього поняття.

Практична реалізація принципу транспарентності забезпечує дотримання цілого комплексу прав та свобод людини та громадянина в сфері гарантування громадської участі та громадського контролю за процесом вироблення державної політики органами виконавчої влади, що включає і право доступу до публічної інформації.

Безумовно, у багатьох країнах світу утвердження свободи інформації стало основою для формування принципу транспарентності в діяльності органів державної влади, при цьому реалізація даного принципу в секторі виконавчої влади не зводиться тільки до надання громадянам інформації про діяльність її органів, а має також інші самостійні форми реалізації. Транспарентність, як поняття, є більш об'ємною ніж доступ до публічної інформації, який, у свою чергу, виступає складовим елементом транспарентності. З одного боку, право доступу до інформації найчастіше розглядають як інструмент транспарентності, у свою чергу, з іншого, за параметрами транспарентності вимірюється законність того чи іншого обмеження в доступі до публічної інформації.

Необхідність включення елементу прозорості до змісту принципу транспарентності є беззаперечною та визнана переважною більшістю вчених. У свою чергу, категорія прозорості має власний зміст, який не може поглинатися ані поняттям транспарентності, ані категоріями відкритості або гласності.

На думку вітчизняних науковців у галузі адміністративного права, прозорість в діяльності державних органів можна охарактеризувати, як: встановлення органами державного управління умов, що забезпечують залучення громадян й інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістового та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [73, с. 3]; обізнаність діями влади [85]; є ознакою зрозумілості, переконливості дій влади та належної обізнаності громадян із обумовленістю і змістом цієї діяльності [89]; прозорість у вимірі транспарентних відносин передбачає інформаційне висвітлення конкретних заходів управлінської політики з метою зробити їх зміст зрозумілим, переконливим для громадськості, без чого неможливий свідомий і результативний вплив суспільства на управлінську

діяльність [94]; технологічна функція транспарентності [93, с. 13]; можливості особи зрозуміти, як саме працює механізм державного управління [84, с. 50]; функціональна характеристика органів державної влади, яка визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони їх діяльності; зрозумілості широкій громадськості її обумовленості, змісту і сенсу; виявляється у тому, що окремі громадяни та/або їх колективи, на які поширюється або яких так чи інакше стосується рішення або дії органу публічної влади, мають бути найповніше обізнаними про них і те, яким чином вони будуть здійснені [80].

Отже, прозорість в діяльності органів виконавчої влади покликана забезпечити достатній рівень обізнаності та поінформованості громадян стосовно самого механізму публічного врядування. Ураховуючи, що однією з цілей принципу транспарентності є забезпечення можливості отримання представниками громадськості не будь-якої інформації, а об'єктивної, достовірної, повної, зрозумілої, своєчасної, актуальної, доступної та неупередженої інформації, тобто тієї інформації, яка в повній мірі задовольняє їх потреби та дає їм змогу реалізувати власні права, категорія прозорості є одним із ключових елементів в механізмі забезпечення транспарентних відносин влади та суспільства. У свою чергу, прозорість виконує лише одну із функцій – функцію інформування, якими оперує транспарентність на шляху до забезпечення комунікативних відносин виконавчої влади та представників громадськості.

Основоположним елементом забезпечення реалізації другої функції принципу транспарентності – гарантування права участі громадськості в управлінні державними справами - виступає категорія «відкритості в діяльності органів виконавчої влади». Ототожнення прозорості та відкритості є неприпустимим, ураховуючи різницю їх функціональної спрямованості в процесі забезпечення транспарентності в діяльності виконавчої влади.

Відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів



державного управління, ступінь реального впливу громадян на зміст публічно-управлінської діяльності. Відкритість влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади [85]. Відкритість передбачає готовність влади залучити до процесу прийняття рішень інститути громадянського суспільства [94]; є інституційною функцією транспарентності [93, с. 13]; необхідною умовою «демократії участі» [83, с. 259]. При цьому відкритість не ототожнюється з прозорістю: можна бути дуже добре обізнаним із діяльністю апарату управління, але не мати ніяких реальних можливостей вплинути на її зміст [89].

Окрім суперечності у поглядах на змістовне навантаження категорій транспарентності, прозорості та відкритості в діяльності органів виконавчої влади, серед науковців існує підміна цих понять категорією гласності.

Ми, у свою чергу, не можемо погодитися з ототожненням принципів транспарентності та гласності. Вітчизняні вчені доводять, що гласність в діяльності органів виконавчої влади виступає як: вимога, відповідно до якої органи виконавчої влади зобов'язані опубліковувати інформацію щодо своєї місії, цілей, задач, основних напрямків діяльності, конкретних досягнень та недоліків перед громадянським суспільством, а громадяни мають право вимагати та отримувати таку інформацію, реалізуючи тим самим свої конституційні права та свободи [105]; принцип гласності в організації та діяльності Уряду визначається як обов'язок Кабінету Міністрів України здійснювати постійну та систематичну роботу з інформування громадськості про хід своєї діяльності та прийнятті за її результатами рішення [82]; гласність передбачає широке інформування про діяльність органів влади всіх рівнів, порядок обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, вирішення різних суперечливих питань [94]; гласність є інструментальною характеристикою транспарентності [93, с. 13].

Отже, ми розрізняємо категорії транспарентності, прозорості, відкритості та гласності, остання, у свою чергу, виступає невід'ємною складовою поняття транспарентності. При цьому гласність є вужчою за

змістом, аніж транспарентність, гласність – це лише статус акту, організації або процесу, у той час як транспарентність – це ясність та зрозумілість адміністративних дій.

Ураховуючи те, що транспарентність, оперує елементом прозорості, що покликаний забезпечувати повноту, зрозумілість, корисність, достовірність, точність, своєчасність, релевантність та актуальність інформації, яку зобов'язані надавати органи виконавчої влади, зрозумілим є необхідність включення до структури принципу вимоги спрощення мови адміністрування.

Спрощення мови адміністрування є обов'язком посадових осіб органів виконавчої влади дотримуватися всіх необхідних вимог, які висуваються до процесу документообігу, видання актів адміністрування та будь-якого іншого використання інформації в системі державного управління. До таких вимог ми відносимо: корисність - інформацію можна використовувати для прийняття обґрунтованих рішень; актуальність - інформація реально відображає в кожен момент часу стан середовища організації; своєчасність - якщо інформація отримана пізніше необхідного терміну, то вона вже не може вплинути на прийняття рішення; достовірність (правдивість) - досить точне відтворення об'єктивного стану середовища; релевантність - відсутність зайвої (непотрібної) інформації, отримання інформації в точній відповідності зі сформульованими вимогами й уникнення роботи з непотрібними даними; повнота (достатність) - облік усіх необхідних даних для об'єктивного обліку всіх факторів, що формують або впливають на стан і розвиток середовища [106, с. 134]. Покладення обов'язку дотримання перелічених вимог при використанні публічної інформації в діяльності посадових осіб органів державної влади здійснюється перш за все з метою забезпечення зрозумілості та доступності для громадськості процесу управління та можливості реалізації свої прав та свобод.

Вимога спрощення мови адміністрування є невід'ємним складовим елементом принципу транспарентності, адже саме транспарентність вимагає від органів виконавчої влади забезпечення зрозумілості та доступності як змісту нормативно правових актів та адміністративних документів, так і всього процесу організації та діяльності виконавчої влади. З іншого боку,

транспарентність здійснює забезпечення додержання державними посадовцями обов'язку спрощення мови адміністрування, у чому також виявляється неприпустимість зведення принципу транспарентності тільки до права доступу до публічної інформації.

Характеризуючи принцип транспарентності, ми звертаємося до категорії підзвітності, яка покликана забезпечити контрольну функцію транспарентності. Підзвітність означає обов'язок органів виконавчої влади та їх посадових осіб звітувати перед громадськістю стосовно напрямків провадження державної політики та наслідків своєї діяльності. Підзвітність зосереджує в собі право проведення контролю та перевірки діяльності органів виконавчої влади, обов'язок цих органів звітувати перед громадськістю та можливість притягнення до відповідальності посадових осіб, у разі виявлення невідповідності дій або рішень представників державної влади нормам та принципам права або проведення її з порушенням норм чинного законодавства.

Концепція підзвітності передбачає два головних параметри досягнення ефективної підзвітності: відповідальність (право висувати претензії та домагатися відповіді) і правова забезпеченість (механізм застосування санкцій за відсутність реагування). З інституційної точки зору, підзвітність – це комплекс взаємовідносин і механізмів контролю. З політичної та соціальної точки зору, це - загальний обов'язок виконувати волю виборців і широкої громадськості [107].

Говорячи про підзвітність як складовий елемент принципу транспарентності, ми звертаємося, по-перше, до зовнішньої підзвітності влади громадськості, по-друге, до соціальної підзвітності, яка передбачає саме активну участь громадян.

Механізми соціальної підзвітності часто застосовуються з метою висвітлення або підкріплення діяльності різних акторів горизонтальних систем підзвітності шляхом прискорення змін за допомогою важелів закону та мас-медіа. Вони у значній мірі спираються на готовність держави толерантно

сприймати критику і наявність доступної та функціональної правової системи, здатної підтримати претензії громадян до своєї держави [107].

Кореляція взаємозв'язків між принципом транспарентності та соціальною підзвітністю полягають в тому, що підзвітність не виступає як самоціль, а є допоміжним важелем та механізмом досягнення більш ширших цілей – забезпечення участі, впливу та відповідальності органів виконавчої влади перед громадськістю, реалізація контрольного компоненту принципу транспарентності. Транспарентність та підзвітність надзвичайно тісно пов'язані між собою, гарантування та реалізація принципу транспарентності на практиці неможлива без задіяння засобів забезпечення реалізації підзвітності (контролю, наближення та залучення).

Виходячи із проведеного нами аналізу змісту кожного з елементів, віднесених нами до структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, який покликаний забезпечувати механізм комунікації останніх з населенням, ми наголошуємо на тому, що транспарентність не може бути замінено будь-якою іншою суміжною категорією та виступає метою, по відношенню до якої прозорість, відкритість, гласність, підзвітність, доступ до публічної інформації та спрощення мови адміністрування є інструментами її досягнення:

– Відкритість органів виконавчої влади полягає в можливості активних дій самих громадян та їх об'єднань з метою впливу на формування та реалізацію державної політики шляхом служби на посадах державних службовців або опосередковано, шляхом волевиявлення на виборах та референдумах з метою представлення конкретних кандидатур у депутати або політичних партій, які будуть представляти їх інтереси.

– Прозорість як елемент транспарентності означає обов'язок органів виконавчої влади забезпечити високий рівень обізнаності громадян щодо нормативної та процедурної сторін процесу прийняття політичних рішень з метою гарантування їх участі.

– Гласність є інструментальною складовою транспарентності, яка переслідує мету забезпечення обов'язкового доведення до відома широкого

загалу інформації про діяльність органів виконавчої влади за посередництвом забезпечення обов'язку офіційного опублікування як нормативно правових актів, так і актів, що видаються за результатами поточної діяльності посадових осіб органів виконавчої влади та щодо яких законом встановлено вимогу опублікування в офіційних засобах масової інформації повідомлення через пресу, розміщення на офіційних сайтах органів влади тощо.

– Доступ до публічної інформації покликаний забезпечити можливість кожного отримувати інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Зв'язок між транспарентністю та правом доступу полягає в тому, що доступ до акту, який не відповідає вимогам прозорості та відкритості та є важким для розуміння, не може забезпечити реалізацію принципу транспарентності, і, навпаки, відстрочка в наданні доступу до інформації може суперечити транспарентності [100, с. 24]. Транспарентність має більш ширший зміст, який співпадає з видимістю, знайомістю та зрозумілістю політики адміністрації, її структури й актів та не може бути обмежена лише доступом до публічної інформації.

– Транспарентність вимагає від органів виконавчої влади та їх посадових осіб дотримання не тільки процесуальних правил при здійсненні своєї управлінської діяльності. Вона висуває вимогу спрощення мови адміністрування: державні посадовці зобов'язані проводити свою політику таким чином, щоб вона була зрозумілою та доступною для пересічних громадян. Очевидно, що не всі зацікавлені особи мають рівну ступінь впливу на формування державної політики, та не останню роль у цьому відіграє різний рівень освіти, наявність спеціальних технічних знань, у зв'язку з чим переважна більшість немає однакового розуміння процесу управлінської діяльності. Необхідно розуміти, що складність бюрократичної мови стає перешкодою на шляху до забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Безумовно, процеси спрощення мови адміністрування не ігнорують неминучість складності та застосування спеціальної юридичної техніки при складанні адміністративних документів та нормативно правових актів. Однак

більш глибокі дослідження доводять, що необхідна складність мови адміністрування може супроводжуватися більш адекватними роз'ясненнями спеціальних термінів та використанням серед інших загальноновживаних понять [108].

– У рамках нашого дослідження, як елемент принципу транспарентності, ми розглядаємо зовнішню соціальну підзвітність органів виконавчої влади, та характеризуємо її «як правовий, політичний або моральний обов'язок державної влади звітувати перед громадськістю, пояснювати та обґрунтовувати свої дії» [24, с. 86], відповідати на запити та підлягати моральним, правовим і політичним санкціям при невідповідності критеріям транспарентності. Підзвітність виступає загальним обов'язком виконання волі громадськості та своєрідним механізмом її контролю. У свою чергу, внутрішня (горизонтальна) підзвітність може бути ефективною лише у випадку її прозорості та відкритості для громадської участі.

Ми можемо констатувати, що, органічно поєднуючи в собі виділені нами елементи, принцип транспарентності має складну структуру та власний зміст, який не поглинає та не є тотожним жодній із категорій, які, у свою чергу, формують систему забезпечення необхідного та достатнього рівня доступності, зрозумілості, підконтрольності, якості, ефективності, легітимності та демократичності сучасної європейської моделі врядування.

Принцип транспарентності – це комплексний принцип діяльності органів виконавчої влади в Україні, який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створення шляхів (каналів) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління шляхом: регуляції процесів отримання та забезпечення доступу (інформування) громадськості до об'єктивної, достовірної, повної, зрозумілої, своєчасної, актуальної, доступної, неупередженої інформації стосовно діяльності органів виконавчої влади; оперуючи створенням умов та гарантії реалізації права участі громадськості в управлінні державними справами, шляхом забезпечення доступу до механізмів прямої та представницької демократії (право голосу, право бути обраним, право

доступу до державної служби, право організації та участі в референдумі) та проведенням громадських консультацій; за посередництвом проведення заходів громадського контролю та моніторингу діяльності органів виконавчої влади на відповідність принципам демократизму, законності й ефективності дій і рішень посадових осіб цих органів та власне існуванням обов'язку органів виконавчої влади звітувати перед населенням за результати своєї діяльності і можливістю застосування законних заходів відповідальності; шляхом створення партнерських відносин влади та суспільства з метою активізації всього комплексу ресурсів для розбудови демократичної правової держави.

Виходячи із змісту принципу транспарентності, необхідно відмітити, що адміністративно-правове регулювання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади має складатися з трьох компонентів: нормативно-правового закріплення; інституційного забезпечення – наявності організаційних форм і заходів реалізації принципу; контрольно-наглядового механізму, що включає в себе засоби адміністративно-правової охорони принципу.

## **Висновки до Розділу 1**

Дослідження загальнотеоретичної характеристики правового регулювання принципів діяльності органів виконавчої влади надало нам можливість зробити такі висновки:

1. Стверджується, що принципи діяльності органів виконавчої влади за критерієм функціональної спрямованості поділяються на три групи: 1) загальні принципи – ті, що є концентрованим виразом найбільш суттєвих рис і цінностей, притаманних всім або переважній більшості форм діяльності органів виконавчої влади; 2) спеціальні принципи – ті, що формують об'єктивні закономірності конкретного правового режиму діяльності органів виконавчої влади; 3) окремі принципи – ті, що поєднують принципи в сфері регулювання основ підінститутів функціонування органів виконавчої влади.

2. Встановлено, що в умовах здійснення адміністративної реформи правова категорія «принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні» має динамічний характер, а самі принципи можуть класифікуватися: за джерелами закріплення; за характером нормативного акту, в якому вони закріплені; в залежності від органу, на діяльність якого розповсюджується дія принципу; за відповідними нормами законодавства України; за змістом принципів.

3. Досліджено транспарентність як правову категорію, проаналізовано поняття, сутність та зміст транспарентності як принципу діяльності органів виконавчої влади в Україні

4. Виокремлено основні наукові підходи до тлумачення категорії «транспарентність» в науці адміністративного права: 1) розуміння «транспарентності» у зв'язку із правом громадян на доступ до публічної інформації; 2) ототожнення транспарентності з принципами гласності, прозорості та відкритості, які у сукупності розглядаються як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом; 3) визначення категорій «прозорість», «відкритість» та «гласність» як окремих нетотожних понять та ігнорування категорії «транспарентність»; 4) обґрунтування комплексної природи транспарентності як принципу, який поєднує поняття «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «право доступу до публічної інформації», «підзвітність» тощо.

5. Аргументується теза про те, що принцип транспарентності посідає місце загального елементу у класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади. На підставі аналізу трансформації категорії «транспарентність» з'ясовано, що вона як принцип, з одного боку, забезпечує гарантування верховенства права, законності, пріоритетності прав та свобод людини і громадянина та ефективності в діяльності органів виконавчої влади; з іншого боку – виступає основою для формування принципів нижчого порядку: спеціальних та окремих елементів класифікації системи принципів діяльності органів виконавчої влади.



6. Обґрунтовано науковий підхід до розуміння комплексної структури принципу транспарентності та виділено такі його елементи: право доступу до публічної інформації, прозорість, відкритість, гласність, підзвітність, вимога спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади.

Основні положення розділу викладені у публікаціях автора:

9. Пилаєва В. М. Класифікація загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. С. 215–219.

34. Пылаева В. Н. Система принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине: проблемы правового закрепления // *Legea și viața*. 2016. № 1/2 (289). С. 87–91.

37. Пилаєва В. М. Наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права // *Право і суспільство*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.

46. Пилаєва В. М. Генезис розвитку та законодавчого закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: XII міжнар. наукова конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 22 квіт. 2016 р. С. 312-315. URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11809/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%2022.04.2016.pdf>.

99. Пилаєва В. М. Принцип транспарентності як чинник забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади // *Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, м. Харків, 18–19 верес. 2015 р. С. 30–35.

100. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід // *Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. № 6–1. Т. 3. С. 23–29.

102. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2016. Вип. 21. С. 261–264.

## **РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

### **2.1 Нормативно-правове закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади**

Із проголошенням державної незалежності в Україні починає створюватися національна система законодавства в сфері правового регулювання та забезпечення основ відкритого і підзвітного публічного урядування. Процес було розпочато із законодавчого закріплення та гарантування права доступу кожного до публічної інформації, принципів прозорості та відкритості в діяльності органів державної влади.

Історично, нормативно-правове забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні було розпочато із прийняттям Закону України «Про інформацію» та Конституції, яка закріпила право доступу до публічної інформації, право участі в управлінні державними справами, принципи прозорості, гласності та відкритості в діяльності публічної адміністрації.

Основним нормативно правовим актом у сфері забезпечення транспарентності діяльності виконавчої влади є Закон України «Про доступ до публічної інформації». Безумовно, ЗУ «Про інформацію» історично першим закріпив відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту всієї інформації в державі; він закріплює загальні засади інформаційних відносин та засади державної інформаційної політики. Поряд із цим, говорячи про нормативне закріплення та забезпечення доступу до публічної інформації, відкритості, прозорості та гласності органів виконавчої влади, перш за все повинні застосовуватися

приписи ЗУ «Про доступ до публічної інформації», адже його норми є спеціальними порівняно з нормами ЗУ «Про інформацію».

Розглядаючи питання нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, необхідно зазначити, що він залишається текстуально не закріплений у нормах національного законодавства. При цьому, ураховуючи правову природу принципу транспарентності та його місце серед загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, він не може бути в повній мірі проігнорований вітчизняним законодавцем. Нормативно-правове закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні має специфічний характер та полягає у хаотичному та окремому закріпленні нормами численних актів законодавства принципів відкритості, прозорості, гласності та підзвітності органів виконавчої влади, права доступу до публічної інформації та вимоги спрощення мови адміністрування.

Ураховуючи специфіку правового регулювання принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, під категорією «нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» ми пропонуємо розуміти: систему норм національного законодавства, що регулюють суспільні відносини в сфері реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації, забезпечення принципів відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні [109, с. 52].

Розкриваючи питання нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності, ми виходимо із системного методу побудови національного законодавства України, що передбачає існування нормативно правових актів як єдиної цілісної правової системи та принципу верховенства закону, який визначає сувору субординацію та ієрархічну структуру актів: норми акта, що є вищим за ієрархією, має вищу юридичну силу. Таким чином, принципи гласності, прозорості, відкритості, підзвітності, доступ до публічної інформації та вимога спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні знаходять своє закріплення в системі чинного законодавства: у

Конституції України та рішеннях Конституційного Суду України, у нормах чинного законодавства, яке включає в себе систему законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також підзаконних нормативно правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України: указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України й актів центральних органів виконавчої влади України.

Основу забезпечення принципу транспарентності закладають норми Конституції України, міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України, серед яких особливе значення мають: Загальна декларація прав людини, Віденська декларація і Програма дій, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті».

Розкриваючи зміст принципів прозорості, відкритості, гласності, підзвітності, доступу до публічної інформації та вимоги спрощення мови адміністрування, ми звертаємося до цілої низки актів національного законодавства: 1) Закони України: «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну таємницю», «Про засади державної мовної політики», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про запобігання корупції»; 2) Укази Президента України: «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», «Про заходи щодо

впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»; 3) Актів Уряду: «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», Програма «Відкритість, дієвість, результативність», «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014-2015 роках», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, Кабінет Міністрів України»; 4) інших нормативно правових актів: Лист Мін'Юсту України. «Нове в законодавстві про інформацію», Роз'яснення Мін'Юсту України «Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи» та інші.

Нормативно-правове закріплення права доступу до публічної інформації забезпечено нормами актів міжнародного законодавства, які ратифіковані парламентом України: 1) Загальної декларації прав людини, яка визначає, що кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію й ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів [110]; 2) Орхуська Конвенція визначає, що з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції [111].

Норми міжнародних актів, якими закріплено право доступу до публічної інформації, знайшли своє відображення в Основному Законі держави. Статтею 34 КУ закріплено право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір; здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної

безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [112]. Частина 2 статті 50 визначає право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [112]. Відповідно до ч. 3, 4 ст. 32 Конституції не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини; кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею [112]. У свою чергу, стаття 31 гарантує кожному таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції.

Спеціальним актом у сфері нормативно-правового забезпечення права доступу до публічної інформації є ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Акт закріплює порядок здійснення та гарантування права кожного на доступ до публічної інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес [113] та принцип максимальної відкритості публічної інформації. Гарантується, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом [113]. Межі відкритості доступу до публічної інформації устанавлюються обсягом інформації, яка віднесена до публічної, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Стаття 27 ЗУ «Про державну таємницю» закріплює доступ дієздатних громадян до державної таємниці, яким надано допуск до державної таємниці та які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-дослідної діяльності або навчання, разом із тим ст. 31 встановлює обмеження на оприлюднення секретної інформації [114].

На виконання Орхуської Конвенції, ч. 1 ст. 25-<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює, що спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органи на місцях зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища [115]. Стаття 10 ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» вказує, що основними засадами внутрішньої політики в гуманітарній сфері є: забезпечення свободи засобів масової інформації та безперешкодного доступу до публічної інформації [116].

Стаття 6 Закону України «Про Національну програму інформатизації» закріплює, що функціями державних органів у реалізації Національної програми інформатизації є забезпечення доступу громадян та їх об'єднань до інформації державних органів та органів місцевого самоврядування, а також до інших джерел інформації [117].

Також заслуговує уваги Роз'яснення Мін'юсту «Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи», в якому здійснено аналіз норм Конституції, направлених на забезпечення права доступу до публічної інформації та Законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

У Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів визначено наступні норми-принципи: «під час формування системи національних ресурсів повинні використовуватися технології і засоби, спроможні забезпечити їх доступність через глобальні інформаційні мережі»; «власники національних ресурсів, фізичні та юридичні особи, що надають послуги із використанням національних ресурсів, зобов'язані дотримуватися принципів достовірності та загальнодоступності»; «забороняється використання національних ресурсів для розповсюдження забороненої, недостовірної та спотвореної інформації»; «стратегія формування системи ресурсів органів державної влади полягає в систематизації та інтеграції зазначених ресурсів з метою забезпечення прозорості, відкритості, підвищення



оперативності та ефективності роботи органів державної влади та забезпечення широкого доступу громадян до державних ресурсів» [118].

Концепція технічного захисту інформації в Україні закріплює принципи формування і проведення державної політики у сфері ТЗІ: відкритість нормативно-правових актів та нормативних документів із питань ТЗІ, які не містять відомостей, що становлять державну таємницю [119].

Аналізуючи норми законодавства в сфері правового регулювання принципу транспарентності, ми відмічаємо акти, що закріплюють принцип прозорості в діяльності органів виконавчої влади. Враховуючи норми ст. 19 Загальної декларації прав людини, принцип прозорості визначається: 1) Орхуською Конвенцією, відповідно до якої кожна зі Сторін забезпечує, щоб у межах національного законодавства процедури надання громадськості екологічної інформації були прозорими, а екологічна інформація була легкодоступною та розробляє механізми для забезпечення громадськості достатньою інформацією [111]; 2) Декларацією принципів ООН «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті», яка закріплює норми-принципи: «органам державного управління слід відіграти важливу роль у розвитку інформаційного суспільства, взяти на себе за це відповідальність і в належних випадках брати участь у процесах прийняття рішень»; «забезпечення кожному можливості мати доступ до інформації, ідей і знань і вносити в ці області свій внесок є необхідним елементом відкритого для всіх інформаційного суспільства» [120].

Конституція України гарантує принцип прозорості державної влади: усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [112].

Крім того, норми чинного законодавства закріплюють принцип прозорості, як: 1) «вільне отримання, поширення та будь-яке інше використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього

Закону, крім обмежень, встановлених законом» [113]; 2) «право кожного на оперативне одержання через друковані засоби масової інформації публічно поширюваної інформації про діяльність державних органів і організацій» [121]; 3) принцип прозорості діяльності державних службовців [35]; 4) заборона «відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом та надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону» [122]; 5) «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності» [123]; 6) «регуляторні органи публікують у друкованих засобах масової інформації та/або розміщують на своїх офіційних сторінках у мережі Інтернет або оприлюднюють в інший спосіб, у тому числі через телебачення і радіо, інформацію про здійснення ними регуляторної діяльності» [123]; 7) доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації; підвищення рівня суспільної екологічної свідомості можливе шляхом систематичного інформування про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища через офіційні веб-сайти та засоби масової інформації [124]; 8) право адвокатського запиту до органу державної влади, який є різновидом інформаційного запиту та направлений на отримання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту; 9) «центральный орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах, крім того, до моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів відповідний виконавчий орган зобов'язаний надавати за запитом

фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову» [125]; 10) «оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі» [126].

Частини 1, 2 статті 20 Загальної декларації прав людини закріплюють принцип відкритості: кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні [110]. Віденська декларація та Програма дій, прийнята на Всесвітній конференції по правах людини у 1993 році, декларує, що демократія ґрунтується на вільно висловленій волі народу визначати свої власні політичну, економічну, соціальну та культурну системи і на його повній участі в усіх аспектах свого життя [127]. На виконання міжнародних стандартів транспарентності державної влади відкритість діяльності органів виконавчої влади в Україні конституційно забезпечується такими нормами: громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38 КУ). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 КУ). Частина 2 статті 72 КУ, у свою чергу, забезпечує можливість призначення референдуму за народною ініціативою [112].

У ЗУ «Про доступ до публічної інформації» принцип відкритості згадується «як доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством» [113]. ЗУ «Про державну службу» гарантує рівний доступ до державної служби як один з принципів державної служби [35]. У свою чергу, у Стратегії реформування державної

служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації зазначено, що забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів можливе шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [128].

ЗУ «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» закріплено обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями [123].

Крім того, ЗУ «Про телебачення і радіомовлення» визначає, що держава гарантує реалізацію прав на інформацію, на вільне та відкрите обговорення суспільно важливих проблем із застосуванням телебачення і радіомовлення [129]. У Регламенті КМУ вказано, що до процесу прийняття рішень із питань, що мають важливе суспільне значення - Уряд залучає громадян; а з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин - всеукраїнські профспілки, їх об'єднання та всеукраїнські об'єднання організацій роботодавців [130]. Програмою діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» визначено, що програма побудована на принципах відкритості політичних процесів [131]. Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» до вироблених світовою практикою принципових засад функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі відноситься принцип відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [1].

На міжнародному рівні принцип гласності проголошено Статтею 6 Орхуської Конвенції: «п. 2 зацікавлена громадськість адекватно, своєчасно та ефективно одержує інформацію залежно від обставин шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури

прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища» [111]. Крім того, гласність забезпечується за посередництвом ч. 2, 3 ст. 57 Конституції України: закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом; закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними [112]. Відповідно до ч. 4 ст. 95 КУ регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені [112]. Крім того, звіт про виконання Державного бюджету України, який надає Кабінет Міністрів України, має бути оприлюднений (ч. 2 ст. 97) [112].

Категорія гласності одержала закріплення в актах галузевого законодавства, як: 1) «обов'язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію» [113]; 2) «надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні» [132]; 3) «обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань» [123]; 4) «оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності, а регуляторні акти, прийняті Кабінетом Міністрів України, офіційно оприлюднюються відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів» [123]; 5) «Постанова Кабінету Міністрів набирає чинності з дня її офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такою постановою, але не раніше дня її опублікування [130]; 6) «Постанови КМУ публікуються в офіційних виданнях – «Офіційному віснику України» та газеті «Урядовий кур'єр» [130]; 7) встановлено загальні вимоги щодо забезпечення збереження та доступу до публічної інформації шляхом «створення, функціонування і ведення системи обліку публічної інформації, в якій реєструються документи, що перебувають у суб'єктів владних повноважень» [133].

Проголошення принципу підзвітності як складової частини транспарентності діяльності виконавчої влади здійснено у ч. 3 ст. 20 Загальної декларації прав людини: «воля народу повинна бути основою влади уряду» [110]; а також у ст. 6 Орхуської Конвенції: «п. 3 процедури участі громадськості передбачають помірковані терміни для різних етапів, що забезпечують достатній час для інформування громадськості і підготовки та ефективної участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища» [111]. Конституційно підзвітність гарантується тим, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу (ч. 2, 3, 4 ст. 5 КУ) [112]. ЗУ «Про доступ до публічної інформації» визначає принцип підзвітності, як «парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації» [113].

Підзвітність діяльності органів виконавчої влади в Україні гарантується переважною більшістю наведених норм законодавства. Також необхідно відмітити ЗУ «Про звернення громадян», яким закріплено право кожного на звернення до органів державної влади, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Важливо розуміти, що право на звернення до органу виконавчої влади не є тотожним із правом на доступу до публічної інформації за інформаційним запитом, який регулюється ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та забезпечує реалізацію права доступу до публічної інформації. Запит на публічну інформацію та право на звернення є різними категоріями за правовими підставами, предметом, вимогами щодо форми оплати [134]. На відміну від звернення, запит на публічну інформацію є

проханням особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні і його метою є одержання попередньо створеної чи одержаної інформації. Метою звернення є одержання роз'яснення, що потребує вчинення додаткових дій, предметом виступають пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Крім того, також існує різниця в статусі особи запитувача: за зверненням, він є суб'єктом, який інформує, за запитом на інформацію – суб'єктом, якого інформують. Таким чином, право на звернення є проявом саме принципу підконтрольності та підзвітності діяльності органів виконавчої влади, адже за посередництвом процедури звернення особі надається можливість реалізації функції громадського контролю за діяльністю державних посадовців.

Крім того, уваги заслуговують ч. 2 ст. 60 ЗУ «Про запобігання корупції», відповідно до якої не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про: розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержані від них посадовими особами або державними органами; розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат із бюджету посадовими особам, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються цим Законом; передачу в управління належних особам підприємств та корпоративних прав, що здійснюється в порядку, передбаченому цим Законом; конфлікт інтересів державних службовців та заходи з його врегулювання [122]. Відповідно до ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» основними принципами національної екологічної політики є: участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства [124]. Ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» закріплює основні засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства, серед яких: проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави та проведення

всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень [116].

Розкриваючи зміст вимоги спрощення мови адміністрування, необхідно відмітити, що ключове місце в нормативному закріпленні займає ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Згідно з Законом спрощення мови адміністрування визначається як «максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації» та «обов'язок розпорядника інформації надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність і об'єктивність наданої інформації й оновлювати оприлюднену інформацію» [113]. Крім того, стаття 19 Закону визначає порядок оформлення запиту на інформацію таким чином, щоб він був менш бюрократизованим, швидким та зрозумілим: запитувач має право звернутися до розпорядника інформації без пояснення причини подання запиту; запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача; письмовий запит подається в довільній формі; особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника [113]. Дані приписи Закону знаходять подальше закріплення в підзаконних нормативно правових актах, норми яких направлені на забезпечення та спрощення процедури подання запиту на отримання публічної інформації, таких, як, Наказ Міністерства освіти і науки України від 04.09.2014 р. № 981 «Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Міністерстві освіти і науки України», Рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 05.07.2012 р. № 325 «Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації» та інші.

Важливе значення має Постанова КМУ N 1242 «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади», якою висуваються загальні вимоги до тексту документа, які направлені на спрощення мови адміністрування та полегшення роботи із адміністративною



документацією як самих посадовців, так і пересічних громадян: «текст документа містить інформацію, для фіксування якої його було створено»; «інформація в тексті документа викладається стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно»; «текст документа оформляється у вигляді суцільного зв'язного тексту або анкети чи таблиці, або шляхом поєднання цих форм»; «суцільний зв'язний текст документа містить граматично і логічно узгоджену інформацію про управлінські дії» тощо [135].

Стаття 5 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплює, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає: викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним й однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта [123].

У свою чергу, стаття 24 ЗУ «Про засади державної мовної політики» визначає, що офіційна інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування поширюється державною мовою, а у межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), також цією регіональною мовою (мовами). У разі поширення офіційної інформації мовою, яка відрізняється від державної, поширювач повинен забезпечити автентичний переклад з мови, на якій поширюється ця інформація, на державну мову. Друкована продукція службового й ужиткового користування, що розповсюджується органами державної влади, видається державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), за рішенням місцевої ради така продукція може видаватися і цією регіональною мовою (мовами) [136].

Крім вищезгаданих актів, у національному законодавстві зосереджено норми, в яких згадуються дефініції принципів прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та права доступу до публічної інформації. ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначає, що «внутрішня політика ґрунтується на принципах: відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація,

участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність»; «основними засадами політики у сфері розбудови державності є: посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади» [116]. Статтею 4 ЗУ «Про адміністративні послуги» визначено, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: відкритості та прозорості; доступності інформації про надання адміністративних послуг [132]. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» проголошує принцип прозорості дій Уряду: Уряд зобов'язується провадити свою діяльність на засадах відкритості, прозорості і гласності [137]. Згідно з Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади є забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави [138]. Відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні до принципів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні відносяться: принципи відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень [139]. У свою чергу, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначає, що метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління; результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій. Головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності [140].

Серед актів, які закріплюють принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, ми відмічаємо акти, які забезпечують основи правового регулювання системи виконавчої влади в Україні. Характер нормативного регулювання принципу транспарентності в Законах України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Фонд державного майна України», «Про Антимонопольний комітет України» та інші викликає безліч питань [109, с. 53]. Виходячи з того, що в нормах законодавства відсутній єдиний підхід до класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади, кожен окремий нормативно правовий акт, який регулює правове становище конкретної ланки системи виконавчої влади в Україні надає власний перелік принципів діяльності кожного органу виконавчої влади окремо. Дана тенденція зберігається при закріпленні складових елементів принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність Уряду ґрунтується на принципах відкритості та прозорості. Ті ж самі принципи названі в Законах України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Фонд державного майна України». У свою чергу, у Законі України «Про місцеві державні адміністрації», серед інших принципів діяльності місцевих державних адміністрацій, закріплено лише принцип гласності. У ЗУ «Про Антимонопольний комітет України» вказано принципи гласності та відкритості діяльності Антимонопольного Комітету, який зобов'язаний відповідно до цього принципу, оприлюднювати інформацію та надавати інформацію на запити відповідно до ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

ЗУ «Про Національну поліцію» сьогодні є єдиним актом, що регулює правове становище конкретного органу виконавчої влади, в якому не тільки надано перелік принципів діяльності конкретної ланки виконавчої влади, а також здійснена спроба розкриття змісту кожного з них [109, с. 53]. Відповідно до статті 9 Закону діяльність Поліції ґрунтується на принципах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та Законами України. У свою

чергу, відкритість та прозорість діяльності Поліції передбачає постійне інформування з її боку як органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і громадськість про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку; та забезпечення доступу до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом [41].

Підсумовуючи, ми визначаємо, що провідне місце в нормативно-правовому закріпленні принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади надано Конституції, а сам принцип виступає засадою забезпечення системи демократичного та відкритого публічного управління.

Спеціальним актом, що закріплює принцип транспарентності, є ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Нормами Закону закріплено принцип максимальної відкритості публічної інформації, обов'язок розпорядників інформації надавати й оприлюднювати інформацію, максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації.

Проаналізувавши основи нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, ми відмічаємо невідповідність актів національного законодавства в сфері регулювання засад відкритості, прозорості, гласності та підзвітності в діяльності органів виконавчої влади до норм та стандартів права ЄС. Як висновок, система вітчизняного законодавства не забезпечує дієвого правового режиму забезпечення реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації, права участі в публічному управлінні, підзвітність представників влади суспільству.

Ефективним засобом подолання прогалин нормативно-правового забезпечення права доступу до публічної інформації, принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності в діяльності органів виконавчої влади в Україні сьогодні виступає необхідність проведення законодавчого забезпечення «принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» та закріплення принципу нормативно правовими актами, в сфері регулювання

основи діяльності органів виконавчої влади. На противагу, вносячи зміни до системи чинного адміністративного законодавства, що направлені на його оптимізацію, законодавець ігнорує необхідності нормативно-правового закріплення вказаного принципу. Прикладом є прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу». Закріплюючи систему принципів державної служби, Закон надає роз'яснення дефініцій принципів державної служби, які були закріплені в попередній редакції акту та зберігає дефініцію принципів забезпечення рівного доступу до державної служби та прозорості, не звертаючись до категорії транспарентності.

Необхідно пам'ятати, що принцип транспарентності в діяльності публічної адміністрації закріплений нормами міжнародного права та права Європейського Союзу. Отже, забезпечуючи проведення процесу гармонізації норм вітчизняного законодавства до стандартів ЄС, законодавець зобов'язаний текстуально закріпити принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та забезпечити відповідність внутрішніх актів нормам міжнародного законодавства та законодавства Союзу.

## **2.2 Правові засоби реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади**

Умовою підвищення ефективності в діяльності органів виконавчої влади виступає необхідність зближення демократичних інститутів та народних обранців із громадським суспільством. Актуальності набуває включення новітніх ефективних засобів ведення політики з метою доповнення їх незаконодавчими інструментами [56] на противагу вертикальному підходу до вирішення проблем. З цією метою державна політика має розроблятися і прийматися у спосіб, що є якомога відкритішим, прозорішим та доступнішим для розуміння широкого загалу. У свою чергу, забезпечення практичного втілення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади можливе лише за посередництвом використання ефективної системи засобів

реалізації усього комплексу елементів структури принципу, до яких ми відносимо: право доступу до публічної інформації, прозорість, відкритість, гласність, підзвітність та вимогу спрощення мови адміністрування.

Ураховуючи, що головним завданням принципу транспарентності є забезпечення можливості реалізації широкого кола прав кожного, які направлені на залучення громадськості до процесу розробки державної політики та прийняття політичних рішень, власне, сам принцип транспарентності реалізується за посередництвом складної системи правових засобів. У даному випадку великого значення набуває розуміння сутності структури залучення представників громадськості до процесу вироблення державної політики.

Обґрунтовуючи науковий підхід до визначення системи забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, за основу нами було обрано європейську структуру побудови взаємовідносин органів публічної влади та представників громадського суспільства, вироблену експертами Ради Європи.

Кодекс кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, прийнятий Радою ЄС, закріплює чотири поступових рівні участі громадського сектору в процесі прийняття політичних рішень - від найменшого до найбільшого залучення: інформація, консультації, діалог і партнерство. Вони можуть застосовуватися на будь-якому етапі процесу прийняття рішень, однак вони особливо актуальні на певних щаблях в цьому процесі [141]. Структура забезпечення процесу участі громадськості в повній мірі відображає процес проходження, використання та застосування публічної інформації, а також реалізацію принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності, які виступають складовими елементами системи принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади [102, с. 262].

Ми пропонуємо власну класифікацію системи забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, побудовану за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики поділену на чотири блоки: 1) інформування, яке включає в

себе форми: забезпечення механізму реалізації права доступу до публічної інформації, забезпечення висвітлення діяльності органів виконавчої влади ЗМІ та запровадження механізмів електронного врядування; 2) реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень: система заходів сприяння розвитку громадського суспільства, механізм налагодження органами виконавчої влади зворотнього зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів виконавчої влади із громадськістю, упровадження електронної демократії; 3) налагодження політичного діалогу влади і суспільства, 4) побудова партнерських відносин. У середині кожного етапу реалізації комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади нами проведена деталізація кожного засобу процесу забезпечення принципу.

**1. Інформування** виступає першим блоком засобів реалізації складових структури принципу транспарентності. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про інформацію» право на інформацію забезпечується створенням механізму реалізації права на інформацію [142]. Доступ до інформації є основою всіх наступних кроків для участі представників громадських організацій у процесі прийняття політичних рішень. Це відносно низький рівень участі, який зазвичай складається з одностороннього надання інформації з боку органів державного управління, при цьому не вимагається або не очікується взаємодії або залучення громадськості в цьому процесі. Разом з тим, інформація залишається актуальною на всіх етапах прийняття рішень [141]. Інформування має однобічний характер, адже інформація надходить від державних органів до громадян, при цьому виступає передумовою зміцнення стосунків між владою та громадянами, шляхом забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації та принципів прозорості і гласності в діяльності органів виконавчої влади.

Правовими формами здійснення інформування як процесу реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади є:

**1.1 Забезпечення механізму реалізації права доступу до публічної інформації**, що забезпечується за посередництвом групи засобів:

– *Оприлюднення інформації* – закріплення обов’язку суб’єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення (активний аспект забезпечення права доступу до публічної інформації з боку представників влади). З боку одержувача інформації, навпаки, він виступає пасивним чинником інформування, адже «наявність інформації, що вже була оприлюднена розпорядником, і споживачу інформації немає потреби вчиняти активні дії із запитування такої інформації, а достатньо лише ознайомитися із поширеною інформацією» [143, с. 60].

– *Встановлення вимог оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади*: інформація оприлюднюється систематично, тобто регулярно, постійно та таким чином, щоб вона була актуальною та об’єктивно відображала зміну або появу фактів у процесі вироблення державної політики та прийнятті політичних рішень, а також із врахуванням зміни, прийняття нових або скасування старих норм, які регулюють цю діяльність; інформація оприлюднюється оперативно, що забезпечує невідкладність процесу її оприлюднення.

– *Встановлення переліку інформації, яку зобов’язані оприлюднювати розпорядники інформації*, хоча він не є вичерпним. Так, наприклад, у ч. 5, 6 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ч. 2 ст. 60 ЗУ «Про запобігання корупції» визначено перелік публічної інформації доступ, до якої не може бути обмежений, ст. 25 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає перелік екологічної інформації, на вільний доступ до якої має право кожен, у свою чергу, у ЗУ «Про таємну інформацію» встановлено перелік випадків обмеження доступу до інформації шляхом встановлення переліку видів інформації, яка може бути віднесена до таємної тощо.

– *Встановлення способів оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади*: Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що оприлюднення інформації може бути здійснене за посередництвом офіційних друкованих видань, офіційних веб-сайтів в мережі Інтернет, єдиного державного веб-порталу відкритих даних, на інформаційних



стендах, тощо. Крім того, органи виконавчої влади мають права використовувати й інші способи опублікування публічної інформації, які відповідно до статті 19 Конституції України не суперечать чинному законодавству.

Оприлюднення органами виконавчої влади публічної інформації шляхом її розміщення в офіційних друкованих виданнях забезпечує реалізацію складової гласності у структурі принципу транспарентності. Відповідно до ст. 57 Конституції України та Указу Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» акти КМУ, які визначають права і обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях («Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр» та інші). Нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Мін'юстом України, публікуються в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України» [144]. Законодавством також встановлюються часові рамки оприлюднення актів, перелік актів, які в обов'язковому порядку мають бути розміщені в офіційних виданнях.

– *Шляхом надання інформації за запитами на інформацію.* Запит визначається як певна форма прохання, тобто вираз волевиявлення запитувача, на підставі якого виникають правовідносини між ним та розпорядником інформації [143, с. 255]. Реалізація даного елементу механізму інформування забезпечується за посередництвом: активної позиції самих громадян, направленої на подачу запиту; обов'язком посадових осіб розглядати запити та надавати на них обґрунтовану відповідь по суті, а також забезпечувати умови для роботи запитувачів з документами чи їх копіями; встановленням спрощеного порядку подання запиту на публічну інформацію; закріпленням порядку розгляду запитів; наданням права оскарження неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади.

– *Шляхом підготовки щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні*, що відповідно до приписів Орхуської Конвенції та ст. 25-1 ЗУ «Про охорону навколишнього природного

середовища» є прикладом застосування окремих норм відносно доступу до екологічної інформації.

**1.2 Забезпечення висвітлення діяльності органів державної влади за посередництвом ЗМІ,** метою якого є задоволення інформаційних потреб громадян про роботу цих органів та надання їм офіційної інформації, тобто документованої інформації, що створена в процесі діяльності органів виконавчої влади.

Право ЗМІ на висвітлення діяльності органів виконавчої влади забезпечується обов'язком цих органів надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через власні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених ЗУ «Про державну таємницю», та не чинити будь-який тиск і не втручатися в виробничий процес ЗМІ. Крім того, норми чинного законодавства зосереджують численні засоби висвітлення діяльності органів виконавчої влади засобами масової інформації: 2.1) офіційні повідомлення, репортажі, коментарі та інтерв'ю членів Кабінету Міністрів України і керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, прес-конференції, брифінги, «круглі столи», щотижневі інформаційно-аналітичні передачі; 2.2) висвітлення засідань КМУ, нарад органів виконавчої влади; 2.3) повідомлення громадськості про видання постанов і розпоряджень, заяв КМУ та Прем'єр-міністра України; 2.4) поширення Національною суспільною телерадіокомпанією України повідомлень Прем'єр-міністра України та надання йому прямого ефіру для екстрених офіційних виступів; 2.5) підготовка та оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади, за посередництвом діяльності інформаційних служб цих органів, шляхом випуску і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації проведення прес-конференцій, організація інтерв'ю з керівниками органів виконавчої влади, підготовка і проведення теле- і радіопередач та інших форм висвітлення діяльності органів державної влади, які не суперечать чинному законодавству, та інші.

### **1.3 Запровадження механізмів електронного врядування.**

Електронний уряд можна охарактеризувати, як форму організації діяльності

органів виконавчої влади, яка сприяє підвищенню її ефективності, відкритості та прозорості за посередництвом використання «інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [145]. Крім того, електронний уряд - це єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, із громадянами та суб'єктами господарювання [146, с. 6]. Правовими засобами використання механізму е-врядування виступають:

– *Створення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади.* Відповідно до «Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» публічна інформація надається шляхом: розміщення та постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації; створення Єдиного веб-порталу КМУ, призначеного для інтеграції офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. Крім того, Кабінетом Міністрів визначено види інформації, яка має бути розміщена на офіційних сайтах органів виконавчої влади. Сьогодні серед офіційних веб-сайтів виконавчої влади було створено та діють: єдиний веб-портал виконавчої влади, яким є Урядовий портал, урядовий веб-сайт «Громадське суспільство і влада», веб-сайт «Урядового Кур'єру», щоденного видання центральних органів виконавчої влади України, веб-сайти міністерств та інших органів виконавчої влади.

– *Забезпечення отримання громадянами інформації у формі відкритих даних,* що є новою нормою вітчизняного законодавства. Публічна інформація у формі відкритих даних - це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [113]. Головною цінністю проведення інформування громадськості за принципом надання доступу до

інформації про діяльність органів виконавчої влади у формі відкритих даних для особи запитувача є те, що отримана у такий спосіб інформація є дозволеною для її подальшого вільного багаторазового використання та поширення. Державним агентством з питань електронного урядування було створено Єдиний державний веб-портал відкритих даних, який працює за адресою: <http://data.gov.ua/>.

– *Створення державних реєстрів публічної інформації та державних портів даних.* Важливе місце в системі е-врядування сьогодні надано Єдиному веб-порталу використання публічних коштів - запущеному в текстовому режимі офіційному державному інформаційному ресурсі у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування. Урядом також було створено інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет», що передбачає формування механізму надання доступу громадянам до інформації про публічні кошти на всіх стадіях планування та використання, забезпечить актуальність, достовірність й унікальність інформації, комфортність використання аналітичних даних, простоту та зрозумілість поданої інформації, логічність та продуманість, можливість порівняння динаміки, можливість зворотного зв'язку та експертного обговорення [147]. Актуальним також є впровадження Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиного державного порталу надання адміністративних послуг.

– *Використання Державної системи електронних звернень* - єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який надає можливість кожному направляти органам виконавчої влади через мережу Інтернет електронні запити на

отримання публічної інформації; здійснюється формування статистичного обліку звернень та запитів на отримання публічної інформації.

– *Впровадження системи електронного документообігу, електронного підпису та створення системи електронної взаємодії державних електронних ресурсів.* Передумовою реалізації можливості використання механізму електронного врядування, як засобу забезпечення транспарентності діяльності органів виконавчої влади, було ухвалення низки актів: ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг», ЗУ «Про електронний цифровий підпис», Розпорядження КМУ № 634-р «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів», норми яких створюють основні технічні інструменти реалізації концепції електронного врядування в Україні.

Проаналізувавши норми законодавства, ми можемо констатувати, що сьогодні існує доволі розвинута система інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади. Починаючи з прийняття ЗУ «Про доступ до публічної інформації» в 2011 році, та особливо в останні роки питанню впровадження та забезпечення механізмів реалізації права доступу до публічної інформації приділено багато уваги. Головним позитивним моментом є прийняття низки актів, які забезпечили практику впровадження новітніх засобів реалізації права доступу до публічної в галузі електронного врядування.

Разом із тим, існуюча система інформування, як сукупність засобів реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, має ряд недоліків. Забезпечення ефективної системи е-врядування потребує проведення оптимізації функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади в Україні, інформаційна структура яких не завжди забезпечує достатню простоту та зручність пошуку інформації стосовно зазначених послуг, а, отже, значна частина публічної інформації про діяльність органів виконавчої влади залишається недоступною для громадян. Дана ситуація викликана: відсутністю ефективної системи інтерактивної комунікації представників органів виконавчої влади, громадськості та суб'єктів господарювання; відсутністю налагодженої системи електронної взаємодії між

самими органами виконавчої влади; також необхідно враховувати, що в порівнянні з розвинутими країнами Заходу поширення Інтернет-технологій серед народних мас в Україні є повільнішим. Такі важливі портали, що забезпечують доступ до публічної інформації через мережу Інтернет, як Єдиний портал відкритих даних, Єдиний державний портал адміністративних послуг є тільки пілотними проектами, що є лише інструментом дослідження та пошуку засобів забезпечення інформування громадян. Указані веб-сайти сьогодні не забезпечують ефективний та зручний доступ громадськості до публічної інформації.

Досліджуючи стан правового забезпечення засобів реалізації транспарентної системи виконавчої влади в Україні, важливого значення має врахування процесу гармонізації чинного законодавства до норм законодавства ЄС. Актуальним є питання дотримання нашою державою вже взятих на себе зобов'язань перед світовою спільнотою, а, отже, дотримання норм ратифікованих ВРУ актів, які покликані забезпечувати відкритість та прозорість державної політики. Серед іншого, Україна вже декілька разів була визнана такою, що не дотримується положень міжнародних договорів у сфері забезпечення права доступу до публічної інформації. Відповідно до висновку Аналітичної записки щодо стану виконання Україною положень Орхуської Конвенції та Конвенції Еспо від 2015 року було визначено, що Україна перебуває у стані недотримання вимог Орхуської Конвенції та Конвенції Еспо. У свою чергу, виконання вимог цих Конвенцій є необхідною передумовою реалізації положень Директиви 2003/4/ЄС, Директиви 2011/92/ЄС та Директиви 2010/75/ЄС, які включено до Додатку XXX до Угоди про асоціацію між Україною, Європейським Союзом та Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами [148], тому без виконання вимог Орхуської Конвенції та Конвенції Еспо виконання Україною Угоди про асоціацію є неможливим.

2. Другим блоком засобів реалізації транспарентності в діяльності органів виконавчої влади виступає **забезпечення залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень** з метою забезпечення постійної

взаємодії суспільства та органів виконавчої влади. Процес такої взаємодії передбачає наявність ініціативи громадськості та прийняття політичних рішень самими громадянами, тобто прийняття рішень здійснюється знизу-вгору, та вироблення органами виконавчої влади державної політики і прийняття рішень за участі громадян.

Забезпечення широкої участі представників громадського сектору в процесі формування та прийнятті рішень органами виконавчої влади є показником рівня відкритості та підзвітності останніх для громадськості, визначальним фактором дотримання верховенства права, законності та головних цінностей демократії в будь-якій країні. Не дивлячись на зацікавленість обох сторін, реалізація права участі представників суспільства в процесі вироблення державної політики покладається на органи державної влади. Процес залучення, відповідно до якого на демократичних засадах будуються взаємовідносини влади та суспільства, забезпечується шляхом реалізації групи правових форм:

**2.1 Сприяння розвитку громадського суспільства**, що є чинником забезпечення зовнішньої соціальної підзвітності органів виконавчої влади, як елементу структури принципу транспарентності. Актуальність та важливість процесу розвитку громадського суспільства в Україні визначено Планом дій «Україна - Європейський Союз», імплементація якого необхідна для реалізації положень «Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» та наближення українського законодавства до законодавства ЄС. З метою побудови системи належного врядування одним із головних напрямків проведення адміністративної реформи є забезпечення заходів сприяння розвитку інститутам громадського суспільства.

Сьогодні політика сприяння органами виконавчої влади розвитку громадського суспільства здійснюється шляхом реалізації таких засобів: 1) забезпечення правової, організаційної та фінансової підтримки діяльності громадських об'єднань; 2) сприяння створенню та організації діяльності органів самоорганізації населення; 3) стимулювання волонтерської та

*благодійної діяльності; 4) створення спеціальних консультативно-дорадчих органів, головною метою діяльності яких є стимулювання розвитку громадського суспільства; 5) затвердження державних стратегій, планів та концепцій сприяння розвитку громадського суспільства; 6) ведення органами виконавчої влади освітньо-просвітницької роботи громадськості з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства.*

Серед позитивних моментів реалізації політики сприяння розвитку громадського суспільства сьогодні можна визначити: затвердження нової Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки; утворення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства, яка була ліквідована у 2015 році Указом Президента України №246/2015; затвердження ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності», яким «передбачено регуляцію волонтерського руху з урахуванням кращої світової практики» [149, с. 22]; спрощення процедури створення та реєстрації громадських об'єднань, крім того, змінами до Бюджетного кодексу, які були внесені ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» №5428-VI, громадським об'єднанням була надана можливість отримання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання державної та регіональної політики [150].

У свою чергу, визначаючи стан розвитку громадського суспільства, має обов'язково враховуватися рівень активності самої громадськості. З моменту ухвалення Законів «Про громадські організації» та «Про волонтерську діяльність», відповідно до даних Державної Служби Статистики України, кількість зареєстрованих громадських об'єднань та благодійних організацій до 2015 року зростала кожного року, у свою чергу, порівняно з даними за 2013-2014 роки, зараз спостерігається зниження кількості зареєстрованих громадських організацій, що, у свою чергу, свідчить про значне зниження громадської активності [151], а, отже, зниження рівня суспільної довіри та падіння показника ефективності процесу залучення.



**2.2 Налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку із громадськістю**, за посередництвом якого здійснюється практична реалізація принципу транспарентності, включає в себе засоби:

– *Реалізацію права на звернення громадян до органів виконавчої влади*, що є: засобом реалізації громадянами наданого їм Конституцією права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та державних органів; чинником забезпечення можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Указаний засіб реалізується за посередництвом подачі письмового звернення поштою, безпосередньо до відповідного органу або через мережу Інтернет, або викладення громадянами усних звернень.

– *Упровадження «гарячих ліній», відкритих годин, особистих прийомів громадян*. Закон України «Про звернення громадян» встановлює обов'язок посадових осіб органів виконавчої влади регулярно проводити *особистий прийом громадян* у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. На виконання норм Закону було впроваджено низку заходів сприяння вдосконаленню роботи органів виконавчої влади із зверненнями громадян. У 2009 році створюється спеціальна державна установа «Соціальний контактний центр», з 2010 р. - «Урядовий Контактний центр», на базі якого відкрито «урядову гарячу лінію», на веб-сайті центру надається інформація про *телефонні «гарячі лінії» центральних органів виконавчої влади* та працює *сервіс подання електронних звернень громадян*, координується діяльність суб'єктів Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади. Також центральними органами виконавчої влади запроваджена ціла низка спеціальних «гарячих ліній», які покликані забезпечувати зворотній зв'язок громадян із представниками влади у випадках необхідності надання конкретних видів інформації та роз'яснень, наприклад: гаряча телефонна лінія для безпосереднього консультування з питань, що найчастіше виникали у представників інститутів громадянського суспільства та

оперативного реагування на порушення з боку державних органів при реєстрації громадських об'єднань; цілодобова телефонна довідка про адміністративні послуги; спеціалізована «гаряча лінія» для звернень громадян з питань корупційних діянь у центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах; «гаряча лінія» - діалог з малим бізнесом», для забезпечення оперативного реагування на звернення суб'єктів підприємницької діяльності щодо протиправних дій посадових осіб органів виконавчої влади тощо.

**2.3 Застосування інструментів безпосередньої демократії**, як форма здійснення залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, включає в себе групу засобів реалізації принципу транспарентності:

– *Забезпечення права доступу кожного до проходження державної служби в органах виконавчої влади, що закріплено Законом України «Про державну службу» та виявляється у забороні всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [35]. Рівний доступ до державної служби забезпечується за посередництвом закріплення та гарантування: конкурсної основи зайняття вакантних посад на державну службу, встановлення обов'язку проведення інформування громадськості про наявність вакантної посади державного службовця та оголошення проведення конкурсу, оприлюднення результатів проведення конкурсу, закріплення механізму захисту права на державну службу.*

– *Гарантування права народної ініціативи, яке надає можливість проведення всеукраїнського референдуму на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу.*

– *Всеукраїнський референдум є способом здійснення влади безпосередньо Українським народом та полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування [152].*

Реалізація вищезгаданих засобів участі громадськості забезпечує процес залучення громадян саме на стадії прийняття політичних рішень самими громадянами та визначає рівень забезпечення принципу відкритості державної влади, рівень забезпечення можливості прояву ініціативної політичної позиції кожного в державі. Поряд із цим, сьогодні існує ряд перешкод у реалізації референдумів та забезпечення права народної ініціативи на практиці. По-перше, із прийняттям нового Закону України «Про всеукраїнський референдум» було скасовано ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», таким чином законодавчо неврегульованим залишається порядок проведення місцевих референдумів. У свою чергу, у ЗУ «Про місцеве самоврядування» закріплено право громадськості брати участь в управлінні місцевими справами шляхом проведення місцевого референдуму, при цьому визначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми [153]. По-друге, із моменту прийняття Конституції на практиці інститут народної ініціативи не набув популярності, що пов'язано із складним правовим механізмом його реалізації. Крім того, здійснення народовладдя у формах безпосередньої демократії виглядає у Конституції надзвичайно обмеженим, і це пояснюється стриманим відношенням органів публічної влади у центрі і на місцях до волевиявлення народних мас у проявах народної ініціативи [154].

**2.4 Консультування органів виконавчої влади із громадськістю,** що реалізується шляхом:

– *Проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю.* Як визначено в Кодексі кращих практик участі громадської участі, *консультації* - це така форма ініціативи, коли органи державного управління запитують представників громадськості про їх думку по конкретній темі або розвитку політики [141]. Відповідно до Загальних принципів та мінімальних стандартів консультацій Комісії із зацікавленими сторонами, розроблених Європейською Комісією, термін «консультація» означає процеси,

за допомогою яких Комісія намагається дізнатися думку зацікавлених осіб із метою формування політики перед прийняттям рішення [155].

Консультування органів виконавчої влади України з громадськістю здійснюється на основі положень «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженого Постановою КМУ № 996. Відповідно до норм акту консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних й інших інтересів. Організація та проведення консультацій здійснює орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

– *Проведення публічних громадських обговорень*, що включає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відео конференцій; додаткових засідань громадських рад та інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади. Електронні консультації із громадськістю проводяться в системі «консультації з громадськістю» на сайті «Громадянське суспільство і влада».

– *Вивчення громадської думки* включає: проведення соціологічних досліджень та спостережень; проведення моніторингу зібраної інформації для визначення позиції населення та заінтересованих сторін, пропозицій та зауважень громадян із питання, що потребує вивчення громадської думки.

– *Утворення спеціальних консультативно-дорадчих органів*, якими є громадські ради, що утворюються при органах виконавчої влади. Громадська рада створюється з метою планування, організації та проведення процесу консультування, проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади й інших заходів контролю за дотриманням органами виконавчої влади принципу транспарентності у своїй діяльності.

– *Практика залучення експертів*, яка використовується з метою отримання спеціальних теоретичних та практичних знань у певній галузі. Експерти, як фахівці конкретної галузі знань, є корисними при дослідженні показників «користі» та «ризиків» на етапі прийняття політичних рішень із метою забезпечення коефіцієнту ефективності їх виконання.

Безумовно, головним критерієм визначення ефективності проведення процесу консультування органів виконавчої влади та громадськості є рівень використання державними органами висновків та рекомендацій, які були отримані за результатами проведення консультацій. Хоча законодавчо закріплено, що результати проведення консультацій із громадськістю враховуються органами виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення, на практиці вони не мають обов'язкового характеру. За результатами проведених консультацій представники влади готують звіт, в якому зобов'язані надати інформацію щодо врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення і причин неврахування пропозицій та зауважень [156].

**2.5 Впровадження механізму електронної демократії**, який включає в себе е-врядування, як засіб реалізації прозорості в діяльності органів влади в процесі інформування, виступає самостійною правовою формою залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень та створює умови участі кожного в процесі формування державної політики, можливості проведення контролю та здійснення впливу з боку громадськості.

Суть електронної демократії зводиться до використання інформаційних технологій із метою посилення демократичних процесів у державі та включає «електронне» визначення базових понять політичного процесу (е-уряд, е-парламент, е-правосуддя, е-законодавство, е-вибори, е-референдуми тощо) [146, с. 22]. Особливість механізму е-демократії, як способу реалізації принципу транспарентності, полягає в тому, що е-демократія забезпечує участь громадськості, використовуючи засоби ІКТ для налагодження двостороннього інтерактивного зв'язку держави та громадськості.

Сьогодні впровадження електронної демократії передбачає використання низки засобів: 1) запровадження інституту електронної петиції; 2) можливість реалізації права на звернення в електронному порядку; 3) отримання адміністративних послуг через мережу Інтернет; 4) організацію громадських форумів; 5) проведення електронних консультацій на офіційних сайтах органів виконавчої влади; 6) проведення Інтернет- та відеоконференцій представників влади та громадськості.

Для розвитку електронної демократії важливого значення має запровадження в Україні електронних послуг, реалізація яких здійснюється сьогодні за посередництвом пілотних проектів: Єдиного порталу адміністративних послуг (<https://poslugu.gov.ua/>), який працює в тестовому режимі; Державної системи електронних звернень (<http://z.gov.ua/index.php/main>); а також численних пілотних проектів органів виконавчої влади, наприклад, проект Державної реєстраційної служби України із запровадження електронної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (<http://rp.irc.gov.ua/>); запровадження електронної звітності до Державної податкової інспекції України за посередництвом дії «Єдиного вікна подання електронної звітності» (<http://sfs.gov.ua>); Реєстраційний портал щодо надання можливості юридичним та фізичним особам формувати та відправляти електронні заяви в ЄДР (<http://rp.irc.gov.ua/>); Веб-портал з надання електронних адміністративних послуг у будівництві (<https://e-dabi.gov.ua/>); проект Міністерства освіти та науки України зі запровадження електронної реєстрації заяви про вступ до вищих навчальних закладів (<http://ez.osvitavsim.org.ua/>) тощо; крім того, на регіональному та міському рівнях діють численні електронні сервіси надання органами виконавчої влади адміністративних е-послуг населенню.

Нововведенням для вітчизняного законодавства став інститут електронної петиції, запроваджений ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції». Відповідно до акту, громадяни можуть звернутися до Кабінету Міністрів України з електронними петиціями через офіційний веб-сайт КМУ

або веб-сайт громадського об'єднання, який здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Електронна петиція є електронною формою звернення, за посередництвом якої, серед іншого, в електронному вигляді може бути реалізований інститут народної законодавчої ініціативи. Сьогодні створено урядовий електронний сервіс подачі петицій до КМУ (<https://petition.kmu.gov.ua/kmu>), який працює в текстовому режимі. За час існування порталу подачі електронних петицій до КМУ жодна з них не набрала необхідної кількості голосів від громадськості, а, отже, не була розглянута Урядом.

3. Третім блоком у системі реалізації принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади виступає **побудова політичного діалогу** між представниками державних інституцій та представниками громадськості. На відміну від етапів інформування та залучення, політичний діалог є більш досконалою формою забезпечення принципу транспарентності та, окрім власних, притаманних саме йому засобів реалізації принципу, передбачає використання правових засобів інформування та залучення громадськості [102, с. 263].

Крім того, політичний діалог передбачає взаємодію органів виконавчої влади саме з колом зацікавленої громадськості. На етапі реалізації права участі принцип транспарентності забезпечується шляхом використання різноманітних правових засобів реалізації складових елементів системи принципу у відносинах органів виконавчої влади з громадськістю - широким невизначеним колом осіб, які не входять до кола державно-владних суб'єктів, наділених правом участі в розробці державної політики та прийнятті політичних рішень. Політичний діалог передбачає процес безпосередньої участі конкретно визначених сторін відносин - зацікавленої громадськості, тобто тієї частини громадськості, на яку справляє або може справити вплив прийняття рішень із питань, що відносяться до сфери компетенції органів виконавчої влади, або яка зацікавлена в цьому процесі [102, с. 263]. При цьому ініціювання вступу в діалог може бути здійснене будь-якою стороною.

Прийнято виділяти два види проведення діалогу: він може бути або широким, або в дусі співробітництва. Широкий діалог - це двостороннє спілкування, побудоване на взаємних інтересах і потенційно спільних задачах для забезпечення регулярного обміну думками. Це може включати від відкритих публічних слухань до спеціалізованих зустрічей між неурядовими громадськими організаціями та органами державної влади. У свою чергу, діалог в дусі співробітництва побудований на взаємних інтересах щодо конкретного розвитку політики і, як правило, призводить до висунення спільної рекомендації, стратегії або законодавства [141].

Включаючи, у випадках необхідності, форми реалізації інформування та залучення, правовими засобами проведення політичного діалогу можуть бути: *3.1) створення спеціально уповноважених органів, які складаються із представників сторін, 3.2) проведення різних узгоджувальних процедур, 3.3) колективні переговори, 3.4) укладення спільних договорів та угод тощо* [102, с. 263].

Необхідно відмітити, що норми чинного законодавства не закріплюють механізм реалізації політичного діалогу. Нормативно-правове забезпечення діалогу між владою та суспільством здійснене виключно в сфері соціально-трудових відносин. Відповідно до ЗУ «Про соціальний діалог» закріплено взаємодію органів виконавчої влади з представниками працівників та роботодавців із метою досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень із питань формування та реалізації державної соціальної й економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Формами соціального діалогу є обмін інформацією, проведення консультації, узгоджувальних процедур, колективних переговорів із укладення колективних договорів і угод, створення координаційного органу - Національної тристоронньої соціально-економічної ради [157].

**4. Останнім четвертим блоком реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади є побудова партнерських відносин між владою та представниками громадського суспільства, за посередництвом**



чого здійснюється комплексне забезпечення всіх складових елементів структури принципу транспарентності.

Партнерство передбачає взаємну співпрацю влади та громадськості, яка включає в себе *спільне проведення всього процесу прийняття політичних рішень*: 4.1) створення спільної робочої групи чи комітету, на який покладається розробка повістки дня; 4.2) спільна підготовка документів; 4.3) спільне прийняття рішень; 4.4) спільне виконання політичних рішень за посередництвом використання утворених стратегічних партнерських зв'язків; 4.5) створення робочих груп чи комітетів із метою проведення моніторингу виконання рішень; 4.6) створення робочих груп чи комітетів з метою перегляду раніше прийнятих політичних рішень. Ураховуючи, що партнерство передбачає можливість ініціювання початку взаємної діяльності органів виконавчої влади та представників зацікавленої громадськості будь-якою зі сторін, воно включає в себе лобістську діяльність неурядових громадських організацій [102, с. 264].

Створюючи процес взаємної роботи державних службовців та представників неурядових громадських організацій, партнерство забезпечує максимальний рівень реалізації транспарентності в діяльності державних органів. Співробітництво в дусі партнерства надає можливість внутрішнього споглядання за діяльністю органів влади, що забезпечує: вищий ступінь прозорості в діяльності органів; реалізацію права безпосередньої участі представників зацікавленої громадськості в процесі прийняття рішень; забезпечує реалізацію громадської ініціативи такої участі та представлення та врахування інтересів зацікавлених осіб на етапі вироблення державної політики; надає можливість проведення контролю та моніторингу виконання органами влади спільно прийнятих рішень шляхом залучення представників неурядових громадських організацій до процесу виконання політичних рішень, чим забезпечується зовнішня соціальна підзвітність органів виконавчої влади.

Нормативне забезпечення основ партнерських відносин влади та суспільства в Україні перебуває на стадії запровадження стратегії розробки засобів забезпечення громадської участі - Ініціативи «Партнерство «Відкритий

уряд». Ініціатива є міжнародним планом дій ООН яка ставить за мету зробити уряди країн, що приєдналися до Декларації Партнерства, спроможними більш активно реагувати на потреби громадян.

На основі аналізу норм вітчизняного законодавства ми надали характеристику системи забезпечення засобів реалізації принципу транспарентності в діяльності державних органів, що включає форми здійснення інформування та залучення. Забезпечення політичного діалогу та партнерських відносин виконавчої влади та суспільства на сьогодні залишаються законодавчо не врегульованим та включає в себе розробку теоретичних стратегій й концепцій і впровадження соціального діалогу. У свою чергу, це є причиною низького рівня ефективності реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади на практиці.

За останні роки законодавцем було здійснено впровадження новітніх правових заходів реалізації транспарентності в діяльності виконавчої влади: визначення на законодавчому рівні необхідності забезпечення прозорості, відкритості діяльності органів виконавчої влади, права доступу до публічної інформації та права участі громадськості у процесі розробки державної політики пріоритетних завдань органів виконавчої влади, внесення змін до законодавства, що покращили систему заходів реалізації права доступу до публічної інформації та права участі громадськості в процесі прийняття політичних рішень тощо. Але, з іншого боку, ці заходи спрямовані на забезпечення реалізації принципу транспарентності за посередництвом проведення інформування та залучення, що не забезпечує впровадження форм здійснення політичного діалогу та партнерства, що гарантують комплексну реалізацію всієї структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

### **2.3 Засоби адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади**

Розкриваючи питання адміністративно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, нами було виділено три компоненти: нормативно-правове закріплення, інституційний механізм реалізації та контрольно-забезпечувальний механізм, що включає в себе засоби адміністративно-правової охорони принципу.

В умовах розвитку та становлення демократичної відкритої системи органів виконавчої влади в Україні особливої актуальності набуває питання практичної реалізації та захисту принципів транспарентності й ефективності в діяльності її органів. Ключовим показником забезпечення реалізації системи відкритого та демократичного урядування виступає механізм адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, який складається з: 1) сукупності правових засобів гарантування дотримання принципу; 2) юридичної відповідальності державних службовців органів виконавчої влади.

Процес забезпечення реалізації елементів структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади перш за все вимагає створення механізму гарантування принципу. Правовими гарантіями дотримання принципу транспарентності є сукупність конкретних правових засобів, що створюють умови для ефективної реалізації, захисту та охорони від порушення принципу в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Правові гарантії адміністративно-правової охорони принципу транспарентності, з одного боку, виступають підґрунтям реалізації принципу та, з іншого, є заключним елементом системи забезпечення транспарентності. Реалізація правових засобів втілення принципу транспарентності передбачає наявність дієвого механізму його охорони.

Правові гарантії дотримання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади ґрунтується на побудові відносин підконтрольності та підзвітності органів виконавчої влади та їх посадових осіб та реалізуються

через розгалужену систему правових засобів забезпечення державного і громадського контролю за додержанням законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Необхідно відмітити, що категорія державного контролю в сфері виконавчої влади отримала ґрунтовне теоретичне оформлення та стала темою досліджень багатьох вітчизняних науковців, таких як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. В. Білоус, Ю. П. Битяк, В. М. Гончарук, Б. Д. Гудз, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, В. Г. Мельничук, О. М. Музичук, Н. Р. Нижник, Р. В. Павленко, В. М. Паращук, В. Ф. Погорілко, А. Й. Присяжнюк, О. В. Савченко, В. С. Шостак та інші. У свою чергу, це пояснюється багатьма факторами: 1) спадковістю вітчизняної науки адміністративного права від радянської теорії державного управління, в якій система виконавчої влади була частиною командно-адміністративної системи державного управління, а діяльність її органів ґрунтувалася на принципах централізму, підконтрольності та підзвітності; 2) виходячи із самої природи адміністративно-правових відносин, які складають предмет науки адміністративного права; 3) з іншого боку, сама по собі категорія державного контролю, виступаючи основним засобом забезпечення режиму законності в державному управлінні, є одним із ключових елементів науки адміністративного права. Як висновок, вітчизняна доктрина адміністративного права тяжіє до висвітлення моделі адміністративно-правової охорони принципу транспарентності крізь призму контрольно-наглядових заходів системи державного контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

У державно-правовому значенні контроль розглядається як засіб перевірки виконання приписів державної влади [158, с. 17]. Державний контроль – це діяльність органів державної влади зі спостереження, аналізу та перевірки діяльності об'єктів контролю і спрямована на виявлення, запобігання та припинення дій, що суперечать установленим державою нормам, правилам і стандартам [159, с. 24].

Контроль у сфері виконавчої влади можна визначити як засновану на законі діяльність органів державної влади, спрямовану на спостереження за

функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта з метою: отримання об'єктивної інформації про діяльність зазначеного об'єкта; надання допомоги в поновленні законності і дисципліни у разі їх порушення; виявлення, попередження і припинення правопорушень; вжиття комплексних заходів відновлення законності і дисципліни в контрольованому об'єкті; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб [158, с. 38].

Нормативно-правове забезпечення державного контролю в сфері діяльності органів виконавчої влади закріплено низкою актів: ЗУ «Про Кабінет Міністрів України», ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», ЗУ «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», ЗУ «Про Рахункову палату», Постанова КМУ «Про порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України» тощо. Поряд із цим, система чинного законодавства не містить уніфікованого нормативно правового акту в сфері регулювання державного контролю, як засобу охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Розглядаючи державний контроль, як елемент гарантування дотримання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, ми пропонуємо підхід до його класифікації за критерієм виділення органів, що реалізують державний контроль у сфері охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади: 1) зовнішній або позавідомчий (парламентський, президентський, судовий, депутатський контроль, контроль з боку уповноваженого ВРУ, фінансовий контроль, який здійснюється спеціально уповноваженими органами державної влади, прокурорський нагляд); 2) внутрішній – відомчий та міжвідомчий контроль (адміністративний контроль органів виконавчої влади: урядовий, міністерський, контроль інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, який здійснюється в середині виконавчої гілки).

Ключовим правовим засобом гарантування дотримання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади виступає громадський контроль. Виходячи із самої природи громадського контролю, він в порівнянні з державним контролем є більш складним й ефективним засобом досягнення кінцевої мети – адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів державної влади.

Поява громадського контролю пов'язана зі зміною класичної парадигми суб'єктно-об'єктних відносин підкорення суспільства владі, до побудови відносин «суб'єкт-суб'єкт» і переорієнтації вектору підзвітності та відповідальності влади перед суспільством. Теоретичне обґрунтування категорії громадського контролю здійснено в межах дослідження понять та проблемних аспектів соціального управління, транспарентності управління, ефективності в державному секторі, концепції «Good Government», «good administration», респонсивного управління, публічного управління, легітимізації державної влади, теорії соціальної правової держави, забезпечення права участі громадськості в процесі прийняття державно владних рішень.

На законодавчому рівні поняття громадського контролю не отримало закріплення, отже, ми будемо виходити із доробку науки адміністративного права. Вітчизняні вчені розглядають громадський контроль, як: «одну з функцій громадського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, і спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей» [160, с. 8]; «з огляду наукового підходу громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань» [160, с. 9]; «системна діяльність інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян із метою вирішення суспільно значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб й інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства в процесі їх соціальної взаємодії з громадськістю, що спрямована на забезпечення ефективності державно-громадських відносин» [161, с. 4-5];

«один із видів соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами у формі активного спостереження за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування із використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, охорони, реалізації та захисту прав і свобод громадян» [162, с. 6]; тощо.

З іншого боку, вітчизняна наука адміністративного права ще досі не містить у собі змістовних досліджень категорії громадського контролю, як ефективного правового засобу реалізації та охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Ми вважаємо неприпустимим ігнорування тісного взаємозв'язку як між категоріями принципу транспарентності та громадського контролю, так і реалізації громадського контролю в системі побудови ефективного механізму охорони принципу. Громадський контроль є концентрованою цінністю для принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, адже, є яскравим виразом громадської свідомості, проявом готовності громадського суспільства реалізовувати надане йому Конституцією право брати участь у процесі розробки державної політики та управління державою.

Громадський контроль є засобом реалізації всього комплексу елементів структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Зосереджуючи в собі сукупність форм прояву механізму консультування НГО з державними посадовцями, він створює умови для забезпечення принципів відкритості, гласності та прозорості та починає діяти вже на стадії забезпечення реалізації принципу транспарентності. З іншого боку, елементами громадського контролю виступають експертиза та моніторинг дій і рішень органів виконавчої влади, що робить його чинником забезпечення підзвітності та демократичності діяльності органів виконавчої влади, чим забезпечується реалізація системи заходів адміністративно-правової охорони принципу транспарентності.

Проведення громадського контролю та забезпечення практичної реалізації результатів його прояву, таких, як громадська експертиза або

громадський моніторинг, є проявом зворотного відгуку, оцінки та громадської думки, що є ключовим елементом забезпечення ефективності в діяльності органів виконавчої влади. Як правовий засіб гарантування дотримання принципу транспарентності, громадський контроль виконує наступні функції: створення опосередкованого допоміжного, по відношенню до транспарентності, механізму побудови відносин суспільної довіри між владою та суспільством; забезпечення реалізації народовладдя; створення партнерських відносин співпраці між органами виконавчої влади та суспільства; громадський контроль є засобом споглядання, перевірки та впливу інституті громадського суспільства по відношенню до виконавчої влади; виражає настрої, позиції, потреби та пріоритети суспільства; є засобом досягнення компромісу між владою та суспільством у процесі управління державою. Саме за посередництвом реалізації громадського контролю створюються умови для досягнення принципом транспарентності власної мети – забезпечення ефективності в діяльності органів виконавчої влади.

Складність громадського контролю полягає в його природі. Громадський контроль виступає одним із факторів соціалізації особистості, тому рівень розвитку самого інституту громадського контролю в повній мірі залежить від ініціативної позиції самого індивіда, як представника громадського суспільства. Органи виконавчої влади законодавчо зобов'язані сприяти реалізації засобів громадської участі та громадського контролю, але вони в змозі лише створити законодавчі та практичні умови для реалізації різноманітних форм його прояву. У свою чергу, розвиток та досягнення дієвого рівня реалізації громадського контролю залежить лише від самих суб'єктів його здійснення, якими є представники громадського суспільства.

Необхідно зазначити, що процес реалізації громадського контролю сьогодні обтяжується наявністю прогалин у нормах чинного законодавства. Основи правового регулювання відносин у сфері забезпечення громадського контролю отримали своє закріплення в нормах багатьох актів: ст. 3, 38 Конституції України, ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і



правоохоронними органами держави», ЗУ «Про запобігання корупції», ЗУ «Про звернення громадян», ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ЗУ «Про екологічну експертизу», ЗУ «Про наукову та науково-технічну експертизу», ЗУ «Про наукову та науково-технічну діяльність», ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», Постанова КМУ № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», Постанова КМУ № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Указ Президента № 272/2015 «Про затвердження Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України», накази міністерств та відомств: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України № 7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів», Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» Наказ Мін'Юсту України № 2010/5 «Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України» та інші.

Разом із тим, вітчизняне законодавство не закріплює змісту поняття громадського контролю. Існує ряд протиріч щодо суб'єктного складу громадського контролю. Стаття 17 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» закріплює можливість здійснення громадського контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто. Поряд із цим ст. 41 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» закріпила, що громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється громадськими інспекторами благоустрою населених пунктів [163]. Стаття 21 ЗУ «Про запобігання корупції» визначає, що право проведення громадського контролю в діяльності щодо запобігання корупції надано громадським об'єднанням, їх членам або уповноваженим представникам, окремим громадянам [122]. Залишається не дуже зрозумілим віднесення до суб'єктного складу депутатів місцевих рад або громадських інспекторів, які

призначаються місцевою державною адміністрацією. Виходячи із суті самого поняття та механізму впровадження громадського контролю, його проведення має бути покладене на представників громадського суспільства.

Законодавчо закріпленими засобами реалізації громадського контролю, які є найбільш ефективними правовими гарантіями захисту принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, виступають: 1) громадська експертиза, 2) громадський моніторинг, 3) інститут звернення громадян, 4) запровадження Громадських Рад при органах виконавчої влади, 5) опитування громадської думки. Поряд із цим нормативно правові акти не закріплюють більш сучасних механізмів реалізації вказаного заходу, як, наприклад, громадський аудит та громадський моніторинг державного та місцевих бюджетів.

Сьогодні одним із найефективніших засобів досягнення контролю з боку громадськості за діяльністю органів виконавчої влади виступає можливість ініціювання та проведення громадської експертизи діяльності органів державної влади. Відповідно до законодавства громадська експертиза передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [156]. Суб'єктами проведення громадської експертизи є: громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації й інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства [156].

В Україні інститутам громадського суспільства надано право проведення різних видів громадських експертиз: громадська наукова і науково-технічна експертиза, громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, громадська екологічна експертиза, громадська експертиза з питань охорони здоров'я,

громадська експертиза проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Отже, законодавець визначив широке коло питань у діяльності органів виконавчої влади, що входять до предмету громадської експертизи, та гарантував необхідність урахування експертних пропозиції органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. З іншого боку, висновки проведення громадської експертизи мають лише рекомендаційний характер, що ставить під сумнів віднесення громадської експертизи до засобів контролю та зближення з категорією нагляду. Залишаються незакріпленими заходи адміністративного впливу при неврахуванні експертного висновку. Законодавцем лише передбачено необхідність надання обґрунтованої відповіді представників виконавчої влади щодо непогодження з експертними висновками та пропозиціями.

Крім того, головними проблемами нереалізованості на практиці всього існуючого потенціалу громадської експертизи є: низький рівень поінформованості громадян про можливість ініціювання та участі в проведенні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади; низький рівень професіоналізму громадських організацій з питань проведення громадської експертизи, що призводить до численних прикладів незавершення розпочатих громадських експертиз; низький рівень незалежності громадських експертів від представників владних структур; відсутність інформування та залучення зацікавлених осіб, при ініціюванні проведення експертизи з питань, які зачіпають їх права й інтереси; відсутність зацікавленості самих посадовців у проведенні громадської експертизи їх діяльності; відсутність розробки методичних рекомендацій і єдиної програми проведення громадських експертиз; відсутність ефективної системи попереднього інформування громадськості щодо плану проведення громадських експертиз; важкість пошуку існуючих висновків й експертних рекомендацій у мережі Інтернет, адже єдиного електронного ресурсу, який би містив зведену інформацію про

проведення експертизи в Україні, не існує, у свою чергу, представники органів виконавчої влади часто ігнорують обов'язок опублікування експертних висновків на власних сайтах.

Наступним засобом реалізації громадського контролю виступає громадський моніторинг. Моніторинг як інструмент контролю є невід'ємною частиною управлінського циклу. Функціональна важливість моніторингу полягає в забезпеченні «зворотного зв'язку»: можливості виявлення потреб об'єкта управління, оцінки ефективності та результативності обраних методів й інструментів впливу на нього з боку суб'єкта управління [106, с. 122]. Застосування моніторингу пов'язують з відслідкуванням ситуації чи процесу в сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження й аналізу [164, с. 69].

До сфери питань, що можуть бути предметом дослідження при проведенні моніторингу, відносяться: нормативна база, функції, компетенція, процеси та процедури, діяльність органів виконавчої влади.

За останні роки відмічається зростання кількості моніторингових громадських організацій та випадків проведення громадського моніторингу результатів діяльності Уряду. З іншого боку, рівень реалізації громадського моніторингу в Україні не відповідає світовому рівню його розвитку в демократичних країнах Заходу. Законодавчо не закріпленими залишаються заходи проведення громадського моніторингу органів виконавчої влади, які мають значний вплив в питаннях захисту транспарентності та підзвітності в діяльності органів публічної влади. Як приклад, виступають розроблені та запропоновані Всесвітнім альянсом громадської участі CIVICUS інструменти моніторингу: звіти за результатами опитування зацікавлених сторін (Stakeholder Surveys) та соціальний аудит (Social Audits) [165].

Звіт за результатами опитування зацікавлених сторін – це кількісний метод дослідження, який базується на опитуванні не лише безпосередніх клієнтів публічних послуг, але й інших зацікавлених сторін, які задіяні в процесах надання послуг та/або відчують відповідні наслідки цієї діяльності;

соціальний аудит – це якісний метод дослідження, який базується на систематичному вивченні документів попередніх періодів та спостережень з метою отримання доказів, що проект чи послуга відповідають установленим критеріям соціальної ефективності, суспільної корисності для всіх заінтересованих сторін [166, с. 70, 73 ].

Опитування саме зацікавлених сторін, з одного боку, покликане створити атмосферу довіри між владою та зацікавленими сторонами, а з іншого, підвищити глибину знань та розуміння владою ключових потреб і настроїв безпосередніх виконавців політичних рішень у суспільстві та, як висновок, підвищити якість й ефективність прийняття політичних рішень владою, які спрямовані на регулювання конкретних питань у галузях економічного та соціального життя суспільства. Соціальний аудит є одним із ключових каналів двостороннього зв'язку взаємопроникнення соціальної та публічної інформації між органами виконавчої влади та громадським суспільством, налагодження двостороннього процесу прийняття політичних рішень.

Особливої актуальності набуває також громадський фінансовий (бюджетний) моніторинг, спроби впровадження якого в Україні мають поодинокий та декларативний характер: звіти про виконання державних та місцевих бюджетів, які обов'язково мають бути донесені до відома громадськості; упровадження електронних ресурсів відкритої інформації про шляхи розподілу та використання бюджетних коштів; поодинокі приклади проведення громадськими організаціями моніторингу виконання місцевих бюджетів, висновки яких не враховуються представниками влади, а механізму обов'язковості виконання та відповідальності чинним законодавством не прописано.

Поряд із цим, найбільш розвиненим правовим засобом гарантування принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади досі залишається інститут звернення громадян. Відповідно до «Інформації про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2016 році» упродовж 2016 року до Кабінету Міністрів України надійшло 34 978

індивідуальних та колективних звернень від 735 206 громадян із усіх регіонів України та з-за кордону. За даними, наданими центральними та місцевими органами виконавчої влади, до всіх органів виконавчої влади впродовж 2015 року разом надійшло 557 230 звернень від 1 253 275 громадян. Найбільш актуальними питаннями, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України впродовж року, були: діяльності центральних органів виконавчої влади – 19,9 % від усіх звернень; соціального захисту – 18,9 %; забезпечення дотримання законності й охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян – 17,7 %; комунального господарства – 8,6 %; фінансової, податкової та митної політики – 4,8 % [167].

Інститут звернення надає кожному можливість чинити вплив на діяльність органів публічної влади шляхом надання зауважень, скарг та пропозицій для поліпшення здійснення державної політики та можливості відновлення власних прав і свобод, які були порушені в процесі професійної діяльності органів та посадових осіб державної влади. У свою чергу, реалізація права на звернення до органів державної влади в повній мірі залежить від ініціативи самого громадянина, тому виступає яскравим прикладом саме громадського контролю за діяльністю державних посадовців.

Серед позитивних моментів розвитку інституту звернення громадян також необхідно відмітити прийняття нової редакції ЗУ «Про звернення громадян», в якому з метою впровадження механізмів електронної демократії в країні було закріплено інститут електронного звернення та електронної петиції.

Усталеним засобом реалізації громадського контролю та забезпечення дотримання принципу транспарентності виступає практика впровадження консультативно дорадчих органів, утворених при органах виконавчої влади - Громадських рад, які сформовані з представників НГО, ЗМІ, науковців та представників ЦОВВ.

Важливість функціонування інституту громадських рад полягає в тому, що на громадські ради покладено обов'язок здійснювати громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної

інформації, яка знаходиться у його володінні. До головних повноважень громадських рад віднесено організацію та проведення консультацій органів виконавчої влади з громадськістю, унесення пропозицій та зауважень до органів виконавчої влади щодо їх діяльності та проведення громадських експертиз діяльності цих органів.

Головним позитивним фактором у взаємодії рад та органів виконавчої влади виступає те, що у своїй більшості органи влади підзвітні радам у питаннях розгляду, відповіді та обґрунтування причин неврахування наданих радами пропозицій та зауважень щодо їх діяльності. У свою чергу, недоліками в діяльності громадських рад виступають: низький рівень входження до складу рад експертів та незалучення до спільної роботи в процесі проведення консультацій із громадськістю та громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади зацікавлених осіб, науковців, інших сторін, які не входять до складу рад, але інтереси яких можуть бути зачеплені в процесі вирішення поставлених перед радою питань або професійні знання яких є актуальними при прийнятті конкретних політичних рішень; відсутність єдиних критеріїв, на основі яких було б визначено порядок включення громадських організацій до складу рад; низький рівень доведення самими радами публічної інформації, отриманої в процесі виконання своїх повноважень, до відома громадськості; низький рівень інформування громадськими радами громадськості про свою роботу; відсутність на урядових сайтах відомостей про проведення електронних консультацій громадських рад із громадськістю; низький рівень активної діяльності громадських рад, направленої на проведення систематичного контролю діяльності органів виконавчої влади.

Проведення громадського контролю забезпечується за посередництвом дослідження громадської думки. Нажаль, весь потенціал даного засобу громадського контролю в нашій країні не використовується. Основними каналами вираження громадської думки є: можливість громадян брати участі у виборах та референдумах; інформаційний простір, який формується медіа-ресурсами; лобізм; соціологічне опитування. Особливої актуальності набуває

питання дослідження стану розвитку інституту соціологічного дослідження в Україні.

За останні роки відмічається зростання кількості незалежних громадських центрів, які проводять соціологічні дослідження та вивчення громадської думки в рамках конкретного дослідження («Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова», Всеукраїнська соціологічна служба, «Інститут соціології НАНУ», «Український інститут соціальних досліджень», «СОЦІС», Центр соціальних та політичних досліджень», Фонд «Демократичні ініціативи», регіональні й обласні центри політичних досліджень при університетах, професійні регіональні соціологічні структури тощо).

Не дивлячись на постійно зростаючу кількість спеціальних структур, соціологічні дослідження проводяться, у більшій мірі, у процесі забезпечення передвиборчих компаній, із метою вивчення рейтингів політичних партій та кандидатів. Сьогодні відсутня практика використання органами публічної влади головного призначення механізму громадської думки, який полягає в отриманні зворотної відповіді та необхідної інформації, яка б відображала реакцію та відгук громадськості на дії влади та прийняті політичні рішення. Ігнорується забезпечення реалізації інституту громадської думки як потужного комунікативного ресурсу отримання представниками влади попередньої соціальної інформації, яка б відображала підтримку або заперечення громадськістю програм соціального, економічного і політичного розвитку держави на етапі формування та впровадження політичних рішень. Таким чином, інститут дослідження громадської думки в Україні не виконує власну функцію забезпечення підтримки громадським сектором політичних дій та рішень влади, а, отже, не в змозі забезпечити підвищення транспарентності й ефективності в діяльності органів виконавчої влади в державі.

Проаналізувавши контрольно-наглядову систему адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, ми виділяємо дві відносно самостійні системи заходів, якими виступають громадський і державний контроль. Хотілось би відмітити, що,



виходячи із суті самих відносин, у сфері забезпечення транспарентності виконавчого сектору влади ключову роль у питанні охорони комплексного принципу має бути віддана саме системі заходів громадського контролю. На відміну від детально та обмежено регламентованого державного контролю, громадський контроль має диспозитивний характер, він наділений більш широким колом заходів впливу. При цьому головною перевагою громадського контролю виступає ініціативність і зацікавленість самих суб'єктів контрольної діяльності, які мають особистий інтерес у реалізації, гарантуванні та охороні транспарентності й підзвітності в діяльності органів виконавчої влади.

З іншого боку, виходячи із норм чинного законодавства, що закріплюють рекомендаційний та наглядовий характер громадського контролю, необхідність використання державного контролю в сфері гарантування дотримання принципу транспарентності виконавчої влади є безумовною. На відміну від громадського контролю, сутність державного контролю, як управлінської функції полягає в тому, що він є владною діяльністю, яка передбачає можливість: «а) давати підконтрольним об'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених порушень і про недопущення їх у майбутньому; б) ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у виявлених порушеннях; в) безпосередньо застосовувати у встановлених випадках примусові заходи» [158, с. 17].

У свою чергу, існування механізму державного контролю, як засобу адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, який має розпорядчо-владний характер та наділений засобами державного впливу, передбачає закріплення та гарантування системи забезпечення заходів юридичної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади у випадках порушення норм чинного законодавства.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи відповідальність (крім політичної) органів виконавчої влади - певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової)

відповідальності до інших органів (посадових осіб) [1]. Юридична відповідальність представників виконавчої влади виявляється на практиці в тому, що посадові особи її органів несуть кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків.

У свою чергу, Кодекс Адміністративного Судочинства визначає та гарантує кожному право на судовий захист: кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси [168].

Видаються очевидними тісні зв'язки між процесом реалізації механізму адміністративно-правової охорони принципу транспарентності та необхідністю забезпечення політичної і соціальної відповідальністю органів виконавчої влади перед суспільством.

Політична відповідальність означає відповідність якостей носіїв владно-управлінської діяльності (ділових, культурних тощо) та реалізації ними своїх функцій і повноважень тим умовам і завданням, які постали перед країною і суспільством (на виклики часу, відповідь на об'єктивні вимоги до неї). Політична відповідальність постає як відповідальність за належне здійснення державної влади, державне управління в цілому [169]. Сутність політичної відповідальності органів виконавчої влади визначається їхньою відповідальністю перед народом за невідповідність їх діяльності мандату довіри.

Принцип соціальної відповідальності органів виконавчої влади, на відміну від юридичної відповідальності, передбачає певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку організацій. Такий відгук знаходиться за рамками вимог, визначених законом чи регулюючими органами або понад цими вимогами [4].

Відповідність мандату довіри органів виконавчої влади формується на основі рівня суспільної довіри, який панує в державі. У свою чергу, саме за рівнем транспарентності органів виконавчої влади визначається рівень

суспільної довіри до складних державних організацій. Рівень соціальної відповідальності державних посадовців формується на основі рівня якості представлення інформації про результати діяльності органів виконавчої влади та рівня сприйняття громадянами цієї інформації, а також на основі визначення бажання, здатності та готовності представників органів виконавчої влади реагувати на суспільні запити.

З метою охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, чинне законодавство закріплює відповідальність посадових осіб та визначає перелік правопорушень у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, відкритості, прозорості та гласності органів виконавчої влади: 1) відповідно до ст. 24 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень: ненадання відповіді на запит; ненадання інформації на запит; безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону; надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; несвоєчасне надання інформації; необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; нездійснення реєстрації документів; навмисне приховування або знищення інформації чи документів [113]; 2) згідно з КУпАП відповідальність настає у випадку: ст. 212-3 порушення права на інформацію та права на звернення, ст. 212-5 порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, ст. 212-8 порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі, ст. 212-11 ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу, ст. 212-20 порушення порядку опублікування документів, пов'язаних із підготовкою і проведенням виборів, референдуму, ст. 188-41 порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, ст. 212-2 порушення законодавства про державну таємницю [170] та інші; 3) ст. 238 Кримінального

Кодексу України передбачена відповідальність за приховування або перекручування відомостей про екологічний стан або захворюваність населення [171].

Проаналізувавши засади адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, ми приходимо до висновку, що на сьогодні чинне законодавство закріплює систему контрольно-наглядових заходів, в яких ми виділяємо механізми громадського та державного контролю, а також систему юридичної відповідальності державних посадовців.

Проаналізувавши систему забезпечення реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, ми виділяємо інститут громадського контролю як ключовий засіб високої ефективності гарантування дотримання принципу. Необхідно розуміти, що в умовах появи та розвитку феномену громадського суспільства гарантування та захист принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади стає залежним від ініціативної позиції представників суспільства, на яких покладається обов'язок забезпечувати запит відкритості, прозорості та підзвітності органів виконавчої влади.

Проаналізувавши недоліки нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, з метою підвищення ефективності реалізації правових засобів адміністративно-правової охорони принципу, ми пропонуємо наступні рекомендації:

– Необхідність прийняття нормативно правового акту в сфері правового регулювання громадського контролю (як приклад, ЗУ «Про громадський контроль») та державного контролю (ЗУ «Про державний контроль»). У науці адміністративного права відсутнє єдине розуміння таких ключових понять, як «державний контроль в сфері виконавчої влади», «громадський контроль», «громадський моніторинг», «громадська думка» тощо.

– Необхідно розробити та затвердити уніфіковані та обов'язкові для всіх правила проведення громадських експертиз, громадського моніторингу, діяльності Громадських рад.

– Проведення заходів, направлених на подальший розвиток громадського суспільства в державі, підвищення культури соціального контролю та впровадження дієвих інститутів консультування та партнерств влади і суспільства.

– Основна роль у проведенні громадського контролю має бути надана громадським організаціям, адже більшість громадських організацій має можливість та практичний досвід впливу на представників владних структур. Сама ідея створення громадських організацій має виходити з розуміння виконання ними головної мети – участі, нагляду та контролю за додержанням принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади;

– Підвищення ініціативи й активної позиції самих громадян, формування у них розуміння власного місця в системі публічного управління, що досягається шляхом проведення просвітницької роботи представниками органів виконавчої влади громадських організацій.

– Зміна декларативного характеру громадського контролю, який по факту, закріплюється як рекомендаційний захід нагляду (інститути громадського суспільства не мають права втручатися в професійну діяльність органів виконавчої влади, висновки проведення громадського контролю носять рекомендаційний характер, громадяни не залучені до процесу формування бюджетної політики в державі). Крім того, сучасний рівень державного фінансування заходів проведення громадського контролю є недостатнім.

– Рівень розвитку заходів громадського контролю в нашій державі не відповідає світовій практиці. Пропонуємо ввести в практику правозастосування: громадський моніторинг виконання бюджету, соціальний аудит, звіти за результатами опитування зацікавлених сторін. Крім того, увесь потенціал заходів громадського контролю, які нормативно закріплені, не використовуються. Як приклад: органи виконавчої влади не використовують практику звернення до незалежних центрів опитування громадської думки, з метою отримання соціальної інформації щодо висновків своєї діяльності та пропозицій від суспільства на етапі формування і прийняття політичних рішень.

– Ефективність проведення громадського контролю має бути підвищена за рахунок: установлення єдиного порядку формування суб'єктів контролю; включення до процесу громадського контролю незалежних експертів, спеціалістів, науковців та зацікавлених сторін; удосконалення системи інформування громадськості щодо проведення заходів громадського контролю, їх висновків та відповідей органів виконавчої влади на рекомендації суб'єктів контролю (уся ця інформація має бути у вільному доступі на офіційних сайтах органів державної влади).

– Проведення громадського контролю має носити систематичний характер.

– Ураховуючи, що державні службовці несуть не тільки дисциплінарну, а, також політичну та соціальну відповідальність перед суспільством, постає необхідність проведення заходів підвищення їх особистої відповідальності за результати своєї професійної діяльності у випадках порушення засад транспарентності в діяльності органів державної влади.

– Має бути сформований та закріплений механізм відповідальності суб'єктів контрольної діяльності за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, пов'язаних із проведенням громадського контролю.

## Висновки до Розділу 2

Дослідження особливостей адміністративно–правового регулювання реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні дало змогу сформулювати ряд висновків:

1. Наголошується на необхідності закріплення категорії «принцип транспарентності» в національних нормативно-правових актах в сфері регулювання діяльності органів виконавчої влади в Україні.

2. Обґрунтовано положення про те, що основи правового регулювання принципу транспарентності в діяльності виконавчої влади викладено у Законі України «Про доступ до публічної інформації», який закріплює категорії максимальної відкритості публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та спрощення мови адміністрування.

3. Встановлено, що реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні забезпечується шляхом формального закріплення заходів інформування та залучення громадськості.

Наголошено, що забезпечення транспарентності влади є складним процесом, який обов'язково включає в себе існування суспільного запиту на отримання інформації про діяльність органів виконавчої влади та активної ініціативної позиції з боку громадян, яка спрямована на побудову рівноправних відносин із владою.

4. Визначено структуру адміністративно-правової охорони принципу транспарентності як: 1) сукупності гарантій дотримання принципу транспарентності: засоби державного і громадського контролю; 2) юридичної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади у випадках порушення норм законодавства в сфері регулювання складових елементів принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади (соціальна, політична, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна відповідальність).

5. Зроблено висновок, що державний контроль як елемент системи адміністративно-правової охорони принципу транспарентності може бути

класифікований залежно від органів, що реалізують такий контроль, на: зовнішній (позавідомчий) контроль та внутрішній (відомчий і міжвідомчий) контроль.

6. З'ясовано, що ефективна реалізація громадського контролю в сфері діяльності органів виконавчої влади забезпечується шляхом вжиття таких заходів: громадської експертизи, громадського моніторингу, інституту звернення громадян, запровадження Громадських Рад при органах виконавчої влади, проведення опитування громадської думки.

Основні положення розділу викладені у публікаціях автора:

109. Пилаєва В. М. Проблеми нормативного закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві // Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 51–55.

102. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2016. Вип. 21. С. 261–264.



### **РОЗДІЛ 3. ОПТИМІЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

#### **3.1 Зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади**

Основою забезпечення функціонування моделі публічного управління країн Західної демократії виступає нормативно-правове закріплення та гарантування ефективної системи засобів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень. Модель транспарентного публічного управління отримала схвалення на рівні Європейського Союзу та взята за основу створення демократичних країн нового типу.

Транспарентний Уряд у країнах ЄС – це уряд, спроможний забезпечити належний рівень інформування та реалізації права участі кожного в процесі прийняття політичних рішень, надати громадськості дієві інструменти впливу на представників публічної влади. З боку Європейської Комісії значної уваги було приділено розробці політики підвищення легітимності державних інституцій. Крім того, уряди країн ЄС внесли значний вклад у сферу нормативно-правового забезпечення транспарентності діяльності органів виконавчої влади. Країнами-учасницями ЄС із сталою формою демократії була вироблена практика функціонування системи забезпечення моделі відкритого врядування.

Першим кроком на шляху до забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади країн Європи стало законодавче закріплення права доступу до публічної інформації та принципів прозорості і відкритості дій уряду.

Задовго до появи спеціального законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів державної влади своє

закріплення отримали право доступу до публічної інформації, принципи прозорості та відкритості в нормах Конституцій країн Європи та були врегульовані на практиці прямою дією цих актів: ст. 100 Конституції Норвегії 1814 р. [172], ст. 105 Конституції Іспанії 1978 р. [173], ст. 20 Конституції Австрії 1987 р. [174], ст. 32 Конституції Бельгії 1994 р. [175], ст. 16 Конституції Швейцарії 1999 р. [176], ст. 268 Конституції Португалії 1989 р. [177], ст. 44 Конституції Естонії 1992 р. [178], ст. 100, 104. 115 Конституції Латвії 1998 р. [179] та інші.

Конституційні норми спрямовували свій регулятивний вплив на забезпечення права доступу громадськості до публічної інформації крізь призму гарантування державної таємниці й охорони секретної інформації. Інформація про діяльність органів державної влади надавалася громадянам за імперативним методом чіткої вказівки закону на коло доступної для громадськості інформації, вичерпний перелік випадків її надання, які не входять до кола норм спеціального обмеження отримання публічної інформації. Доступ до інформації, пов'язаної з діяльністю органів виконавчої влади, могли отримати лише ті особи, що мали власний юридичний інтерес, який в більшості випадків пов'язували із судовим розглядом справ, що зачіпали інтереси запитувача публічної інформації.

Першою країною у світі, яка прийняла спеціальне законодавство про доступ до публічної інформації була Швеція – Закон про свободу видань від 1766 року. Дія акту розповсюджувалася на територію сучасної Фінляндії, як підконтрольну того часу частину Швеції. У подальшому, у 1951 році, президентом Фінляндії був прийнятий Закон про публічність офіційних документів (Act on Publicity of Official Documents), замінений у 1999 р. Законом про відкритість діяльності Уряду (Act on the Openness of Government Activities) [180], відповідно до якого проголошувався принцип прозорості - офіційні документи є загальним надбанням, окрім випадків встановлених законом [180].

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

пр. минулого століття. Закони, направлені на забезпечення прозорості дій та рішень органів державної влади, забезпечили право доступу до офіційних документів та встановили принцип відсутності у запитувача обов'язку обґрунтовувати власну зацікавленість в отриманні публічної інформації (за виключенням законодавства Італії, яке зобов'язує запитувача вказати юридичний інтерес відносно запитаної інформації [181, с. 67]). У 1970 р. у Норвегії був прийнятий Закон про свободу інформації (The Freedom of Information Act of 1970), що надав будь-якій людині широке право доступу до публічної інформації. У 1978 р. відповідні норми були прийняті у Франції (Law on Access to Administrative Documents) та Нідерландах (The Government Information (Public Access) Act (WOB)).

Протягом 1980-1990 років право доступу до актів уряду були законодавчо закріплені різними країнами Європи: 1) Федеральний Закон Австрії щодо обов'язку надавати інформацію (Auskunftspflichtgesetz - Federal Law on the Duty to Furnish Information, 1987 р.) [182], який зобов'язав органи федеральної влади надавати за письмовими чи усними запитами публічну інформацію щодо сфери своєї діяльності без вимоги надавати пояснення запиту у строк не більше 15 діб; 2) Закон Данії про доступ до публічних актів державної адміністрації (the Act on Access to Public Administration Files Act, 1985 р.) [183] встановив обов'язок швидкого й якісного надання громадськості публічної інформації стосовно всієї управлінської діяльності; 3) Закон Італії № 241 (Chapter V of Law No. 241 of 7 August 1990 р.), що встановив право доступу до публічної інформації, при цьому маючи вказівку на обов'язкову наявність у запитувача особистого інтересу для захисту в юридично значущих ситуаціях [184]. Згодом указана норма була спростована Актом від 2005 року (Legge 11 febbraio 2005, n. 15 «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa») [185]; 4) Закон Португалії про доступ до адміністративних документів (Law of Access to Administrative Documents (LADA) 1993 р.) дозволив будь-якій особі вимагати доступу до адміністративних документів, які є у державної влади, державних установ та місцевих органах влади в будь-якій формі [186]; 5) Закон Іспанії про правила

державного управління (Law on Rules for Public Administration 1992 р.) покликаний забезпечити доступ до офіційних документів та документів адміністративного провадження [187]; 6) Федеративний Закон Бельгії про право доступу до державних документів органів федеральної публічної влади (Law on the right of access to administrative documents held by federal public authorities, 1994 р.) надав кожному можливість запиту будь-якої публічної інформації та право на отримання роз'яснення до запитуваної інформації [188].

У Швейцарії вперше Закон про доступ до публічної інформації був прийнятий на рівні кантону Берна (an Access to information law (LIn, 1993), після чого відповідні акти прийняли інші кантони: Женева (LIPAD, 2001), Во (Vaud, LInfo, 2002), Юра (Jura, Loi sur l'information, 2002) [189]. На федеративному рівні Закон Швейцарії про принцип адміністративної транспарентності (The Federal Law on the Principle of Administrative Transparency) знайшов своє закріплення тільки в 2006 році.

Першою країною з демократією перехідного типу, яка прийняла відповідний акт - Закон про захист персональних даних і розкриття даних, які становлять суспільний інтерес (Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest is a combined Data Protection and Freedom of Information Act 1992 р.), стала Угорщина. Закон гарантував право доступу кожного до будь-якої інформації, що обробляється державними посадовцями [190] та став свого роду модельним для інших країн Східної Європи, проголосивши розумні строки надання інформації та створивши механізм нагляду. Ураховуючи прагнення європейських країн перехідного типу до вступу до ЄС, безумовним обов'язком постало питання законодавчого забезпечення принципу транспарентності в діяльності національних урядів. У свою чергу, поштовхом для імплементації країнами Східної Європи норм, що закріплюють принцип транспарентності в діяльності органів публічного управління, стало прийняття Європейською Економічною Комісією ООН у 1998 році Орхуської Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля». Конвенція проголосила право на доступ до інформації та право участі громадськості в процесі прийняття

рішень, доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Протягом 1990-2000 років країни Прибалтики та Східної Європи прийняли законодавчі акти, що забезпечили утвердження права доступу громадськості до публічної інформації та прозорість публічної влади.

Значний вплив на формування нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності органів публічної влади мало прийняття Збірника публікацій всесвітньо відомої Міжнародної організації «Артикль 19», що функціонує у сфері захисту права на свободу слова та свободу вираження поглядів [191, с. 8]. «Принципи законодавства про свободу інформації» та «Модельний Закон про свободу інформації», розроблені «Артиклем 19», були покладені в основу нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності державних інституцій країн ЄС. Збірник містить низку міжнародних стандартів, за допомогою яких уряди можуть досягти максимуму відкритості: законодавство про свободу інформації повинно керуватися принципом максимального оприлюднення; публічні органи повинні бути зобов'язаними оприлюднювати ключову інформацію; публічні органи повинні активно сприяти відкритості уряду; винятки повинні бути ясними, описуватися вузько і підлягати суворій перевірці стосовно категорій «шкоди» і «суспільних інтересів»; запити стосовно надання інформації повинні опрацьовуватися швидко та справедливо, а також має бути доступним незалежний перегляд відмов; надмірна вартість не повинна перешкоджати особам подавати інформаційні запити; засідання публічних органів повинні бути відкритими для громадськості; закони, які суперечать принципу максимального оприлюднення, повинні бути змінені або скасовані; особи, які передають інформацію про правопорушення (інформатори), повинні бути захищеними [191].

Законодавство країн ЄС із питань забезпечення права доступу до публічної інформації, принципів відкритості, прозорості, гласності, підзвітності органів влади формується під впливом новітніх розробок цілої низки міжнародних громадських організацій. Спільна ініціатива ОЄРС та ЄС, програма SIGMA видала власний перелік принципів діяльності органів

публічної влади: надійність, передбачуваність, підзвітність, транспарентність, управлінська компетентність, організаційний потенціал та участь громадян в управлінні [181, с. 66].

На Європейському рівні актуальним є розробка громадськими організаціями спільно з представниками влади стратегій розвитку, кодексів передових практик і програм діяльності, направлених на розвиток заходів забезпечення відкритості уряду та участі громадськості в процесі управління. Як приклад, Європейський економічний і соціальний комітет (ЄЕСК) видав «Програму для Європи: пропозиції громадянського суспільства». На національному рівні практика розробки відповідних рекомендацій набула широкого розповсюдження: «Національна правова база підвищення громадської участі» Великобританії, «Концепція розвитку естонського громадянського суспільства», Суспільний договір в Англії та Уельсі тощо. Головним завданням цих документів є чітке окреслення основних ролей, принципів і механізмів співробітництва між органами державної влади та ОГС. На підтримку імплементації стратегічних документів публікуються Кодекси передової практики залучення громадянського суспільства (Естонія, Великобританія, Нідерланди).

Невід'ємною частиною національного законодавства країн-членів ЄС є норми та принципи права Союзу. Законодавство ЄС сьогодні містить велику кількість норм у сфері регулювання відносин транспарентності в діяльності органів влади та громадськості. Нормативно-правове забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів влади Союзу передбачає закріплення та гарантування розгалуженої системи засобів реалізації принципу на практиці. Велика кількість практик, розроблених та впроваджених Комісією ЄС, знайшли свою реалізацію в країнах Союзу; поряд із цим, більшість європейських держав провадять власні особливі засоби забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади.

В основу Законодавства Союзу в сфері забезпечення принципу транспарентності органів публічної влади покладено інноваційну схему залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, що

складається з 4 стадій: інформування, консультування, діалог, партнерство. На рівні країн-членів ЄС модель забезпечення транспарентного уряду за схемою «інформування-консультування-діалог-партнерство» отримала широке поширення.

Європейська Комісія взяла на себе провідну роль у питанні забезпечення транспарентності публічної адміністрації та підвищення рівня участі громадськості у процесі управління. У 2002 р. Комісія видала Повідомлення «Щодо розвитку культури консультацій та діалогу — Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій із зацікавленими сторонами», відповідно до яких усім зацікавленим сторонам забезпечується рівний доступ до публічної інформації та рівноправне представлення в процесі формування політичного курсу [100, с. 26].

Визначаючи механізм забезпечення права доступу громадян до публічної інформації, Європейська Комісія закріпила, що право громадян на інформацію про діяльність державних інституцій має забезпечуватися за посередництвом: 1) реалізації права на звернення до державних органів, 2) упровадження електронного уряду, 3) опублікування документів з ініціативи самих державних органів [100, с. 27].

Відповідно до Регламенту № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії» громадянин має право подати запит на отримання публічної інформації письмово, усно, поштою, у тому числі електронною, телефоном, що, у свою чергу, значно спрощує процес реалізації особою власних прав та економить робочий час державних службовців, підвищуючи ефективність праці державної служби. Принцип організації управлінської діяльності в сфері громадських запитів на отримання публічної інформації закріплений актами країн-учасниць ЄС.

На етапі інформування громадськості прийнято використовувати наступні правові засоби: опублікування актів органів влади, створення центральних онлайн-порталів, що вміщують публічну інформацію, окремих веб-сайтів органів виконавчої влади, опублікування публічної інформації в ЗМІ, офіційних бюлетенях, право на запит публічної інформації тощо.

Відповідно до статті 10 Рекомендації Ради Європи про доступ до офіційних документів: органам державної влади належить з власної ініціативи вживати всіх необхідних заходів щодо опублікування офіційних документів, які перебувають у їхньому розпорядженні, в інтересах підвищення прозорості та ефективності державного управління [192]. Стаття 19 Європейського Кодексу належної управлінської поведінки декларує, що посадова особа дбатиме, щоб повідомлення про рішення, які позначаються на правах або інтересах окремих осіб, надавалися такій особі або особам у письмовій формі негайно після прийняття рішення. Крім того, усі рішення Установи, які можуть негативно позначитись на правах або інтересах приватної особи, супроводжуватимуться роз'ясненням підстав, на яких базується таке рішення, з чітким зазначенням відповідних фактів та законодавчої бази рішення. Посадова особа уникатиме прийняття рішень, що базуються на стисло або нечітко визначених підставах або ж таких, що не містять конкретної аргументації [193].

Найбільш дієвим й ефективним засобом забезпечення процесу інформування на противагу запитам публічної інформації на сьогодні виступає представлення урядової інформації за власної ініціативи органів публічної влади. На основі проведених досліджень європейськими експертами робочої групи проекту «Правова ініціатива відкритості суспільства» («Open Society Justice Initiative») [181] було виявлено, що рівень запитів на інформацію є дуже високим у країнах демократій транзитного типу порівняно з країнами з високим рівнем розвитку демократії. Адже в таких країнах як Австрія, Нідерланди, Норвегія, Данія, Швеція, Фінляндія, Франція, Великобританія, Швейцарія, Італія, громадяни не відчують гострої необхідності запитувати інформацію в органів влади. Державні посадовці систематично та заздалегідь надають актуальну публічну інформацію, розміщуючи її на власних сайтах, опубліковуючи в довідниках, звітах, державних вісниках. Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості органами виконавчої влади на сьогодні покладений в основу механізму отримання громадянами інформації про діяльність державних органів.



Наступним після інформування механізмом забезпечення транспарентності уряду виступає процес консультування органів виконавчої влади із представниками громадськості. У свою чергу, консультування забезпечується шляхом створення громадських рад, консультаційних груп та проведення публічних консультацій, у тому числі в режимі он-лай трансляції.

На європейському та національному рівнях відкритість політичного процесу гарантується шляхом формування у громадськості розуміння: проблем, над якими ведеться робота, механізмів проведення консультацій, кола учасників процесу консультування та чинників впливу на прийняття рішень при формуванні політичного курсу.

З метою забезпечення ефективності проведення публічних консультацій та їх належного застосування Європейська Комісія розробила практичні інструкції, вміщені на веб-сайті Комісії, створила довідкову службу щодо роз'яснення мінімальних принципів та стандартів й організувала тренінги та інформаційно-просвітницькі заходи [100, с. 26], створила Інтернет-контент офіційної інформації щодо комітетів та інших підрозділів Комісії, які проводять офіційні планові консультації з громадськими організаціями (CONECCS). Інструкції Комісії було імплементовано на рівні національних законодавств Португалії, Польщі, Чехії, Італії, Іспанії, Бельгії та інших країн-учасниць.

Європейська Комісія разом із урядами держав ЄС розробили головний засіб представлення інтересів громадського суспільства в органах державної влади та забезпечення політичного діалогу, що полягає у формуванні громадських рад. На рівні ЄС було створено консультативні структури – Європейський економічний і соціальний комітет (ЄЕСК) та Комітет регіонів (КР), головним завданням яких є подолання розриву між інституціями ЄС та європейськими громадянами шляхом залучення громадськості до формування європейського порядку денного. ЄЕСК складається з «представників організацій роботодавців, найманих працівників й інших сторін, які представляють громадянське суспільство, зокрема, у соціально-економічній, громадській, професійній та культурній сферах» [194].

Модель ЄЕСК отримала поширення на національному рівні. Такими прикладами є Національна економічна і соціальна рада Ірландії, Національна рада Республіки Словенія, Економічна та соціальна рада Болгарії, Об'єднаний комітет уряду та представників громадських об'єднань Естонії, Рада з питань суспільно-корисної діяльності при міністерстві соціального забезпечення Польщі, у Великобританії функції громадської ради виконують такі структури, як організація «Compass Voice» (незалежний представницький орган волонтерського та громадського сектора) та Місцеві стратегічні партнерства, тощо [100, с. 28].

На етапі побудови діалогу та партнерських відносин влади й суспільства важливе місце відіграє рівень активності, самосвідомості та відповідальності представників громадського суспільства. Забезпечення партнерства між громадським суспільством та владою залежить від рівня розвитку представницького сектору громадянського суспільства, а, отже, великого значення набувають заходи зміцнення та посилення ролі недержавних громадських організацій на політичній арені. Досвід Заходу в сфері розвитку громадського сектору включає велику кількість засобів, які були сформовані на основі внутрішньо-національних рис і особливостей розвитку культури представницької демократії в кожній країні окремо.

Для Бельгії характерним є проведення щорічних зустрічей із НГО для обговорення важливих справ держави та укладення Рамкових угод про співробітництво. У Литві Міністерства зобов'язані розсилати запити до неурядових організацій із пропозиціями взяти участь у громадських консультаціях, а за результатами таких громадських обговорень Урядом готується доповідь, в якій відображено участь громадянського суспільства у вирішенні того чи іншого питання з конкретною інформацією, які пропозиції, що були надані структурами громадянського суспільства, враховані у діяльності Уряду [195, с. 14]. Ураховуючи високий рівень активності громадян у Швеції, було започатковано спільний орган уряду та громадськості – Комісія щодо майбутнього Швеції на чолі з Прем'єр-міністром. Комісія здійснює спільне обговорення проблемних питань держави з метою пошуку

найефективніших шляхів побудови державної політики. У Португалії проводиться політика заохочення та державного фінансування НГО на основі укладеного між Урядом та представницьким органом НГО «Португальською Платформою» Протоколу про співпрацю. У Словаччині було створено Раду Уряду з питань неурядових організацій, яка покликана забезпечувати розвиток сектору громадянського суспільства та створювати умови для участі неурядових організацій в діяльності органів влади. Окрім того, по всій Європі створено спеціальні Групи зв'язку уряду та НГО, які відповідають за побудову відносин співробітництва між двома секторами.

Цікавою є практика забезпечення участі громадськості в Німеччині, адже на національному рівні відсутнє спеціальне законодавство в сфері закріплення відносин взаємодії громадського суспільства та влади. Реалізація відносин партнерства забезпечується нормою, яка закріплює свободу утворення НГО та високим рівнем добровільного об'єднання громадян (біля 70% громадян віком понад 14 років добровільно та на безоплатній основі залучені у спілки/об'єднання та подібні утворення, причому майже половина з них (36%) на тривалий час перебирають на себе постійні функції та завдання) [195, с. 19].

Необхідно відмітити, що діяльність у сфері залучення ключових представницьких організацій до питань управління суспільством чітко регламентовано нормами права. У країнах Європи існують чіткі законодавчі вимоги і обмеження порядку створення та функціонування НГО. Можливість визнання конкретної неурядової громадської організації повноцінним партнером у питаннях розробки державної політики та прийняття управлінських рішень залежить від чіткого дотримання норм національного законодавства щодо порядку створення та діяльності установи даного типу. Поряд із зростаючим впливом НГО на процес залучення громадськості до політичного процесу підвищується їх відповідальність перед народом. Неурядові громадські організації, діючи суворо до вимог законодавства, хоча і залишаються незалежними, враховуючи їх управлінський вплив, так само, як і органи державної влади, зобов'язані проводити свою діяльність відповідно до

вимог принципу транспарентності та систематично звітувати перед громадськістю за висновками участі в діяльності органів влади. З метою забезпечення принципів транспарентності, взаємної відповідальності та підзвітності НГО в країнах ЄС розроблені спеціальні збірники та кодекси їх поведінки у відносинах з органами державної влади.

Забезпечення діалогу та партнерських відносин влади та суспільства передбачає застосування різноманітних заходів: публічні дискусії, громадські форуми, громадські журі, громадські збори, ініціатива громадян, анкетування, дослідження громадської думки, зустрічі з зацікавленими сторонами, створення з боку громадськості контролюючих владу органів та організацій моніторингу, започаткування спільних робочих груп, проведення спільного прийняття та виконання політичних рішень. Маючи за мету підвищення транспарентності та підзвітності органів виконавчої влади, перелічені заходи залучення мають власні особливості та використовуються в різних країнах по-різному. Поява численних заходів впливу пояснюється як національними особливостями кожної держави, так і намаганням розробки досконалого механізму забезпечення всіх елементів комплексного принципу транспарентності в діяльності органів влади.

Так, наприклад, Громадські форуми покликані забезпечити широке обговорення групами інтересів конкретного політичного питання. У 2005 році в Голландії уряд прибіг до запровадження Громадського форуму «Виборча система», з метою отримання порад та пропозицій громадського сектору в питаннях внесення змін до виборчої системи держави. Форум складався зі 142 громадян, відібраних з випадкової вибірки чисельністю 50,000 осіб. Остаточний склад форуму був відібраний з цієї групи шляхом жеребкування з дотриманням рівного представництва чоловіків і жінок та географічного охопту всіх регіонів країни [107, с. 73], а опрацьовані рекомендації громадського форуму було подані на розгляд парламенту. У Норвегії Молодіжний форум за демократію збирає молодь від 15 до 26 років та визначає бар'єри, що стоять на перешкоді залучення молоді до політики, і пропонує нові заходи для Міністерства сім'ї та молоді [196, с. 38].

На основі розроблених органами виконавчої влади пропозицій у сфері підвищення прозорості державного сектору («Національна правова база підвищення громадської участі») у Великобританії був введений механізм Громадських журі – незалежного громадського форуму, що має спільні риси з журі присяжних, розробленого по типу узгоджувальних конференцій та направлений на збір експертної інформації з визначених питань. У свою чергу, уряд зобов'язаний опублікувати власну відповідь на таке рішення: або в порядку загального реагування на результати широких громадських консультацій, або у формі окремого публічного документа [107, с. 75]. Практика проведення вказаного заходу дала змогу підвищити рівень громадської участі у країні та була запозичена багатьма країнами ЄС.

В Італії директивою Міністерства державної служби від 17.10.2006 р. було введено інститут соціального звіту державної адміністрації, так званий соціальний бюджет. Соціальний звіт державної адміністрації передбачає, по-перше, що соціальний бюджет у прозорій та зрозумілій формі повинен надавати громадянам інформацію про те, що органи виконавчої влади зробили за рік для них, та, по-друге, відкрито відображати пріоритети та цілі державного управління, заплановані та досягнуті результати. Таким чином, соціальний звіт є дієвим інструментом побудови діалогу виконавчої влади з зацікавленими сторонами [100, с. 27].

Статтею 11 Договору про Європейський Союз було введено новий інструмент залучення – так звана «ініціатива громадян» - щонайменше одного мільйону громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів. Процедури та умови, необхідні для такої пропозиції громадян, визначаються відповідно до частини 1 статті 24 Договору про функціонування Європейського Союзу [194] та норм Рекомендації Єврокомісії № 211/2011, що ввела в силу Європейську громадську ініціативу. Практика впровадження громадських ініціатив отримала своє закріплення на рівні країн-членів ЄС. Наприклад, у Нідерландах

був спеціально створений державний сайт ([www.petities.nl](http://www.petities.nl)), який поряд із правом подати петицію, надає кожному можливість започаткувати громадську ініціативу. Схожі веб-сайти були створені органами виконавчої влади на місцевому рівні.

Виступаючи доволі поширеним засобом побудови діалогу, великий вплив на розробку державної національної програми розвитку чинить механізм дослідження громадської думки. Наприклад, у процесі обговорення змін освітньої програми Міністерство освіти Великобританії провело опитування щодо стратегічного документу уряду «Завтрашнє майбутнє. Будуючи стратегію розвитку для дітей і молоді». Цей консультативний документ містив наприкінці опитувальник, в якому передбачалися відкриті та закриті питання до обговорення [196, с. 34]. У Голландії була створена Інтернет-платформа (WeEvaluate), на якій громадяни висловлюють свої думки про якість і соціальне значення державних послуг [107, с. 76].

Організація громадських зборів, робочих груп, журі, громадських ініціатив та конференцій забезпечує право громадян на ознайомлення з процесом вироблення державної політики та висловлення колективної думки щодо актів і дій влади. Висновком проведення вказаних засобів є отримання коментарів громадськості, які можуть містити нову редакцію акту, рекомендації відносно його корегування або доповнення. Органи влади зобов'язані опрацьовувати зауваження та надавати відповідь у вигляді звіту щодо розгляду, прийняття чи вмотивованого відхилення пропозиції.

В умовах стрімкого розвитку електронних і комп'ютерних технологій традиційні механізми отримання інформації були замінені на інноваційні засоби зв'язку. Не залишились осторонь і механізми функціонування органів влади країн ЄС, які перейшли на систему електронного врядування. Е-врядування стало одним із ключових засобів забезпечення транспарентності та ефективності в діяльності органів публічної влади. Усі відомі засоби надання інформації та участі громадськості в процесі вироблення державної політики, контролю та моніторингу дій влади в країнах Європи здійснюються за посередництвом використання Інтернет-технологій.

В основу забезпечення права доступу до публічної інформації та прозорості дій влади покладено принцип Єдиного вікна, що забезпечує швидкий та легкий доступ кожного до будь-якої публічної інформації через єдиний урядовий Інтернет портал.

Прикладом є австрійський державний портал [Help.gv.at](http://Help.gv.at), який пропонує Online послуги та надає в алфавітному порядку доступ до публічної інформації більш ніж 200 різних тем. За посередництвом меню «Формуляри/Online-відомчі шляхи» кожен має можливість отримати, заповнити та відправити в електронному вигляді всі формуляри державних відомств. Персоналізація на сайті дозволяє реалізувати численні державні послуги: FinanzOnline (через сайт міністерства фінансів можливо в конфіденційному режимі здійснювати консультації з приводу сплати податків); запит до бази даних про наявність судимості; користування базою нормативних документів (з 1997 року в Австрії існує окремий сайт – Правова інформаційна система країни), на якому знаходяться тексти всіх нормативно-правових актів країни; отримати послуги соціального страхування [195] тощо. Подібними сайтами є: 1) єдиний портал надання державними органами публічної інформації та послуг у Фінляндії ([Suomi.fi](http://Suomi.fi)); 2) у Велико Британії це портал [www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk); 3) електронна система Естонії «X-Road»; 4) електронний уряд Італії – eGovernment, який надає інформацію про діяльність державних органів у вигляді статистичних даних та забезпечує отримання громадянами державних послуг; 5) Інтернет-платформа WeEvaluate та програми «eCitizen», «Citizenlink» та «Voting Assistant» у Нідерландах. На рівні Європейського Союзу роль Єдиного вікна доступу до публічної інформації виконує портал «Your voice in Europe».

Засоби забезпечення реалізації е-врядування в країнах-учасниках ЄС постійно оновлюються, а його можливості розширюються. В 2003 році ООН було започатковано дослідження готовності національних державних структур надання інформації та послуг за посередництвом е-врядування. Відповідно до досліджень Індексу розвитку електронного врядування (The UN Global E-Government Development Index) за 2016 рік було складено рейтинг країн Європи: 1. Великобританія; 2. Фінляндія; 3. Швеція; 4. Голландія; 5. Данія

(Індекс рівня розвитку е-врядування); 1. Великобританія; 2. Голландія; 3. Іспанія; 4. Італія; 5. Фінляндія (Індекс забезпечення е-участі громадськості) [197]. Україна посіла 62 місце у рейтингу.

Серед інноваційних технологій забезпечення е-врядування можна відмітити впровадження Електронних посвідчень особи (смарт-карти eID) у Бельгії, що покликані забезпечити доступ громадян до всієї публічної інформації, а також отримання будь-яких державних послуг шляхом проведення інтерактивних операцій. Крім того, у Бельгії створена спеціальна Федеральна служба інформаційних технологій та комунікацій «FedIct», яка здійснює реалізацію державної політики у сфері електронних технологій е-врядування. Е-врядування Австрії оснащено кваліфікованим електронним підписом та актом ELAK, який забезпечує безпаперовий документообіг.

Упровадження в Голландії програми «eCitizen» спричинило появу по всій країні нових державних веб-сайтів, як провідного чинника забезпечення транспарентності державних органів. Була прийнята Хартія «eCitizen» та перелік стандартів виміру ефективності, прозорості та зручності урядових сайтів. Із метою полегшення надання інформації та державних послуг в електронному вигляді було створено Національну програму реалізації послуг E-Government (I-NUP), що складається з 18 цифрових компонентів й утворює базову структуру е-врядування Голландії. У Великобританії уряд розробив так звані Схеми публікацій, які виступають єдиними для органів публічної влади правилами та критеріями інформування громадян.

Із 2002 року в Естонії була створена Академія Е-врядування, яка з-поміж іншого підготувала та видала Кодекс поведінки з питань електронного голосування. Уже у 2005 році Уряд Естонії забезпечив функціонування найбільш всеосяжної в Європі системи Інтернет-голосування для виборів Парламенту, Уряду та органів виконавчої влади на місцях. Започаткування е-виборів в Естонії забезпечило підвищення виборчої явки, заохочення молодих виборців та покращення умов виборчого процесу [198]. Окрім е-виборів, у Швейцарії вже більше 10 років діє система е-референдумів, яка забезпечує половину явки виборців. Засоби електронної участі в політичному житті



держави забезпечують швидкий, зрозумілий та простий спосіб залучення до управління державою навіть тих громадян, які перебувають за кордоном.

Ще одна форма сприяння електронної участі громадян у політичному процесі – це створення консультаційних порталів. Як один з найбільш популярних методів представництва різноманітних інтересів, є започаткована Європейською Комісією ініціатива «Інтерактивна розробка політики» (ІРП), яка є прикладною веб-програмою для проведення опитування та публічних консультацій. З моменту заснування ІРП було проведено більше 100 публічних консультацій на веб-порталі «Your voice in Europe», який є веб-порталом для участі громадськості в консультаціях та дискусіях. Подібна практика зустрічається і в окремих державах-членах (болгарський портал [strategy.bg](http://strategy.bg), естонський [osale.ee](http://osale.ee), австрійський [partizipation.at](http://partizipation.at), голландський [Citizenlink](http://Citizenlink.nl), британська платформа «Have you say»).

Ураховуючи, що система забезпечення реалізації принципу транспарентності включає в себе засоби гарантування принципу підзвітності та політичної відповідальності уряду перед суспільством, важливого значення набуває забезпечення механізму контролю представників громадського сектору за діяльністю органів влади.

Регламентом ЄС «Про публічний доступ до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії» наголошується, що з метою забезпечення повного дотримання права доступу до публічної інформації двохступенева адміністративна процедура має застосовуватися поряд із додатковою можливістю використання процедури подання скарги Омбудсмена [199]. Посада Омбудсмена є яскравим проявом забезпечення механізму підзвітності та дієвим елементом допоміжного контролю за виконанням органами виконавчої влади вимог принципу транспарентності у своїй діяльності.

Відповідно до норм союзного законодавства кожен громадянин Союзу має право особисто або спільно з іншими громадянами або особами письмово звернутися з питання, що належить до сфер діяльності Союзу і що безпосередньо стосується його або її, до Омбудсмена. Посада Європейського Омбудсмена, введена з метою розгляду скарг щодо випадків незадовільного

управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги. Омбудсмен вивчає такі скарги та звітує про них [194].

На рівні країн-членів Союзу посада Омбудсмена була введена в Данії, Норвегії, Швеції, Польщі, Іспанії, Греції. Крім того, аналогічні посади були введені в інших країнах: Комісія з доступу до адміністративних документів у Франції (*The Commission d'accès aux documents administratifs*), Італії (*Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione*), Бельгії (*Commission d'accès aux documents administratifs*), Португалії (*Commission of Access to Administrative Documents (CADA)*); Комісія з захисту даних в Австрії (*Data Protection Commission*); Комісар з питань надання інформації у Швейцарії (*The Information Commissioner*); Федеральний Комісар з захисту даних та свободи інформації Німеччини (*Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information*); Комісар Парламенту з захисту даних та свободи інформації Угорщини (*Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information*); Уповноважений з питань інформації Велико Британії (*The Information Commissioner*); Державна Інспекція Даних Латвії (*The State Data Inspectorate*).

Указані органи покликані забезпечувати: контроль за процесом надання громадянам публічної інформації за запитами до органів виконавчої влади; додержання ними у своїй діяльності принципів прозорості, відкритості, гласності, спрощення мови адміністрування як за скаргами громадян, так і за власною ініціативою; надавати Уряду та Парламенту щорічні звіти за результатами перевірок дотримання вимог принципу транспарентності органами публічної влади; здійснювати захист персональних даних.

Окрім цього, європейські країни застосовують цілу низку засобів моніторингу рівня транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Ефективним заходом контролю у сфері дотримання принципу транспарентності органами виконавчої влади виступає інститут

партиципаторного формування бюджету. Указаний засіб виступає - чинником забезпечення відкритого доступу до бюджетної інформації, надає громадянам можливість реалізації свого законного права на транспарентність бюджетно-податкової політики органів виконавчої влади, зменшує масштаби корупції [100, с. 28].

Численні міста в Іспанії, Франції, Великобританії, Польщі, Нідерландах, Німеччині, Італії, Португалії, Данії, Швейцарії та Бельгії запровадили у себе процес партиципаторного формування бюджету. Особливий інтерес представляє голландське місто Хогевен, в якому були запроваджені так звані бюджети відновлення районів, які надали громадянам можливість планувати та витратити виділені їх районам бюджетні кошти та самостійно контролювати їх виконання. Міська рада Селфорда (Велико Британія) запровадила спеціальну бюджетну процедуру, яка дає змогу кожному комітетові територіальної громади вирішувати, як повинні витратитися виділені бюджетні кошти (приблизно £3.00 на особу) [107, с. 91]. Таким чином, механізм партиципаторного формування бюджету надає можливість громадянам краще розуміти процес державного управління та відповідно підвищує суспільну довіру до влади. [100, с. 28].

Дослідивши стан правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в країнах Європи, ми окреслили характер нормативно-правового закріплення та зарубіжні засоби реалізації комплексного принципу транспарентності. Провідна роль у питанні розробки системи засобів забезпечення реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності державних інституцій надана Комісії та Раді ЄС. Важливого значення має розробка та закріплення рекомендацій, теоретичних основ та новітніх механізмів функціонування системи процесу залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень. З боку країн-учасниць ЄС була проведена імплементація до внутрішнього законодавства норм законодавства ЄС у сфері забезпечення транспарентності в діяльності національних урядів. Ряд країн із давньою історією утвердження моделі відкритого та підзвітного публічного управління, такі як Швеція,

Норвегія, Данія, Фінляндія, Великобританія, Австрія, Франція, Нідерланди, в останні роки активно розробляють та впроваджують власні новітні засоби забезпечення та підвищення рівня транспарентності органів державної влади, які побудовані відповідно до умов й особливостей національної культури, історії, середовища та потреб і очікувань усередині країни. Цікавим також є досвід країн Східної Європи та їх практика провадження правових засобів забезпечення транспарентності влади, у рамках намагань вступу та відповідності стандартам ЄС (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Угорщина, Словаччина).

У рамках масштабного дослідження, проведеного Всесвітнім проектом Правосуддя (The World Justice Project), у 2015 році було представлено систему моніторингу даних про відкритість уряду (WJP Open Government Index). Звіт Індексу Відкритого Урядування покликаний виміряти рівень відкритості уряду на практиці, на основі даних фактичного досвіду представлення урядової інформації, заходів у сфері залучення громадського сектору та механізму підзвітності, отриманих від широкого загалу та експертів у кожній країні по всьому світу. WJP Open Government Index 2015 включає оцінки та рейтинги за чотирма аспектам відкритості уряду: 1) рівень опублікування законів та урядових даних; 2) забезпечення права доступу до публічної інформації; 3) забезпечення громадської участі; 4) забезпечення механізму оскарження дій та рішень влади. Ці вимірювання мають на меті відобразити, як люди відчують різну ступінь відкритості в повсякденній взаємодії з державними чиновниками [200].

Таблиця 3.1

| Рівень опублікування законів та урядових даних                                |         |                     |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------|-----------------|
| Визначається за рівнем доступності громадян до будь-якої публічної інформації |         |                     |                 |
| Країни                                                                        | Рахунок | Європейський рівень | Світовий рівень |
| Норвегія                                                                      | 0.73    | 1                   | 2               |

|                |      |    |    |
|----------------|------|----|----|
| Фінляндія      | 0.70 | 2  | 4  |
| Данія          | 0.68 | 3  | 8  |
| Великобританія | 0.67 | 4  | 10 |
| Швеція         | 0.66 | 5  | 11 |
| Австрія        | 0.65 | 6  | 12 |
| Нідерланди     | 0.64 | 7  | 13 |
| Естонія        | 0.62 | 8  | 16 |
| Німеччина      | 0.60 | 9  | 18 |
| Італія         | 0.58 | 10 | 19 |
| Україна        | 0.51 | -  | 35 |

Таблиця 3.2

| Рівень забезпечення права доступу до публічної інформації                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Визначається в залежності від заходів, що приймає уряд для забезпечення доступу громадян до державних архівів даних із урахуванням сучасності, актуальності, відносної вартості та обізнаності громадян щодо права доступу до публічної інформації |

Продовження Таблиці 3.2

| Країни         | Рахунок | Європейський рівень | Світовий рівень |
|----------------|---------|---------------------|-----------------|
| Швеція         | 0.86    | 1                   | 1               |
| Норвегія       | 0.77    | 2                   | 2               |
| Естонія        | 0.77    | 3                   | 3               |
| Нідерланди     | 0.75    | 4                   | 6               |
| Великобританія | 0.73    | 5                   | 8               |
| Данія          | 0.72    | 6                   | 9               |
| Польща         | 0.72    | 7                   | 10              |
| Австрія        | 0.71    | 8                   | 11              |
| Фінляндія      | 0.71    | 9                   | 12              |

|         |      |    |    |
|---------|------|----|----|
| Франція | 0.70 | 10 | 13 |
| Україна | 0.59 | -  | 33 |

Таблиця 3.3

| Забезпечення громадської участі                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |         |                     |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------|-----------------|
| Вимірюється здатність людей до об'єднання, коментування політики уряду, підписання петицій, проведення мирних демонстрацій та висловлення занепокоєння щодо державної політики; вимірюється також рівень достатності інформації та повідомлення громадськості про прийняті рішення, що зачіпають інтереси широкого загалу, включаючи можливість зворотного зв'язку уряду з представниками громадського суспільства |         |                     |                 |
| Країни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Рахунок | Європейський рівень | Світовий рівень |
| Швеція                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 0.90    | 1                   | 1               |
| Данія                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 0.89    | 2                   | 2               |
| Норвегія                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 0.89    | 3                   | 3               |
| Німеччина                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 0.85    | 4                   | 4               |
| Фінляндія                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 0.83    | 5                   | 5               |
| Австрія                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 0.83    | 6                   | 7               |

Продовження Таблиці 3.3

|                |      |    |    |
|----------------|------|----|----|
| Нідерланди     | 0.82 | 7  | 8  |
| Бельгія        | 0.79 | 8  | 12 |
| Великобританія | 0.79 | 9  | 13 |
| Франція        | 0.77 | 10 | 15 |
| Україна        | 0.65 | -  | 38 |

Таблиця 3.4

|                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------|
| Рівень гарантування та забезпечення механізму оскарження дій та рішень влади |
| Вимірюється практична здатність громадськості оскаржувати діяльність         |

| державних посадовців та рівень якості надання останніми державних послуг населенню, а також ступень реагування державного сектору на отримані скарги |         |                     |                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------|-----------------|
| Країни                                                                                                                                               | Рахунок | Європейський рівень | Світовий рівень |
| Норвегія                                                                                                                                             | 0.86    | 1                   | 1               |
| Данія                                                                                                                                                | 0.84    | 2                   | 2               |
| Швеція                                                                                                                                               | 0.83    | 3                   | 3               |
| Нідерланди                                                                                                                                           | 0.82    | 4                   | 4               |
| Фінляндія                                                                                                                                            | 0.79    | 5                   | 8               |
| Великобританія                                                                                                                                       | 0.78    | 6                   | 9               |
| Естонія                                                                                                                                              | 0.76    | 7                   | 13              |
| Німеччина                                                                                                                                            | 0.74    | 8                   | 15              |
| Бельгія                                                                                                                                              | 0.74    | 9                   | 16              |
| Польща                                                                                                                                               | 0.73    | 10                  | 17              |
| Україна                                                                                                                                              | 0.48    | -                   | 74              |

Аналіз статистичних даних доводить, що високо розвинуті країни Європи за рівнем утвердження та забезпечення відкритості уряду посідають у світі провідні місця. У свою чергу, Україна до цього часу не в змозі забезпечити високий рівень транспарентності в діяльності органів державної влади та достатній рівень участі громадського суспільства в процесі прийняття політичних рішень. За чотирма аспектами вимірювання рівня відкритості системи управління наша країна віднесена до «високої ланки» лише за параметром «Рівня забезпечення права доступу до публічної інформації», параметри «Рівня опублікування законів та урядових даних» та «Забезпечення участі громадськості» знаходяться в «середній ланці», коли «Забезпечення механізму оскарження дій та рішень влади» досі залишається на дуже низькому рівні.

Підсумувавши проведені дослідження, Всесвітній проект Правосуддя надав загальний «Рейтинг Відкритості Урядів у Світі» («Open Government Around the World»), відповідно до якого [200]:

Таблиця 3.5

| Рейтинг Відкритості Урядів у Світі     |         |                  |
|----------------------------------------|---------|------------------|
| Групи країн                            | Рахунок | Світовий рейтинг |
| Швеція, Нова Зеландія,<br>Норвегія     | 0.81    | 1                |
| Данія                                  | 0.78    | 2                |
| Нідерланди, Фінляндія                  | 0.76    | 3                |
| Канада                                 | 0.75    | 4                |
| Великобританія,<br>Австралія           | 0.74    | 5                |
| США, Республіка<br>Корея               | 0.73    | 6                |
| Німеччина, Естонія,<br>Австрія, Японія | 0.72    | 7                |
| Бельгія                                | 0.70    | 8                |
| Франція                                | 0.69    | 9                |
| Чилі, Коста Ріка                       | 0.68    | 10               |
| Польща                                 | 0.67    | 11               |

Продовження Таблиці 3.5

|                                                                    |      |    |
|--------------------------------------------------------------------|------|----|
| Аргентина, Бразилія,<br>Мексика, Колумбі,<br>Україна, Ганна, Непал | 0.56 | 43 |
|--------------------------------------------------------------------|------|----|

Ключовими заходами реформування вітчизняної системи забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади з метою забезпечення відповідності стандартам ЄС, на нашу думку, є:



– Процес забезпечення реалізації принципу транспарентності має власну ієрархічну структуру, що включає чотири системи заходів: інформування, консультування, діалог, партнерство.

– Застосування принципу ініціативної позиції попереднього інформування громадськості органами виконавчої влади, як відправної точки побудови системи інформування громадян.

– Розширення можливостей забезпечення права доступу кожного до публічної інформації шляхом надання можливості оформлення запитів за використанням усіх сучасних засобів зв'язку (телефон, електронна пошта, електронний запит), що, у свою чергу, допоможе значним чином знизити бюрократизацію процесу надання державних послуг населенню.

– Покладення в основу прийняття будь-якого управлінського рішення, яке зачіпає інтереси та права громадян, вимоги спрощення мови адміністрування.

– Постійний розвиток та оновлення засобів е-демократії як ключового чинника забезпечення ефективності реалізації усіх складових елементів принципу транспарентності.

– В основу забезпечення електронних засобів доступу до публічної інформації та реалізації принципів прозорості, гласності, відкритості та підзвітності дій влади має бути покладено принцип Єдиного вікна, що забезпечує швидкий та легкий доступ кожного до будь-якої публічної інформації через єдиний урядовий Інтернет-портал.

– Необхідність проведення просвітницької роботи із представниками громадського суспільства з метою роз'яснення важливості їх активної участі в процесі прийняття політичних рішень та безпосередньо наданих їм можливостей і шляхів такої участі.

– Необхідність розробки державної політики заохочення громадської участі з урахуванням слабого сектора вітчизняного громадського суспільства.

– Необхідність забезпечення дієвого механізму консультування – забезпечення практики проведення попереднього консультування органів

виконавчої влади з представниками громадськості на стадії підготовки та прийняття політичних рішень, які зачіпає права чи інтереси громадян.

– Забезпечення функціонування дієвої консультуючої структури, яка має складатися з НГО, експертів та представників зацікавлених сторін.

– Законодавче закріплення проведення державного контролю за діяльністю НГО на відповідність їм принципу транспарентності у своїй діяльності та відповідальності її висновків перед суспільством.

– Удосконалення вже існуючих (недооціненим та нереалізованим залишається механізм дослідження громадської думки), а також розширення та впровадження сучасних засобів забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади на етапі побудови політичного діалогу та партнерських відносин влади та суспільства.

– Розробка рекомендаційних посібників із питань побудови партнерських відносин органів виконавчої влади та НГО.

– Реформування правових засобів реалізації громадського контролю та моніторингу дій влади, метою якого має стати створення дієвого механізму оскарження дій та рішень державних посадовців.

### **3.2 Гармонізація вітчизняного законодавства та імплементація правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади**

Процес світової глобалізації задає вектор розвитку всіх аспектів життя суспільства та кожної окремо взятої нації. Безумовно, наука права виступає одним із засобів політичної інтеграції та стандартизації законодавства на шляху до побудови єдиних стандартів та правил функціонування світової спільноти. Наша держава не стоїть осторонь, визначаючи ключовим вектором зовнішньої політики входження до Європейського простору та євроінтеграцію, як послідовний процес зміцнення національної безпеки, поступального

економічного розвитку й утвердження цінностей демократії, прав та свобод людини. У свою чергу, процес вступу до ЄС країни із перехідною політичною системою ускладняється різницею у рівнях економічного, соціального та правового розвитку держав-членів та кандидата. Членство в Європейському Союзі передбачає «здатність країн-кандидатів взяти на себе відповідні зобов'язання, що випливають із членства» [201], визначені на Копенгагенській Європейській Раді в 1993 р. та підтверджені на Мадридському засіданні Європейської Ради в 1995 р.

Ураховуючи, що існування Європейського Союзу, спільне економічне та соціальне життя його держав-членів і громадян стало можливим лише завдяки створенню спільної правової системи, за посередництвом якої здійснюється узгодження національних правових систем партнерів [202, с. 307], первинною ключовою передумовою входження країни до ЄС виступає вимога проведення гармонізації законодавства країни-кандидата зі спільним законодавством ЄС. Процес адаптації двох систем законодавства передбачає наповнення національної правової системи нормами права ЄС, що забезпечує правове підґрунтя для вступу країни до Союзу.

Відповідно до норм чинного національного законодавства та зобов'язань, які взяла на себе Україна, важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між нашою державою та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. На даний момент Україна перебуває на етапі виконання норм, прийнятої Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, яка визначає шлях нашої держави до виконання вимог Копенгагенських критеріїв.

Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу приведення національного законодавства України у відповідність до законодавства ЄС має виходити перш за все з проведення негайної адаптації його норм до законодавства ЄС. Правова адаптація – процес розроблення та прийняття нормативно-правових актів і

створення умов для їх належного впровадження та застосування з метою поступового досягнення повної відповідності права України до «*acquis communautaire*» - правової системи ЄС, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [203].

«*Acquis communautaire*» (спільне надбання) є системою спільних прав та зобов'язань, які мають обов'язкову силу по відношенню до всіх держав-членів у рамках Європейського Союзу. Ця система постійно розвивається та включає:

- зміст, принципи, політичні цілі установчих договорів;
- законодавство, схвалене на виконання Договорів (регламенти, директиви, рішення);
- практику Європейського Суду справедливості, включаючи загальні принципи права ЄС;
- декларації та резолюції, прийняті Союзом;
- заходи, прийняті в рамках Спільної політики у сфері зовнішніх зносин та безпеки;
- заходи, прийняті в рамках Спільної політики у сфері правосуддя та внутрішніх справ;
- міжнародні угоди, укладені Співтовариством та угоди, укладені Державами-членами між собою у сферах діяльності Союзу [204, с. 9].

Крім того, в усіх сферах *acquis* країна-кандидат має привести у відповідність до стандартів ЄС свої державні інституції, управлінські можливості та адміністративні системи як на національному, так і на регіональному рівні [205].

Найбільш дієвим способом адаптації, тобто наближення національного права до права ЄС, є гармонізація законодавства, під якою розуміють узгодження національних норм з метою створення єдиного правопорядку для суб'єктів правовідносин. Гармонізація є процесом цілеспрямованого зближення правових систем шляхом усунення суперечностей між ними та формування мінімальних правових стандартів через утвердження спільних правових

принципів, що передбачає приведення законодавства держав-членів та країн-не членів у відповідність із вимогами міжнародного права на підставі міжнародних договорів [206, с. 340]. Гармонізація законодавства забезпечується шляхом: приєднання України до правових актів, які закріплюють міжнародні стандарти у тій чи іншій галузі; узгодження положень національної нормативної бази з приписами постанов інститутів ЄС, взаємне визначення стандартів Україною та ЄС [207, с. 14].

Однією з провідних форм гармонізації вітчизняного законодавства до норм *acquis communautaire* виступає імплементація, як процес транспонування актів законодавства Європейського Союзу, включаючи створення порядку та процедур їх впровадження (імплементація в вузькому сенсі); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права [206, с. 339], які відповідають *acquis communautaire*, органами державної влади (імплементація в широкому сенсі).

Ураховуючи відсутність єдиного наукового підходу до тлумачення категорії імплементація, розглядаючи питання імплементації правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення транспарентності органів виконавчої влади, ми додержуємося широкого підходу до тлумачення вказаного терміну та розуміємо імплементацію не тільки як процес перенесення норм із однієї системи права до іншої, а також як підготовчу стадію реалізації запозичених норм права ЄС.

Дослідження теми імплементації європейських стандартів транспарентності є доволі актуальною проблемою сьогодення. Із одного боку, будь-які перетворення норм вітчизняного законодавства в сфері засад забезпечення функціонування органів виконавчої влади у напрямку їх відповідності європейським стандартам, не будуть мати успіху без визначення заздалегідь та первинного оновлення принципів їх діяльності [202, с. 307].

Принципи закладають основи будь-якої сфери правового регулювання та визначають загальну спрямованість норм права. Отже, процес первинної адаптації на шляху до побудови узгодженої системи адміністративного законодавства, яка забезпечить ефективність функціонування системи

виконавчої влади, має бути розпочато із перегляду принципів діяльності її органів. Відповідно до Указу Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом упровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток й адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [208].

Відповідно до результатів експертної оцінки системи врядування в Україні, яка була проведена програмою СІГМА в рамках спільної ініціативи ОЕСР та ЄС за переважної фінансової підтримки ЄС, експертами було виявлено, що незважаючи на досягнення у багатьох сферах, система врядування в Україні поки що не відповідає стандартам, які існують у країнах-членах ЄС. Відтак головною рекомендацією на короткострокову перспективу є досягнення консенсусу щодо сталої та стабільної системи врядування, яка б діяла згідно з європейськими стандартами, що мають бути закріпленими у змінах до Конституції й оновлених правових адміністративних механізмах [204, с. 14].

Одним із факторів, які суттєво гальмують створення усталеної сучасної системи публічного управління в Україні, на сьогодні виступають трансформаційні процеси перехідного етапу від командно-адміністративної пострадянської системи державного управління на шляху до побудови демократичної правової соціальної держави нового типу. Отже, виходячи з об'єктивних умов становлення вітчизняної науки права та системи національного законодавства, а, також зобов'язань, які взяла на себе Україна перед Європейською Спільнотою, процес запозичення та інтеграції сучасних демократичних стандартів і принципів адміністративного права ЄС, які вже пройшли свій шлях розвитку й удосконалення, полегшить завершення перехідного етапу створення транспарентної системи публічного врядування.

На етапі розробки стратегії адаптації та гармонізації національного законодавства до норм законодавства ЄС гальмуванням на шляху до забезпечення новітньої моделі Транспарентного Уряду в Україні виступає ігнорування законодавцем необхідності імплементації принципів права ЄС. Принципи права ЄС виступають ключовими положеннями загального характеру та визначають спрямованість і характер дії всіх норм законодавства Союзу. Принципи імплементуються в правопорядок країн-членів ЄС без будь-якої трансформації, адже є нормами прямої дії для держав-членів. Хоча дане правило не розповсюджується на держав-не членів, які знаходяться на стадії адаптації законодавства ЄС, вони добровільно сприяють розповсюдженню дії норм права ЄС на власну територію ще до вступу шляхом проведення зближення правових систем й імплементації норм і стандартів права Європейського Союзу.

В умовах проведення процесу зближення двох систем права низький рівень зацікавленості вітчизняного законодавця в питанні імплементації принципів права ЄС легко пояснити. З одного боку, майбутній вступ до Союзу передбачає, що відповідно до примату права ЄС над національним правом країн-членів дія принципів ЄС автоматично розповсюджується на внутрішній правопорядок кожного. З іншого боку, ми відмічаємо, що вказаний підхід до імплементації принципів права ЄС чинить негативний вплив на процес гармонізації вітчизняного законодавства та законодавства ЄС у сфері правового регулювання та забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Ураховуючи, що вітчизняна система права не містить аналогу європейської моделі комплексного принципу транспарентності, існуючий механізм гармонізації не буде мати успіху. Автоматичне перенесення дії норм права ЄС у сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади не забезпечить необхідного рівня ефективності правозастосування, адже практика реалізації принципу в національних умовах не буде заздалегідь сформована належним чином.

Отже, ми вважаємо за необхідне привернути увагу до питання забезпечення поступової гармонізації вітчизняного законодавства та

законодавства ЄС у сфері правового регулювання та охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Процес гармонізації має проходити шляхом проведення імплементації норм-принципів права ЄС, що забезпечить нормативно-правове закріплення та гарантування реалізації європейського комплексного принципу транспарентності в національній практиці правозастосування.

Необхідність імплементації норм права ЄС, що закріплюють принцип транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації Союзу, викликана низкою чинників: 1) цінністю принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації в ЄС та місцем, яке посідає принцип в системі принципів права Союзу; 2) існуванням значної кількості прогалин норм національного законодавства в сфері забезпечення та гарантування права доступу до публічної інформації, принципів прозорості, гласності, відкритості та підзвітності в діяльності органів виконавчої влади; 3) відсутністю належним чином сформованого нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні; 4) необхідністю включення комплексного принципу транспарентності до системи принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні.

У рамках системи права ЄС, принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади закріплено як: комплексний загальний принцип права ЄС, що походить від принципів демократизму та верховенства права та тісно пов'язаний з ними; принцип Європейського адміністративного простору (ЄАП); елемент системи європейських принципів «належного врядування» («Good Governance») та належної адміністрації («good administration»).

Історія утвердження принципу транспарентності в праві ЄС починається із прийняттям Маастрихтського договору 1992 року, який заклав основи спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, проголосивши вектор на розвиток і зміцнення принципу демократії, підвищення легітимності урядів і поваги до прав та основних свобод людини. Надалі Амстердамський Договір встановлює принципи «прозорості» та «відкритості» ЄС. Таким чином, рішення в рамках Союзу мають прийматися максимально відкрито і бути наближеними



до громадян ЄС. У свою чергу, Заключний акт до Маастрихтського договору (Final Act of the Treaty of Maastricht (Declaration nr. 17) закладає основу для формування нового комплексного принципу транспарентності та визначає, що підвищення якості надання права доступу до публічної інформації безпосередньо залежить від забезпечення «транспарентності процесу прийняття владних рішень» [209, с. 3].

Наступним кроком на шляху до підвищення прозорості в діяльності органів державної влади та зближення їх до суспільства стало прийняття у жовтні 1993 року Міжінституційної декларації про демократію, транспарентність та делегування повноважень (An inter-institutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity) [100, с. 25]. Надалі Європейська Комісія видає Зелену книгу з Громадського сектору інформації в інформаційному суспільстві (Green Paper on Public Sector Information in the Information Society). Серед актів Європейського законодавства в сфері правового регулювання адміністративно-правових засад транспарентності в діяльності органів публічної влади також необхідно відмітити Білу книгу з Європейського врядування (White Paper on European Governance), Білу книгу з Європейської комунікаційної політики (White Paper on a European Communication Policy), Європейську ініціативу транспарентності (European Transparency Initiative).

На міжнародному рівні імплементація стандартів транспарентності регулюється внутрішніми нормативними документами (Регламент № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії»), та посібниками, які в такий же простий спосіб роз'яснюють, як отримати доступ до тієї чи іншої інформації (приміром, посібник Європейської комісії) або ж регулюється різноманітними Кодексами поведінки («Кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю», прийнятий Європейською комісією «Кодекс належної адміністративної поведінки у стосунках з громадськістю») тощо.

Законодавство Європейського Союзу зосереджує велику кількість актів, прийнятих на виконання та забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів державної влади. Головне місце в питанні гарантування принципу серед нормативно правових актів Союзу надано Лісабонській угоді (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community), яка була підписана 13 грудня 2007 року, та внесла зміни до головних установчих договорів ЄС: Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, ввела в дію Хартію основоположних прав Європейського Союзу.

Проаналізувавши генезис розвитку принципу транспарентності в нормах законодавства ЄС, ми прийшли до висновку, що засади нормативно-правового закріплення комплексного принципу транспарентності в праві ЄС були безпосередньо закладені еволюцією принципу демократизму Союзу («context of the unional principle of democrasu»). Розуміння взаємодії принципу транспарентності та основоположного принципу демократизму Союзу має виходити перш за все з відокремлення структури останнього від відповідного державно-орієнтованого принципу демократії держави-члена ЄС. Зосередивши ключові класичні елементи концепції демократії, принцип демократизму Союзу був сформований на основі подвійної структури легітимності ЄС. Із цим безпосередньо пов'язано те, що основоположні акти ЄС, такі, як Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу, нерозривно пов'язують принцип транспарентності та принцип демократизму Союзу.

Відповідно до статті 10 Договору про ЄС функціонування Союзу засновано на принципі представницької демократії, кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу. Рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян [194]. У свою чергу, стаття 11, регулятивний вплив якої направлений на визначення змісту принципу транспарентності, одночасно закріплює засоби функціонування механізму представницької демократії: установи належними засобами надають громадянам та представницьким об'єднанням змогу висловлювати свої погляди

в усіх сферах діяльності Союзу та прилюдно обмінюватися думками; установи підтримують відкритий, прозорий та регулярний діалог із представницькими об'єднаннями та громадянським суспільством; Європейська Комісія провадить широкі консультації з зацікавленими сторонами, щоб забезпечити узгодженість й прозорість діяльності Союзу; щонайменше один мільйон громадян, які є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів [194].

Проаналізувавши норми законодавства ЄС, ми з'ясували, що транспарентність розглядається як невід'ємний елемент принципу демократизму Союзу: «коли громадяни поінформовані ким і в який спосіб були прийняті владні рішення, вони можуть приймати повноцінну участь у виборчому процесі та інших формах політичної участі» [210, с. 3]. Принцип транспарентності, як і принцип демократизму, зосереджує в собі елемент підзвітності та вимогу відповідальності органів ЄС за свої дії та рішення, обов'язок надавати роз'яснення, щодо власних дій, прийнятих рішень та наданої компетенції. Відповідно до п. 2 Регламенту № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії» транспарентність надає можливість громадянам брати більш тісну участь у процесі прийняття владних рішень та гарантує, що адміністрація отримує більшу легітимність та її діяльність стає більш ефективною та підзвітною по відношенню до громадян в демократичній системі. Транспарентність тим самим сприяє зміцненню принципу демократизму та поваги до основоположних прав [199].

Хоча принцип транспарентності не був визначений Судом Європейського Союзу, як основоположний принцип права ЄС, ураховуючи, що він входить до системи «*aquis communautaire*», адже закріплений перш за все в положення установчих актів законодавства Союзу (Договір про ЄС, Договір про функціонування ЄС, Хартія основоположних прав ЄС) та в обов'язковому порядку прийнятий у внутрішнє законодавство країн-членів, ми приходимо до

висновку, що принцип транспарентності виступає загальним принципом права ЄС.

У свою чергу, у рамках науки європейського адміністративного права принцип транспарентності розглядається як складова системи принципів ЄАП (Європейського адміністративного простору), принципів «належного врядування» («Good Governance») та належної адміністрації («good administration»).

Необхідно зазначити, що співпраця публічних адміністрацій європейських держав-членів існує в межах єдиного адміністративного простору (ЄАП), як частини Європейського правового простору (ЄПП). Ідея ЄАП виникла наприкінці XX століття та, з-поміж іншого, ґрунтувалася на визначенні національними державами-членами ЄС, спільних принципів публічної адміністрації, під якими мається на увазі набір (група) критеріїв, які мають бути виконані країнами-кандидатами у їх діяльності, спрямованій на досягнення встановленого рівня «administrative capacity» (адміністративної здатності), необхідного для набуття членства в ЄС [20, с. 22].

Принцип транспарентності віднесений до принципів адміністративного права ЄС вже в 80-х роках минулого століття відомим німецьким науковцем Юргеном Шварне у своїй роботі під назвою «Європейське адміністративне право». Науковець зазначає, що принцип транспарентності («the principle of transparency») був запозичений ЄС із системи Скандинавських принципів належного врядування як наслідок вступу Швеції та Фінляндії до складу Союзу [211].

Орієнтуючись на необхідність підвищення та зміцнення довіри суспільства до інституцій Союзу, з метою забезпечення транспарентності та легітимності влади Європейська Комісія визначає нову модель функціонування державної адміністрації та видає путівник у вигляді Білої книги з Європейського врядування (White Paper on European Governance). Біла Книга розглядає не тільки Європу, а й продовжує обговорення моделі глобального чи світового врядування. Це видання пропонує зробити процес формування політики ЄС більш відкритим для залучення до нього більшого

кола осіб та організацій. Зазначено, що Союз повинен шукати можливості застосування принципів ефективного врядування (відкритість, участь, ефективність, та злагодженість) до своїх обов'язків щодо світу [56, с. 4,6].

Відповідно до принципу відкритості, закріпленого Білою Книгою з Європейського врядування, інституції повинні працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає, викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу, останнє є особливо важливою умовою для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій. Політика інформування Комісії та інших Інституцій має сприяти передачі інформації на національному та місцевому рівнях, використовуючи, де це можливо, мережі, місцеві громадські організації, а також національні, регіональні і місцеві уряди [56]. Крім цього, за мету необхідно ставити створення транснаціонального «простору», де громадяни з різних країн могли б обговорювати питання, які, на їх думку, є важливими викликами ЄС [100, с. 25].

Принцип транспарентності в діяльності органів влади ЄС входить до системи принципів належної адміністрації («good administration»), які виступають елементом системи стандартів належного врядування. Відповідно до Модельного Кодексу належної адміністрації (Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration) належна адміністрація виступає одним із аспектів доброго врядування [212, с. 2] та базується на принципах: правомірності, рівності, неупередженості, пропорційності, правової визначеності, вжиття заходів протягом розумного строку, участі, поваги до приватного життя, транспарентності [212, с. 4]. Принципи належної адміністрації за своїм змістом становлять сукупність основоположних матеріальних і процесуальних принципів, покликані забезпечувати однакові й ефективні умови реалізації прав та законних інтересів громадян у публічно-правовій сфері [20, с. 174]. У загальному значенні, принципи належної адміністрації покликані закласти

основу для побудови партнерських відносин представників громадськості та публічної адміністрації.

Згідно зі статтею 10 Модельного Кодексу належної адміністрації органи державної влади повинні діяти відповідно до принципу транспарентності. Вони зобов'язані за допомогою відповідних засобів, інформувати приватних осіб щодо власних дій та прийнятих рішень, що включає в себе опублікування офіційних документів. Додержуючись вимоги захисту персональних даних, органи державної влади зобов'язані поважати право доступу громадян до публічної інформації. Принцип транспарентності не має заважати захисту державної таємниці [212, с. 9].

Крім того, необхідно зазначити, що принцип транспарентності в праві ЄС розглядається як комплексний принцип, покликаний забезпечувати елементи права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, участі, зрозумілості, підзвітності. Система законодавства Європейського Союзу зосереджує в собі норми та приписи, направлені на закріплення та врегулювання питань забезпечення кожного елементу досліджуваного нами принципу, але не окремо один від одного, а в системі. Основу такого врегулювання закладено статтею 10 Договору про ЄС та деталізовано низкою актів Союзу.

Стаття 15 Договору про функціонування ЄС закріплює принцип транспарентності, системно врегульовуючи елементи його змісту: 1. З метою сприяння належному врядуванню та забезпечення участі громадянського суспільства установи, органи, служби та агенції Союзу працюють у найвідкритіший спосіб. 2. Розглядаючи та голосуючи щодо проектів законодавчих актів, Європейський Парламент, а також Рада проводять свої засідання публічно. 3. З дотриманням принципів та умов, що будуть встановлені відповідно до цієї частини, кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право доступу до документів установ, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носіїві. Загальні принципи та обмеження з міркувань суспільних або приватних інтересів, що регулюють

таке право доступу до документів, визначається Європейським Парламентом та Радою за допомогою регламентів згідно зі звичайною законодавчою процедурою. Кожна установа, орган, служба й агенція Союзу забезпечує прозорість своїх процедур та встановлює у своєму Регламенті спеціальні положення стосовно доступу до їхніх документів відповідно до регламентів, зазначених у другому абзаці [194].

Право доступу до публічної інформації проголошено Хартією основоположних прав ЄС: кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію й ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів [194]. Крім того, ЄС гарантує, що уся службова документація інституцій має знаходитися у вільному доступі для громадськості. Ураховуючи випадки виключної необхідності захисту публічних чи приватних інтересів. Інституції мають право захисту власних внутрішніх консультації та обговорень, у разі необхідності захисту власної можливості виконання покладених на них задач. Також, враховуючи принципи законодавства ЄС, інституції мають робити виключення у випадках захисту персональних даних у всіх галузях діяльності ЄС [199].

Деталізуючи ч. 1 та 3 ст. 10 Договору про ЄС (функціонування Союзу засновано на принципі представницької демократії; кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу), положення статей 22 Договору про функціонування ЄС та 39, 40 Хартії основоположних прав ЄС встановлюють основу принципу відкритості. Кожен громадянин Союзу має право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, що й громадяни цієї держави [194].

За загальним правилом, кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право доступу до документів установ, органів, служб й агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носіїві [194]. У такий спосіб гарантується прозорість в діяльності органів публічної влади.

Ураховуючи двоступеневу систему Союзу, особлива увага надається нормативно-правовому регулюванню засад забезпечення принципу гласності. Пункт 14 Регламенту «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії» закріплює, що кожна установа зобов'язана вживати всіх необхідних заходів, направлених на інформування громадськості відносно нових положень, які вступили в силу, та навчати власний персонал надавати допомогу своїм громадянам здійснювати їх права і обов'язки, які вони отримують на підставі цих положень. З метою полегшення здійснення громадянами своїх прав кожна інституція має забезпечувати доступ громадськості до реєстрів документів [199].

Стаття 297 Договору про ЄС визначає, що законодавчі акти публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Регламенти та директиви, які адресовано всім державам-членам, а також рішення, які не зазначають тих, кому вони адресовані, публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Вони набирають чинності з дати, вказаної в них, або за відсутності такої – на двадцятий день після їхнього опублікування. Інші директиви та рішення, які визначають тих, кому вони адресовані, повідомляються адресантам і набувають чинності після такого повідомлення.

Нормами статей 1, 2, 5, 7 Протоколу (№ 1) Розділу 1 Лісабонського Договору закріплено, що Комісія передає безпосередньо національним парламентам консультативні документи Комісії (зелені й білі книги та повідомлення) після їхнього оприлюднення, а також надсилає національним парламентам річну законодавчу програму та всі інші документи законодавчого планування або політичної стратегії одночасно з поданням їх до Європейського Парламенту та Ради; усі проекти законодавчих актів, надіслані до Європейського Парламенту та Ради, Порядок денний та підсумки засідань Ради одночасно надсилаються національним парламентам; Рахункова Палата, надсилаючи щорічний звіт Європейському Парламентові та Раді, одночасно надсилає цей звіт національним парламентам для інформування [194].

На основі проведеного нами наукового аналізу норм національного законодавства України та законодавства Європейського Союзу ми дослідили



підходи до нормативно-правового регулювання засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади ЄС та органів виконавчої влади в Україні. Відповідно до норм законодавства ЄС принцип транспарентності існує як визнаний незалежний комплексний принцип права ЄС, принцип Європейського адміністративного простору, елемент системи принципів належного врядування та належної адміністрації. Пройшовши довгу історію формування та трансформації, принцип транспарентності тісно пов'язаний із принципом верховенства права та принципом демократизму Союзу. Виконуючи завдання забезпечення легітимації складних державних інституцій Союзу, правова категорія транспарентності зосереджує в собі елементи права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, зрозумілості, підзвітності в діяльності органів публічного врядування Європи. Комплексний характер принципу та його постійно зростаюча цінність у системі законодавства ЄС викликана перш за все еволюційними змінами концепції принципу демократизму Союзу та формуванням сучасного розуміння нового призначення публічної влади як транспарентного та підзвітного громадському суспільству сервісного апарату управління. Крім того, правознавцями ЄС було внесено вагомий вклад у розвиток практики правозастосування та правореалізації принципу та розроблені ефективні засоби забезпечення та адміністративно-правової охорони транспарентності в діяльності органів публічної влади.

Особливу цінність для реалізації конвенції адміністративної реформи в Україні та проведенні адаптації вітчизняної системи публічного врядування до стандартів права Європейського Союзу становлять дослідження нормативно-правового закріплення та адміністративно-правового забезпечення системи європейських принципів діяльності органів виконавчої влади.

Упровадження європейської системи принципів до системи внутрішнього законодавства України є першочерговим завданням гармонізації двох систем права. Саме принципи лежать в основі забезпечення правового регулювання будь-яких правовідносин. Дослідження нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності державної адміністрації

ЄС дозволяє нам провести порівняльний аналіз вітчизняної системи принципів діяльності органів виконавчої влади та системи європейських принципів належної адміністрації і виявити невідповідність у сфері правового регулювання принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності органів виконавчої влади в Україні нормам законодавства ЄС.

Ураховуючи місце та значення принципу транспарентності в системі права ЄС, відсутність його закріплення нормами вітчизняного законодавства є неприпустимим. На нашу думку, рушійною силою утвердження демократичних стандартів діяльності органів виконавчої влади в нашій державі має виступити проведення гармонізації національного законодавства та імплементація норм ЄС, що покликані забезпечувати нормативно-правове закріплення принципу транспарентності в діяльності адміністрації Союзу, як категорії загального принципу права, принципу адміністративного права, елементу забезпечення моделі доброго врядування та належної адміністрації.

При цьому ми розглядаємо гармонізацію не як просте копіювання та перенесення норм права ЄС до чинного законодавства, а як складний процес, який передбачає обрання оптимальної форми втілення стандартів права ЄС з урахуванням національних особливостей і проблем, що існують всередині країни. Головною метою проведення гармонізації має стати створення узгодженої та дієвої системи правових норм, яка покликана гарантувати функціонування ефективного механізму забезпечення та захисту всіх складових елементів принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

У рамках нашого дисертаційного дослідження під гармонізацією вітчизняного законодавства та законодавства ЄС в сфері правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні ми розуміємо процес пристосування внутрішнього законодавства до стандартів нормотворення та нормозастосування в сфері правового забезпечення транспарентності шляхом імплементації правової моделі комплексного принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації Союзу та закріплення нового принципу в Конституції та галузевому законодавстві

України, а також законодавчого закріплення на основі врахування національних особливостей функціонування системи виконавчої влади та стану становлення громадського суспільства, сучасних європейських засобів реалізації та гарантування принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації Союзу.

На нашу думку, імплементація правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення транспарентності діяльності органів виконавчої влади має проходити в декілька етапів:

- дослідження теоретичної концепції принципів європейського врядування та примату принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади в ЄС;
- проведення порівняльного аналізу систем публічного управління України, ЄС та країн-учасниць;
- дослідження досвіду проведення гармонізації законодавств країн СНГ із законодавством Союзу;
- узгодження національного та зарубіжного понятійно-категоріального апарату;
- прогалини внутрішнього правового регулювання повинні бути заповнені доробком зарубіжної теорії адміністративного права;
- загальна імплементація стандартів ЄС в сфері нормативно-правового закріплення, забезпечення реалізації та охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади шляхом перегляду вже існуючих актів на відповідність стандартам ЄС та прийняття нових положень, направлених на забезпечення нового правопорядку;
- закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади на рівні Конституції та галузевого законодавства;
- забезпечення практичної реалізації закріплених норм права.

Із метою забезпечення ефективності процесу гармонізації вітчизняного законодавства та імплементація правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення транспарентності діяльності органів виконавчої влади необхідно враховувати ступінь реалізації закріплених норм на практиці. Забезпечення

практичного втілення імplementованих норм законодавства ЄС має проходити з урахуванням специфіки реалізації принципу транспарентності, яка залежить від стану залучення представників НГО вже на етапі розробки євроінтеграційного курсу. Відповідна практика дозволяє отримати необхідне інформаційно-аналітичне забезпечення процесу гармонізації новітніх стандартів діяльності органів виконавчої влади.

Громадське суспільство становить потужний масив можливостей у питанні підготовки суспільства до зміни характеру правового регулювання відносин влади та громадськості. Органи державної влади, на яких покладено обов'язок проведення гармонізації національного законодавства до законодавства ЄС, зобов'язані отримати підтримку впроваджених змін у суспільства. В іншому випадку імplementація як процес, який включає в себе успішну реалізацію та виконання нових для внутрішнього середовища європейських норм та правил, не буде мати успіху. Для реалізації ефективної політики адаптації не є достатнім декларативне включення принципів європейського управління. Вхід до ЄС передбачає забезпечення функціонування європейських стандартів в середині країни-кандидата, а, отже, отримання ними схвалення з боку громадського суспільства. Процес проведення змін законодавства в напрямку імplementації стандартів ЄС має проходити у тісній співпраці з НГО, які покликані представляти інтереси суспільства та підготувати платформу для швидкого й успішного впровадження новітніх заходів забезпечення імplementованих норм.

Процес проведення гармонізації вітчизняного законодавства та імplementація правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні ускладнений низкою внутрішньо національних проблем правозастосування, що, у свою чергу, підвищує актуальність проведення глибокого наукового аналізу даного аспекту дослідження. До ключових проблем відносяться:

– Затвердженню нових норм законодавства має передувати процес планування впровадження реформ у цілому, який забезпечує: додержання принципів розумності, ефективності, системності у формуванні законодавчої

бази; урахування та додержання приписів законодавства ЄС у прогресивному векторі еволюції законодавчої бази Європи. Яскравим прикладом виступає саме принцип транспарентності, який в європейському адміністративному праві розглядається як новітня категорія, сформована під впливом еволюційних процесів розвитку моделі демократичного публічного управління.

– Вітчизняна наука адміністративного права не містить необхідного рівня наукових досліджень системи принципів європейського адміністративного права, системи принципів публічного управління ЄС. Відсутні ґрунтовні дослідження наукового підходу до розуміння категорії транспарентності як комплексного загального принципу діяльності органів виконавчої влади.

– Необхідно розуміти, що процес проведення гармонізації законодавства України та законодавства ЄС має полягати не в простому копіюванні норм європейського права, а в запозиченні ключових ідей, адаптуючи їх до особливостей національної системи права. Проводячи імплементацію норм ЄС, що закріплюють принципи діяльності державної адміністрації, перш за все важливо враховувати відмінність між внутрішньодержавною системою врядування та більш складною двоступеневою системою врядування Союзу.

– Низький рівень поінформованості законодавців та професійних юристів, які покликані забезпечувати процес гармонізації законодавства України та законодавства Союзу, що викликаний відсутністю глосаріїв понять та термінів права ЄС. Переважна більшість законодавчих актів Союзу залишаються не переведеними на українську мову, що яскраво демонструє віддаленість України від Європи та в значній мірі підриває віру громадськості до можливості майбутнього вступу нашої держави до складу Євросоюзу, негативно впливаючи на загальний рівень довіри суспільства до державної адміністрації.

– Перехідний стан несформованого до кінця законодавства в сфері регулювання принципів діяльності органів виконавчої влади. Правове

регулювання засад забезпечення права доступу до публічної інформації, відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади перевантажено великою кількістю прогалин норм вітчизняного законодавства, яке таким чином не в змозі забезпечити реалізацію та охорону комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

– Незрілість правової свідомості, високий процент правового нігілізму та низький рівень правової культури суспільства та окремо посадових осіб органів державної влади є причиною віддаленості від європейської моделі побудови партнерських відносин влади та суспільства в Україні. Ініціативна позиція державних службовців законодавчо закріплена актами ЄС, як один із ключових засобів реалізації принципу транспарентності в діяльності органів державної адміністрації. У свою чергу, відсутність необхідного рівня ініціативної позиції представників українського громадського суспільства на шляху до підвищення по відношенню до них рівня відкритості та підзвітності влади покладає край будь-яким реформам та впровадженню нових засобів практичної реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

– Наостанок, низький рівень інформування та залучення органами виконавчої влади представників громадського суспільства до процесу підготовки та проведення гармонізації вітчизняного законодавства і законодавства ЄС в цілому, що є причиною низького рівня ефективності правозастосування імplementованих норм на національному рівні.

### **3.3 Напрями вдосконалення законодавства України в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади**

Проведення Адміністративної реформи в Україні сьогодні обтяжено умовами перехідного етапу становлення вітчизняного публічного врядування та громадського суспільства. Рівень участі представників громадськості в процесі прийняття політичних рішень та ступінь підзвітності їм державних посадовців є дуже низькими та таким, що не відповідає європейським стандартам діяльності органів державної влади.

Ключовим елементом створення європейської системи ефективного респонсивного публічного управління в Україні виступає необхідність зміни характеру нормативно-правового регулювання засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Законодавче забезпечення комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади надасть можливість проведення вдосконалення нормативно-правового закріплення та реалізації права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади.

Основним призначенням принципу транспарентності виступає забезпечення ефективності вироблення та реалізації органами влади державної політики. Видаючи путівник до забезпечення європейської моделі публічного управління, Європейська Комісія визначила принцип транспарентності одним із п'яти головних принципів Ефективного Врядування. Відповідно до Білої книги з Європейського врядування (White Paper on European Governance): європейське врядування має бути ефективним, при цьому Європейська Комісія бере на себе відповідальність «уживати принципи ефективного врядування до глобальної відповідальності ЄС» [56].

Біла книга закріплює, ефективність публічного управління передбачає, що державна політика повинна бути своєчасною та такою, що забезпечує все, що потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та, у

випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Основними принципами ефективного європейського врядування виступають: транспарентність, участь, підзвітність, ефективність та злагожденість [99, с. 32].

Вітчизняна наука адміністративного права також переслідує мету розробки стратегії підвищення ефективності в діяльності органів державної влади. Відповідно до Білої книги «Реформа публічної адміністрації в Україні», яка була підготовлена в рамках проекту «Діяльність груп аналізу політики у державних органах України» Міжнародним центром перспективних досліджень за ініціативи Головного управління державної служби України: «реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і територіального самоврядування, а відтак і на належне врядування. Мета реформи – створення ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги» [213, с. 15].

У теорії адміністративного права розрізняють два терміни: «efficiency» – робити краще те, що вже робиться, та «effectiveness» – ефективність, яка передбачає пошук можливостей отримати додаткові прибутки, створити нові ринки і постійно змінювати економічні характеристики товарів. Ефективність (effectiveness) – основа успіху, ефективність/дієвість (efficiency) – мінімальна умова існування [214, с. 7]. Як наслідок, на основі цих двох понять (effectiveness і efficiency) було сформовано дві окремі категорії – ефективність і результативність, які мають різне змістове навантаження [99, с. 31].

Якщо проаналізувати погляди науковців, які займалися вивченням категорії ефективності в діяльності органів державної влади, можна виділити декілька підходів. Так наприклад, Г.Атаманчук виділяє два види ефектів, за якими визначаються критерії соціальної ефективності: 1) різниця між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; 2) здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства [23, с. 248]. Б. Гаврилишин виділяє аспект соціальної ефективності, адже суспільство не байдуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене в його високій якості [214, с. 50]. В. Цветков



називає два поняття: економічна ефективність управління, яка виявляється як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, за найменших витрат; та цільова ефективність - узгодженість результату з метою [215, с. 37]. А. Мельник та О. Оболенський виділяють три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [24, с. 153].

На сьогодні генезис розвитку руху за ефективність державного управління у світі пройшов чотири етапи. Перший етап (1900–1940 рр.) відзначається відокремленням політики від державного управління – по всьому світу створюються різноманітні організації з оцінки ефективності управління та національні бюро ефективності; на другому етапі (1940–1970 рр.) формується теорія «громадської ефективності»; третій етап (1970–1980 рр.) – управління адміністраторів замінює управління менеджерів – до проблем ефективності підходять із позиції контролю за видатками й ефективного витрачання грошей платників податків; четвертий (1980 – до теперішнього часу) – ефективність державного управління базується на принципах приватного сектору та ринкових механізмах [99, с. 31]. Таким чином, ключову роль у процесі забезпечення ефективності публічного управління починає відігравати забезпечення відкритості та прозорості дій влади, гарантування контролю з боку громадськості.

Внутрішня цінність транспарентності в діяльності органів виконавчої влади полягає в тому, що вона є чинником забезпечення двостороннього зв'язку між органами влади та представниками громадського суспільства. Створюючи умови для реалізації засобів здійснення громадського контролю в секторі виконавчої влади, транспарентність надає можливість громадянам бути обізнаними з напрямками та результатами державної політики в різних сферах суспільного життя (економіки, політики, охорони здоров'я, забезпечення правопорядку, захисту навколишнього природного середовища тощо). На

основі ознайомлення із публічною інформацією громадськість має змогу оцінювати рівень ефективності виконання функцій та завдань, покладених на посадових осіб органів виконавчої влади. Так, транспарентність забезпечує: мінімізацію ризиків, пов'язаних з підготовкою та реалізацією владно-управлінських рішень, здатність прогнозування можливих наслідків їх прийняття; надання громадянам можливості успішно підготуватися до очікуваних змін тощо. Отже, транспарентність політичного процесу одночасно виступає способом та самоціллю адміністративної реформи, метою якої є створення ефективної держави. Ефективність прирівнюється до транспарентності [99, с. 33].

Вітчизняна наука адміністративного права не містить необхідного рівня наукового дослідження категорії комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, а сам принцип залишається незакріпленим в нормах національного законодавства. Проведення адміністративної реформи в напрямку забезпечення відкритої та підзвітної державної адміністрації гальмується низкою чинників, що виступають причинами низької ефективності впровадження правових заходів реалізації принципу транспарентності, серед яких ми виділяємо:

1. Незадовільний рівень реалізації громадянами права участі в процесі прийняття політичних рішень, що викликано: низьким рівнем суспільної довіри як до державних інституцій, так і до неурядових громадських організацій; низьким рівнем поінформованості громадськості щодо можливості реалізації наданого їм права участі.

2. Недостатнє нормативно-правове забезпечення реалізації принципу транспарентності, головною проблемою якого є: а) неузгодженість норм, що врегульовують процес інформування та залучення громадськості; б) відсутність нормативно-правового закріплення засобів реалізації механізму політичного діалогу та побудови партнерських відносин органів виконавчої влади та НГО.

3. Повільний процес упровадження стратегій і концепцій розвитку, направлених на забезпечення реалізації прозорості, відкритості та підзвітності в

діяльності органів виконавчої влади, причиною чого є відсутність політичної волі державних посадовців до змін.

4. Гостра необхідність зміни самої ідеології впровадження реалізації принципу транспарентності, що полягає: у побудові такої системи державної адміністрації, яка буде базуватися на формуванні ставлення посадових осіб до громадян не як до прохача з чіткою орієнтацією на формальне виконання правил, а як до споживача (клієнта) публічних послуг.

5. Відсутність розуміння важливості налагодження зворотного зв'язку влади та громадськості: громадяни, які звертаються до органів виконавчої влади з метою реалізації гарантованих Конституцією прав та свобод мають право бути почутими.

6. Відсутність усвідомлення, що головним призначенням публічної адміністрації виступає обслуговування та забезпечення гарантування прав та законних інтересів громадян, перед якими публічна адміністрація є підзвітною та відповідальною.

7. Повільний процес впровадження заходів е-уряду та е-демократії.

8. Невиконання міжнародних норм права та порушення норм ратифікованих міжнародних договорів в сфері забезпечення права доступу громадян до публічної інформації.

9. Повільне проведення процесу зближення вітчизняного законодавства та законодавства ЄС у сфері забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Дослідивши стан правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні та закордоном, ми пройшли до висновку, що головною умовою побудови ефективної системи належного та відкритого публічного врядування виступає необхідність проведення оптимізації чинного законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Удосконалення нормативно-правового регулювання має базуватися на концепції реального забезпечення формування та функціонування транспарентної системи врядування, вироблення державної політики на основі

створення процесу співпраці посадових осіб органів виконавчої влади та представників громадського суспільства.

Пріоритетним вектором оптимізації нормативно-правового забезпечення права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності, спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні є ***забезпечення конструктивних шляхів підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення принципу транспарентності, що, на нашу думку, полягає у:***

1. Перегляді існуючого формату нормативного-правового закріплення принципу транспарентності в системі принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні.

2. Зміні існуючого типу законодавчого регулювання механізму практичного втілення принципу – упровадження інституційного забезпечення європейської системи організаційних форм та заходів реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

3. Впровадження та законодавче закріплення заходів, направлених на підвищення ефективності функціонування контрольно-наглядового механізму, а також механізму оскарження дій та рішень посадових осіб органів виконавчої влади, що порушують адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Проведення оптимізації законодавства, перш за все, має виходити із побудови чіткої методологічної основи впровадження тих чи інших змін. Враховуючи сучасний стан розробки засад адміністративно-правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, *ми виділяємо наступні методи вдосконалення національного законодавства:*

1. Внесення змін та доповнень у положення вже існуючих актів законодавства в сфері регулювання права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

2. Прийняття нових актів, рекомендацій, концепцій, комплексний регулятивний вплив яких буде направлений на забезпечення засобів реалізації транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

3. Забезпечення практики правозастосування нових положень законодавства, що, у першу чергу, полягає в проведенні роз'яснювальної роботи як в секторі влади, так і серед представників громадськості, з метою формування позитивного сприйняття та внутрішньої ініціативної підтримки зміни пострадянської системи відносин влади та суспільства.

4. Забезпечення відповідності національного законодавства до «acquis communautaire» ЄС шляхом проведення гармонізації вітчизняного законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та імплементації норм права ЄС до системи внутрішнього законодавства.

Варто відмітити, що процес імплементації норм права Союзу виступає ключовим елементом процесу вдосконалення законодавства України в цілому та, так би мовити, пронизує всі етапи оптимізації адміністративно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

При аналізі нормативно-правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні нами виявлено необхідність підвищення рівня ефективності забезпечення засобів реалізації та адміністративно-правової охорони принципу. Із цією метою в процесі вибору конкретного заходу вдосконалення чинного законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, ми пропонуємо обов'язково враховувати наступні фактори:

- національні умови та особливості формування як політичної системи, так і громадського суспільства в середині країни;

- чітке розуміння мети застосування та цільової групи впливу кожного заходу окремо;

– рівень готовності суспільства до впровадження цього заходу, що залежить від ступеня розвитку громадського суспільства та рівня внутрішньої активності та участі його представників у процесі управління;

– рівень активної внутрішньої позиції державних службовців в питанні забезпечення інформування громадськості та готовності і розуміння необхідності сприяння побудові партнерських відносин із представниками громадського сектору.

Головною умовою побудови системи ефективного та транспарентного апарату управління суспільством має виступити законодавче закріплення адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні у декілька етапів.

**1. Першим етапом удосконалення законодавства виступає перегляд та зміна нормативно-правового закріплення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади:**

– Вітчизняна система законодавства містить велику кількість нормативно правових актів, регулюючий вплив яких направлений на забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Поряд із цим, нормативно-правове забезпечення правової категорії принципу транспарентності позбавлене ознак системності, єдності й узгодженості. Головною проблемою виступає відсутність у національному законодавстві норм, які закріплюють поняття «принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади».

Нормативно правові акти забезпечують фрагментарне регулювання принципів «прозорості», «відкритості», «гласності» та «підзвітності», не закріплюючи при цьому змісту вказаних понять. У першу чергу, це відображено у Законах України, які регулюють правове становище органів виконавчої влади в Україні («Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу» та інші). Кожен із цих актів у власний спосіб закріплює розуміння принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. В одних актах принципи відкритості, прозорості, гласності та підзвітності

розглядаються як взаємозамінючі категорії, часто законодавець називає лише один із вказаних принципів, таким чином не проводячи різниці між ними. Головною колізією є відсутність розуміння змісту вказаних принципів та взаємозв'язків між ними. Для з'ясування сутності та правової природи категорії «принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» слід розуміти зміст та значення кожного елементу структури комплексного принципу. На основі наукового аналізу, нами доведено, що категорії «права доступу до публічної інформації», «відкритості», «прозорості», «гласності», «підзвітності», «спрощення мови адміністрування» наділені власним змістом та у своїй сукупності направлені на забезпечення головної мети – забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Суперечливий характер нормативно-правового закріплення принципу транспарентності сформовано нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації», який є ключовим актом в системі правового регулювання принципу. Метою Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Разом із цим, норми даного акту не в змозі забезпечити необхідний рівень реалізації принципу транспарентності на практиці. У статтях 2 та 3 закріплено, що прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень виступають лише як один із принципів забезпечення доступу до публічної інформації, у свою чергу, гласність та спрощення мови адміністрування є гарантіями забезпечення вказаного права. Подібна позиція призводить до втрати дійсного змісту та значення категорій прозорості, гласності, відкритості та спрощення мови адміністрування. У свою чергу, ми не погоджуємося із вказаним підходом до тлумачення принципів. Доступ до публічної інформації, гласність, відкритість, прозорість, підзвітність та спрощення мови адміністрування є змістовно по-різному наповненими категоріями, в рамках нашого дослідження вони розглядаються як складові елементи комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, проте це не означає, що вони можуть поглинати чи замінювати один одного. Подібна підміна понять штучно створює прогалини в

законодавстві, призводячи до неможливості визначення змісту категорій права доступу до публічної інформації, гласність, відкритість, прозорість, підзвітність, спрощення мови адміністрування та транспарентності та, як наслідок, не відображає їх дійсного значення [109, с. 53].

Головним засобом подолання вказаних прогалин нормативно-правового регулювання засад забезпечення права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні, на нашу думку, виступає ***необхідність проведення узгодженого системного закріплення категорії комплексного принципу «транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» як елементу системи загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні на рівні Конституції та Законів України, які регулюють основи діяльності органів виконавчої влади: ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», ЗУ «Про державну службу», ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», ЗУ «Про доступ до публічної інформації».*** Фрагментарне закріплення цілою низкою нормативно правових актів категорій прозорості, відкритості, гласності, підзвітності, права доступу до публічної інформації та спрощення мови адміністрування не дає змогу сформувати ефективний механізм забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Вирішити вказані проблеми покликано проведення системного нормативно-правового закріплення легального визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в актах вітчизняного законодавства. З одного боку, це забезпечить дотримання принципу ієрархічності нормативного закріплення та забезпечить узгодженість актів самої системи законодавства. З іншого боку, надасть можливість сформувати єдине розуміння змісту категорій «прозорості», «відкритості», «гласності», «підзвітності», «права доступу до публічної інформації», «спрощення мови адміністрування» та «транспарентності», що забезпечить єдність практики правозастосування й ефективність реалізації заходів забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні.



Важливо розуміти, що формування сучасної ефективної системи нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, вимагає проведення попередньої теоретичної розробки підходу до розуміння змісту та значення принципу в рамках науки адміністративного права. Отже, проведення оптимізації нормативно-правового забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні є завданням науки адміністративного права. Законодавче закріплення змісту принципу транспарентності має підкріплюватися проведенням ґрунтовних наукових досліджень правової природи категорії транспарентності та суміжних понять права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності, вимоги спрощення мови адміністрування.

– Принцип транспарентності має бути закріплений як комплексний загальний принцип у системі принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні. Вказана теза потребує окреслення характеру правового регулювання основ діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Забезпечення реалізації розгалуженої структури форм діяльності органів виконавчої влади залежить від характеру нормативно-правового забезпечення системи принципів їх діяльності як сукупності відправних установ, що відображають природу виконавчої влади та формують правовий підхід до розуміння сутності публічного урядування.

При аналізі нормативно правових актів в сфері регулювання системи принципів діяльності виконавчої влади в Україні ми зіткнулися з рядом прогалин, які створюють перешкоди на шляху до формування ефективної системи законодавчого забезпечення основ функціонування моделі респонсивного публічного урядування. Законодавець надає класифікацію вказаних принципів без визначення чіткої структури. Закони України в сфері правового регулювання діяльності органів виконавчої влади («Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Антимонопольний комітет України», «Про Національну поліцію», «Про Фонд державного майна») закріплюють декілька

підходів до класифікації принципів діяльності виконавчої влади. У нормах законодавства відсутнє розмежування категорій принципів діяльності та принципів організації органів виконавчої влади. Угрупування принципів діяльності органів виконавчої влади надається без визначення ієрархічності та структури проведеної класифікації. Порядок виділення принципів залишається не зрозумілим. Як приклад, в усіх вищезгаданих законах, крім Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Національну поліцію» принцип верховенства права знаходиться не на першому місці, як це повинно бути, враховуючи, що він є основним (фундаментальним) принципом права, зміст якого має визначальне значення для всіх інших принципів діяльності органів виконавчої влади. Залишається не зрозумілим виділення в певних актах законодавства однієї групи елементів у класифікації загальних принципів діяльності органів виконавчої влади та нехтування другими, які, на противагу, закріплені в інших нормативно правових актах.

Першочерговим завданням процесу оптимізації вітчизняного законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні виступає проведення закріплення узгодженої класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади.

Таким чином, допоміжним заходом удосконалення вітчизняного законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності виступає необхідність внесення змін до нормативно правових актів, що закріплюють принципи діяльності органів виконавчої влади. На наш погляд, перегляд характеру нормативно-правового закріплення вказаних принципів має проходити шляхом імплементації норм законодавства ЄС, що передбачає проведення гармонізації двох систем права.

Основою закріплення єдиної класифікації загальних елементів системи принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні має стати система європейських принципів «Good Governance», що закріплені Білою Книгою з Європейського врядування – акту-концепції, що надає класифікацію елементів системи принципів діяльності органів публічної влади та виступає підґрунтям

нормативно-правового забезпечення основ діяльності публічного врядування Європейського Союзу та країн-членів ЄС.

Метою прийняття Білої книги з Європейського врядування було визначення єдиної системи класифікації загальних принципів діяльності публічного врядування, яка є моделлю у сфері правового регулювання діяльності органів публічної влади на рівні Союзу, національних і регіональних владних інституцій країн-учасниць. В Акті визначено обґрунтування обраної класифікації принципів, зміст та значення кожного принципу, їх взаємозв'язок із іншими принципами, а також шляхи їх реалізації. Звісно, Біла Книга з Європейського врядування не закріплює всієї сукупності принципів діяльності органів виконавчої влади спеціального та окремого порядку, але нею закладено основу правового забезпечення структури класифікації загальних принципів діяльності органів публічної влади.

На наше переконання, норми-принципи Білої книги з Європейського врядування мають бути покладені в основу проведення класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, адже вони містять у собі новітні принципи функціонування системи європейського врядування, що досі не закріплені в нормах чинного законодавства, як приклад, принцип ефективності, принцип транспарентності, принцип участі, принцип злагожденості.

2. Другим етапом вдосконалення нормативно-правового забезпечення принципу транспарентності, на нашу думку, полягає у *перегляді та закріпленні новітньої європейської системи правових заходів забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні*. З метою підвищення рівня ефективності реалізації комплексного принципу транспарентності ми пропонуємо провести нормативно-правове закріплення *європейської моделі процесу залучення, яка включає в себе чотирьохрівневу структуру засобів: інформування, консультування, політичний діалог та партнерство*. Указана схема громадської участі, що була розроблена Європейською Комісією та Радою Європи, на сьогодні успішно введена в практику правозастосування країн ЄС та

діє як ефективний механізм функціонування Відкритого та Підзвітнього публічного управління Європи.

Введення європейської моделі забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади передбачає внесення суттєвих змін до норм чинного законодавства: дослідження новітніх заходів забезпечення політичного діалогу та партнерських відносин влади та суспільства, ініціювання їх законодавчого закріплення та практичного впровадження.

При аналізі стану нормативно-правового забезпечення засобів реалізації принципу транспарентності ми прийшли до висновку, що утвердження європейської моделі залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень має виходити перш за все із законодавчого закріплення уніфікованого акту, що визначить єдине розуміння процесу залучення.

Правовим підґрунтям забезпечення партнерських відносин посадових осіб органів виконавчої влади та представників громадськості має виступати розробка та прийняття *«Єдиних стандартів і принципів громадської участі, побудови партнерських відносин публічної адміністрації та представників недержавних громадських організацій»*. Даний Акт покликаний роз'яснити широкому загалу можливість участі у виробленні державної політики та прийнятті управлінських рішень з метою реалізації наданих Конституцією України демократичних прав та свобод. На рівні Акту має бути закріплено:

- цілі, завдання та принципи побудови партнерських відносин влади та суспільства;
- поняття «залучення», «політичного діалогу», «партнерства»;
- визначення особливої ролі громадських організацій (НГО) у процесі побудови відносин партнерства влади та суспільства, їх обов'язку забезпечення реалізації широкого політичного діалогу, виходячи з чого - закріпити їх статус, як рівноправного партнера, вимоги до утворення та діяльності та межі їх підзвітності і відповідальності, ураховуючи їх роль та повноваження у виробленні державної політики;

– структуру механізму реалізації політичного діалогу та партнерських відносин органів виконавчої влади та НГО: методи та засоби; критерії їх вибору та сфера застосування; процес упровадження засобів забезпечення політичного діалогу та партнерства; реалізація висновків за результатами проведених заходів;

– систему заходів контролю та відповідальності суб'єктів політичного діалогу при порушенні норм Акту та інших нормативно правових актів у сфері регулювання процесу залучення громадськості.

Хотілося також зазначити, що розробка й обговорення самого проект Акту має бути здійснена взаємними зусиллями представників влади та громадського сектору, який забезпечить врахування інтересів більшості та надасть можливість прийняття сучасного та ефективного Акту реагування на виклики суспільства.

3. Забезпечення, з одного боку, моделі відкритого та підзвітного урядування та, з іншого боку, механізму залучення та взаємодій громадського суспільства в процесі прийняття політичних рішень ***потребує утвордження гарантованої законодавством комплексної системи засобів забезпечення контролю та захисту всіх складових елементів структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні***. Поряд з цим, ми відмічаємо, що нормативно-правове забезпечення адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні не створює достатній рівень захищеності принципу. Із ціллю покращення сучасного стану реалізації системи заходів гарантування дотримання принципу транспарентності ми пропонуємо внесення окремих змін до норм чинного законодавства:

1. Одним із засобів гарантування дотримання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади виступає громадський контроль. Стан нормативно-правового закріплення категорії громадського контролю в Україні не забезпечує ефективність практики правореалізації вказаного засобу адміністративно-правової охорони принципу. Ключовим заходом вирішення вказаної проблеми виступає необхідність ***розробки та***

**прийняття єдиного нормативно правового акту, який на законодавчому рівні закріпить основи правового забезпечення громадського контролю в Україні** та надасть визначення змісту категорії «громадського контролю», принципів організації, суб'єктного складу впровадження, форм практичного втілення та засобів забезпечення його реалізації. Прийняття відповідного акту надасть підґрунтя для впровадження різноманітних засобів нагляду та контролю громадського суспільства за діяльністю органів виконавчої влади. У силу диспозитивного характеру, громадський контроль забезпечує застосування широкого кола заходів впливу, які, базуючись на особистій зацікавленості суб'єктів їх упровадження (представників громадського суспільства), мають змогу підвищити ефективність реалізації елементу підзвітності у структурі принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

2. Важливого значення набуває забезпечення відповідності засобів реалізації громадського контролю в Україні європейським стандартам сучасної системи адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади країн Європи. **Напрямами вдосконалення вказаної сфери законодавчого регулювання, на нашу думку, обов'язково мають виступити:**

- надання визначення та законодавчого закріплення ключових категорій «громадського моніторингу», «громадської думки»;
- затвердження уніфікованих стандартів та правил проведення таких форм громадського контролю, як громадських експертиз, громадського моніторингу, діяльності Громадських рад;
- нормативно-правове закріплення участі громадських організацій у процесі прийняття політичних рішень і засобів їх відповідальності за результати своєї діяльності;
- зміна рекомендаційного характеру висновків громадської експертизи та громадського моніторингу для державних посадовців;
- законодавче закріплення заходів залучення громадян до процесу формування бюджетної політики в державі, за основу мають бути взяті практики провідних країн Заходу.

3. Ураховуючи, що чинне законодавство закріплює громадський контроль, як захід нагляду, що пояснюється рекомендаційним характером висновків реалізації його форм, обов'язковим елементом системи адміністративно-правової охорони принципу транспарентності виступають контроль державний та механізм застосування юридичної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади у випадках порушення норм законодавства. Система заходів громадського контролю виступає важелем застосування політичної та соціальної відповідальності посадових осіб, мандату їх довіри до суспільства, які до цього часу не отримали законодавчого закріплення та не ввійшли до загально вживаної практики правозастосування для представників органів виконавчої влади в Україні. У свою чергу, за висновками реалізації форм державного контролю, суб'єктами його впровадження можуть бути застосовані примусові засоби та засоби юридичної відповідальності. Поряд із цим, стан правового забезпечення державного контролю, як засобу адміністративно-правової охорони принципу транспарентності, потребує проведення заходів підвищення ефективності практики його реалізації та модернізації нормативно-правового закріплення державного контролю.

4. Одним із ключових засобів адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади виступає забезпечення парламентського контролю з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який виконує функції контролюючого органу з права доступу громадян до публічної інформації. Відповідно до норм законодавства Уповноважений із прав людини наділений широкою компетенцією, що передбачає можливість проведення ним за запитами або ініціативно заходів моніторингу, перевірок, експертного аналізу актів та законопроектів представників влади, видання актів реагування тощо. Разом із цим, посада Уповноваженого не передбачає обов'язкового до виконання характеру рекомендацій чи застосування заходів примусу при виявленні порушень із боку органів влади. Крім того, ураховуючи, з одного боку, багатоаспектність обов'язків Омбудсмена, обмеженість людських ресурсів та, з

іншого, постійно зростаючий попит та зацікавленість з боку громадськості питаннями забезпечення права доступу до публічної інформації, усе це призводить до того, що станом на сьогодні Офіс Уповноваженого самостійно не в змозі попередити постійні порушення права доступу громадян до публічної інформації. Моніторинг дій влади в сфері захисту принципу транспарентності сьогодні здійснюється за посередництвом співпраці Омбудсмена з проактивними представниками організацій громадського суспільства.

На нашу думку, більш досконалою моделлю контролю в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади виступає *запровадження спеціального органу – Комісара (Уповноваженого) з питань доступу до публічної інформації*. На рівні Управління уповноваженого з питань доступу до публічної інформації України неодноразово було надано рекомендації щодо створення даного спеціалізованого органу, «не знімаючи при цьому функції парламентського контролю за правом на доступ до інформації з Офісу Уповноваженого з прав людини» [216].

Упровадження посади спеціального Уповноваженого з питань інформації є давно вживаною практикою країн Заходу. Відповідні Комісари чи спеціально створені Комісії покликані забезпечити розгляд запитів та скарг, нагляд за забезпеченням виконання приписів законодавства в сфері реалізації права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності та підзвітності дій представників влади, забезпечувати захист персональних даних, надавати щорічні звіти за висновками проведення заходів контролю, проводити просвітницьку роботу та навчання державних посадовців та НГО з метою роз'яснення норм законодавства. При цьому висновки та рекомендації Уповноваженого з питань інформації мають не рекомендаційний, а обов'язковий характер, та можуть бути оскаржені в судовому порядку.

На основі проведеного наукового дослідження ми зазначаємо, що стан нормативно-правового забезпечення адміністративно-правових засад забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні є незадовільним. Закріплення та реалізація європейської моделі



комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні потребує проведення комплексу заходів, направлених на оптимізацію системи національного законодавства.

Теоретичною основою оптимізації вітчизняного законодавства в сфері забезпечення права доступу до публічної інформації, прозорості, відкритості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування має стати дослідження та закріплення системи принципів діяльності органів публічної влади ЄС, що передбачає проведення *гармонізації вітчизняного законодавства та імплементації правових норм Європейського Союзу*.

Відповідно до приписів Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати національне законодавство до законодавства ЄС та привести у відповідність стандартам Союзу систему публічного управління.

Ефективність процесу реформування системи органів виконавчої влади в Україні, у першу чергу, залежить від забезпечення відповідності норм національного законодавства до європейських стандартів діяльності органів публічного врядування. На нашу думку, побудова на національному рівні європейської системи урядування має виходити перш за все з імплементації принципів діяльності державної адміністрації ЄС, що забезпечить оновлення основ правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Принцип транспарентності в праві ЄС посідає місце загального принципу права Союзу та походить від принципів демократизму та верховенства права, відігріваючи разом із тим важливу роль в забезпеченні вказаних принципів. Транспарентність увійшла до систем принципів Європейського адміністративного простору (ЄАП), системи європейських принципів «належного врядування» («Good Governance») та належної адміністрації («good administration»). На противагу, система національного законодавства, надаючи класифікацію принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, не закріплює категорії комплексного принципу транспарентності.

Окреслюючи проблемні аспекти процесу оптимізації та виділяючи напрямки вдосконалення чинного законодавства в сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, ми передбачаємо проведення *поступової гармонізації та імплементції європейських принципів діяльності державної адміністрації ЄС уже на стадії адаптування двох систем права*. Поступова гармонізація та імплементация європейських стандартів транспарентності в діяльності органів державної влади надасть змогу забезпечити нормативно-правове закріплення, реалізацію та адміністративно-правову охорону комплексного принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в нормах національного законодавства.

### Висновки до Розділу 3

Дослідження напрямів удосконалення законодавства України у сфері забезпечення принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади дало змогу зробити наступні висновки:

1. Зроблено висновок, що адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади країн-учасниць Європейського Союзу складаються з: 1) нормативного закріплення принципу транспарентності на рівні Конституції та норм галузевого законодавства; 2) закріплення Європейською Комісією єдиної моделі системи правових засобів реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади за схемою: «інформування-консультування-діалог-партнерство», яка, з урахуванням внутрішніх особливостей, була запозичена національними урядами країн-учасниць Європейського Союзу; 3) гарантування розгалуженої системи засобів адміністративно-правової охорони складових елементів комплексного принципу транспарентності.

2. На підставі аналізу норм законодавства Європейського Союзу з'ясовано, що принцип транспарентності в діяльності органів публічної влади відіграє роль комплексного загального принципу права Європейського Союзу, що походить від принципів демократизму та верховенства права і тісно пов'язаний з ними, принципу Європейського адміністративного простору та є елементом системи європейських принципів «належного врядування» («Good Governance») й належної адміністрації («good administration»).

3. Гармонізація вітчизняного законодавства та законодавства Європейського Союзу в сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні полягає у пристосуванні внутрішнього законодавства до стандартів нормотворення та нормозастосування в сфері правового забезпечення принципу шляхом імплементації правової моделі комплексного принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації Європейського Союзу та його текстуального закріплення в Конституції та Законах України, а також законодавчого закріплення сучасних європейських заходів реалізації та захисту принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації Європейського Союзу.

4. З'ясовано, що оптимізація законодавчого забезпечення транспарентного урядування потребує зміни самої ідеології ролі та значення публічної влади в суспільстві – усвідомлення, що головне призначення публічної адміністрації полягає в обслуговуванні й забезпеченні прав та законних інтересів громадян, перед якими ця публічна адміністрація є підзвітною та відповідальною; формування розуміння важливості налагодження зворотного зв'язку влади та громадськості, що допоможе побудувати відносини партнерства між ними.

5. З метою забезпечення ефективності практики правозастосування конкретного заходу вдосконалення чинного законодавства пропонується врахувати: 1) національні умови та особливості формування як політичної системи, так і громадського суспільства країни; 2) чітке розуміння мети застосування та цільової групи впливу кожного заходу окремо; 3) рівень готовності суспільства до впровадження цього заходу, що залежить від

ступеню розвитку громадського суспільства та рівня внутрішньої активності, а також участі його представників в процесі управління; 4) рівень активної внутрішньої позиції державних службовців щодо забезпечення інформування громадськості та готовності до сприяння побудові партнерських відносин із представниками громадського сектору.

Основні положення розділу викладені у публікаціях автора:

100. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. № 6–1. Т. 3. С. 23–29.

200. Пилаєва В.М. Шляхи адаптації вітчизняного законодавства до правових норм європейського союзу у сфері забезпечення принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: міжнар. конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 24 квіт. 2015 р. С. 306–310. URL: [http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik\\_24\\_04\\_2015.pdf](http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik_24_04_2015.pdf).

99. Пилаєва В. М. Принцип транспарентності як чинник забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади // Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 18–19 верес. 2015 р. С. 30–35.

109. Пилаєва В. М. Проблеми нормативного закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві // Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 51–55.

## ВИСНОВКИ

У дисертації проведено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо реалізації адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій:

1. Принципи діяльності органів виконавчої влади в Україні – це закріплені в Конституції України, чинному законодавстві основоположні приписи, що спрямовують свій регулятивний вплив на визначення сутності діяльності органів виконавчої влади, відносин та взаємозв'язків між формами, завданнями та методами формування та реалізації функцій виконавчої гілки влади. Якщо розглядати діяльність органів виконавчої влади як сукупність повноважень і функцій щодо управління державою, а організацію виконавчої влади – як сукупність її структурних підрозділів, систему структурних зв'язків, порядок розподілу між структурними підрозділами завдань, повноважень і відповідальності, то слід вести мову про розмежування принципів діяльності органів виконавчої влади та принципів організації виконавчої влади.

2. На підставі дослідження наукових підходів до класифікації принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні та з урахуванням особливостей національної системи права і стандартів права Європейського Союзу за критерієм функціональної спрямованості слід виокремити принципи загального, спеціального та окремого порядку. В свою чергу, угруповувати принципи діяльності органів виконавчої влади потрібно виходячи з: 1) дослідження категорії «принцип» у вітчизняній науці адміністративного права; 2) забезпечення чіткого розуміння сутності категорії «виконавча влада»; 3) підстав розмежування принципів організації виконавчої влади і принципів діяльності її органів; 4) врахування динамічної природи категорії «принципи діяльності органів виконавчої влади».

3. Транспарентність в діяльності органів виконавчої влади виступає чинником забезпечення ясності, зрозумілості, однозначності, повноти, об'єктивності, доступності, надійності та достовірності в діяльності цих органів; являє собою орієнтир для органів виконавчої влади на забезпечення ефективності власної діяльності; є підґрунтям реалізації та забезпечення соціальних, економічних та політичних прав людини і громадянина; виступає основою розвитку та забезпечення демократії в державі; є інструментом забезпечення партнерських відносин влади та громадського суспільства; гарантує дотримання формальної легітимації (принципу законності) в діяльності виконавчої влади; створює підґрунтя для довіри суспільства до органів виконавчої влади; сприяє досягненню економічної ефективності; дозволяє зменшити вірогідність зловживання владою. Враховуючи внутрішню та зовнішню цінність, правова категорія «транспарентність» є принципом діяльності органів виконавчої влади та досліджується в цьому аспекті.

4. Принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні є комплексним принципом, який покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління за допомогою: регулювання процесів отримання та забезпечення доступу (інформування) громадськості до об'єктивної, достовірної, повної, зрозумілої, своєчасної, актуальної, доступної, неупередженої інформації стосовно діяльності органів виконавчої влади; створення умов та гарантій реалізації права участі громадськості в управлінні державними справами через забезпечення доступу до механізмів прямої та представницької демократії (право голосу, право бути обраним, право доступу до державної служби, право організації та участі в референдумі) та проведення громадських консультацій; вжиття заходів громадського контролю та моніторингу діяльності органів виконавчої влади на відповідність принципам демократизму, законності та ефективності дій та рішень посадових осіб цих органів, та виконання безпосередньо обов'язку органів виконавчої влади звітувати перед населенням про результати своєї діяльності і можливість

застосування законних заходів відповідальності; шляхом створення партнерських відносин влади і суспільства з метою активізації всього комплексу ресурсів для розбудови демократичної правової держави. За змістом принцип транспарентності органічно поєднує категорії «право доступу до публічної інформації», «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «вимоги спрощення мови адміністрування».

5. Принцип транспарентності сформувався під впливом загальних принципів права, конституційно-правових принципів, принципів адміністративного права, європейських принципів адміністративного права та принципів належної публічної адміністрації та доброго врядування, принципів державного управління, отже, є загальним принципом діяльності органів виконавчої влади в Україні.

6. Основу нормативно-правового закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні складає сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини з приводу реалізації громадянами права на доступ до публічної інформації, забезпечення відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та вимоги спрощення мови адміністрування в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

7. Система забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, побудована за критерієм рівня участі представників громадськості, включає наступні чотири блоки: 1) інформування: забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації, висвітлення діяльності органів виконавчої влади ЗМІ, запровадження електронного врядування; 2) реалізація механізму залучення громадян: заходи сприяння розвитку громадського суспільства, налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів виконавчої влади з громадськістю, впровадження електронної демократії; 3) налагодження політичного діалогу; 4) побудова партнерських відносин влади та суспільства. Громадський контроль при цьому слід розглядати як ефективний засіб реалізації усього комплексу елементів структури принципу транспарентності в

діяльності органів виконавчої влади, який починає діяти вже на стадії забезпечення реалізації принципу транспарентності. Формами здійснення громадського контролю виступають експертиза та моніторинг дій та рішень органів виконавчої влади, що робить його чинником забезпечення підзвітності в діяльності органів виконавчої влади та реалізації системи заходів адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

8. Європейська система правових засобів реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності включає: 1) європейську модель залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, яка складається з чотирьох рівнів: інформування, консультування, діалог і партнерство; 2) інститут партисипаторного формування бюджету, який надає громадянам можливість реалізації права на транспарентність бюджетно-податкової політики органів виконавчої влади; 3) спеціальний орган парламентського контролю – Комісара з права доступу до публічної інформації.

9. Ключовими рекомендаціями щодо гармонізації вітчизняного законодавства є: дослідження теоретичної концепції принципів європейського врядування та примату принципу транспарентності в діяльності органів публічної влади в Європейському Союзі; проведення порівняльного аналізу систем публічного управління України, Європейського Союзу та країн-учасниць; узгодження національного та зарубіжного понятійно-категоріального апарату; запозичення доробку зарубіжної теорії адміністративного права; перегляд чинних актів законодавства на відповідність стандартам Європейського Союзу та прийняття положень, направлених на забезпечення нового правопорядку; закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади на рівні Конституції України та галузевого законодавства; забезпечення практичної реалізації закріплених норм права з урахуванням специфіки реалізації принципу транспарентності.

10. До пріоритетних напрямів вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої



влади слід віднести: 1. Перегляд характеру нормативно-правового закріплення принципу транспарентності у системі принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні, що включає в себе: змістовне закріплення категорії «принцип транспарентності» як загального елементу системи принципів діяльності органів виконавчої влади на рівні Конституції України та нормативно-правових актів; здійснення імплементації правових норм Європейського Союзу, що закріплюють систему європейських принципів «Доброго врядування» («Good Governance»). 2. Законодавче закріплення організаційних форм європейської системи інституційного забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, а саме прийняття уніфікованого акта в сфері регулювання механізму залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень. 3. Законодавче закріплення заходів, направлених на підвищення ефективності функціонування контрольно-наглядового механізму, а також механізму оскарження дій та рішень посадових осіб органів виконавчої влади, що порушують засади забезпечення транспарентного публічного управління (прийняття акта у сфері правового регулювання механізму громадського контролю; модернізація нормативно-правове регулювання сфери державного контролю з метою перегляду моделі парламентського контролю в сфері захисту права доступу до публічної інформації та запровадження спеціального органу – Комісара (Уповноваженого) з питань доступу до публічної інформації).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ від 22.07.1998 № 810/98. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page> (дата звернення 23.07.2016).

2. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація // Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 42-46 URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63807/08Kolodiy.pdf?sequence=1> (дата звернення 09.03.2017).

3. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні. Харків, 2010. 330 с. URL: [http://jurfak.univer.kharkov.ua/kafedry/kaf\\_dergh-prav/dpdMetodNavch/monografiyaKaganovska\\_T\\_Ye.pdf](http://jurfak.univer.kharkov.ua/kafedry/kaf_dergh-prav/dpdMetodNavch/monografiyaKaganovska_T_Ye.pdf) (дата звернення 08.07.2016).

4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Київ, 2000. 328 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monogr/a8a59740-7fe8-474c-b854-a1caf8f2dee8.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monogr/a8a59740-7fe8-474c-b854-a1caf8f2dee8.pdf) (дата звернення 01.11.2016).

5. Виноградова Н. Л. Взаємообумовленість принципів і закономірностей державного управління: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Дніпропетровськ, 2008. 20 с. URL: <https://mydisser.com/en/catalog/view/386/823/17711.html> (дата звернення 13.05.2017).

6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків, 2009. 221 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1627.html> (дата звернення 04.06.2017).

7. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права». Київ, 2003. 20 с.

8. Савченко Н. В. Організаційна структура державного управління. Роль та місце Державної служби зайнятості України в системі органів державної влади. Київ, 2013. 31 с.

9. Пилаєва В. М. Класифікація загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні // Вісник Харків. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. С. 215–219.

10. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна та ін. Харків, 2011. 360 с. URL: [http://tigp.ucoz.ua/Rocobiya/Dergbud\\_2011.pdf](http://tigp.ucoz.ua/Rocobiya/Dergbud_2011.pdf) (дата звернення 04.06.2017).

11. Журавльов Д. В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України //Публічне право. Київ, 2013. № 1 (9). С. 85-90.

12. Сушинський О. І. Центральні органи виконавчої влади: статус та організація діяльності. Львів, 2004. 77 с.

13. Авер'янов В. Б., Пухнецька А. А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів // Часопис Київського права. 2010. № 4. С. 110-117. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/23648/26-Averyanov%2cPukhtetska.pdf?sequence=1> (дата звернення 12.01.2017).

14. Патерило І. В. Проблеми виділення принципів діяльності публічної адміністрації у вітчизняній правовій доктрині // Науковий вісник Херсон. держ. ун-ту. Серія: Юрид. науки. Вип. 6-1. Т. №3. 2014. С. 18-21.

15. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / Н. Р. Нижник та ін. Дніпропетровськ, 2009. 383 с.

16. Грицяк Н. В. Етичні принципи демократичного врядування: механізми формування та впровадження: автореферат дис. .на здобуття наук. ступеня канд. наук: спец. 25.00.02 «З державного управління». Івано-Франківськ, 2012. 20 с. URL: <https://mydisser.com/en/catalog/view/386/822/11703.html> (дата звернення 06.04.2017).

17. Овсянко Д. М. Административное право: Москва. 2000. 468 с.

18. Коломоєць Т. О. Баранчик П. О Принципи адміністративного права. Запоріжжя, 2012. 202 с.

19. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації // Форум права. 2010. № 4. С. 522-525. URL:

<http://firearticles.com/pravo/276-ponyattya-ta-principi-dyalnost-publchnoyi-admnstracyi.html> (дата звернення 30.10.2016).

20. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права. Київ, 2012. 236 с.

21. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток Алексєєв В. М. та ін. Дніпропетровск, 2010. 398 с.

22. Нижник Н. Р., Куліцій І. О., Муза О. В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи. Полтава, 2012. 144 с.

23. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва, 2010. 525с.

24. Державне управління. Мельник О. Ю. та ін. Київ, 2003. 343 с.

25. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин. Харків, 1999. 304 с. URL: <http://5fan.ru/wievjob.php?id=16077> (дата звернення 29.05.2017).

26. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 30.10.2016).

27. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення 30.09.2016).

28. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 № 586-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 06.05.2017).

29. Бринцев В. Застосування та інтерпретація стандартів (принципів) правової держави в конституційному судочинстві // Вісн. Конституційного Суду України. Київ, 2008. № 3. С. 67-77.

30. Загальна теорія держави і права / Цвіка М. В., Ткаченка В. Д., Петришина О. В. Харків, 2002. 432 с. URL: [http://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI\\_2009/TEorijaDerjav\\_2009.pdf](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2009/TEorijaDerjav_2009.pdf) (дата звернення 23.04.2016).

31. Ткач Г. Й. Принципи адміністративного права. Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т. / під ред. Авер'янова В. Б. та ін. Київ, 2004–2007. Т.1. С. 80–84.

32. White Paper on a European Communication Policy // Commission of the European Communities URL: [http://www.crpm.org/pub/docs/57\\_contib\\_crpm\\_lb\\_gouv\\_gb.pdf](http://www.crpm.org/pub/docs/57_contib_crpm_lb_gouv_gb.pdf) (дата звернення 19.02.2017).

33. European principles for Public Administration // Sigma papers. 1999. № 27. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> (дата звернення 27.10.2016).

34. Пылаева В. Н. Система принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине: проблемы правового закрепления // *Legea și viața*. 2016. № 1/2 (289). С. 87–91.

35. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення 04.04.2017).

36. Сергієчко К. А. Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя. 2011. 20 с.

37. Бандурка О. М., Соболев В. О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ. Харків, 2000. 480 с.

38. Тимощук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2009. 20 с. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/354030.html> (дата звернення 23.09.2016).

39. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3659-12/page> (дата звернення 11.07.2016).

40. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4107-17> (дата звернення 10.06.2017).

41. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page> (дата звернення 13.12.2016).

42. Пилаєва В. М. Наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права // Право і суспільство. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.

43. Программа «Информация для всех» на 2008-2013 гг. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/unesco/sp813.pdf> (дата звернення 03.01.2017).

44. 2015 Edelman Trust Barometer. URL: <http://www.edelman.com/2015-edelman-trust-barometer/> (дата звернення 08.02.2016).

45. 2010 Edelman Trust Barometer. URL: <http://www.edelman.com/news/trust/2010/> (дата звернення 09.02.2016).

46. Пилаєва В. М. Генезис розвитку та законодавчого закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади // Від громадянського суспільства – до правової держави: XII міжнародна конференція молодих вчених та студентів, м. Харків, 22 квіт. 2016 р. С. 312-315. URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11809/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%2022.04.2016.pdf> (дата звернення 20.05.2016).

47. Hood C., Heald D., eds Transparency: the key to better governance?. 2006 (reprinted 2011), Proceedings of the British Academy (135). Oxford University Press Oxford, UK 231 p.

48. Susan I. Liem Constituents of transparency in public administration with reference to empirical findings from Estonia // University of St. Gallen. Graduate School of Business Administration. Economics, Law and Social Sciences. Gutenberg, Schaan, 2007. p. 308.

49. Black J. Oxford Dictionary of Economics Oxford University Press. 1997 URL: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199696321.001.0001/acref-9780199696321-e-3191?rskey=R0Z1ko&result=3271> (дата звернення 09.10.2015).

50. Политическая наука: Словар. справочник / Сост. И. И. Санжаревский. Москва, 2010. 745 с. URL: [http://glos.virmk.ru/01\\_t.htm](http://glos.virmk.ru/01_t.htm) (дата звернення 07.06. 2016).

51. Романченко О. Транспарентність регуляторів фінансового ринку та розвиток ризик-менеджменту у фінансових установах. URL: [http://www.ufin.com.ua/analit\\_mat/drn/047.htm](http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/047.htm) (дата звернення 12.01. 2015).

52. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. К. № 5 Гл. 2 URL: [http://www.ereading.club/chapter.php/100806/52/Smit\\_\\_Issledovanie\\_o\\_prirode\\_i\\_prichinah\\_bogatstva\\_narodov.html](http://www.ereading.club/chapter.php/100806/52/Smit__Issledovanie_o_prirode_i_prichinah_bogatstva_narodov.html) (дата звернення 30.03.2017).

53. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance» // Державне будівництво. 2006. № 1. С. 1-12. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf> (дата звернення 26.10.2016).

54. Лахижа М. І Модернізація публічної адміністрації. Полтава, 2009. 289 с.

55 Corkery J., IAS Working Group Governance: Concepts and Applications. // International Institute for Administrative Studies. Brussels, 1999. 173. p.

56. Біла Книга. Європейське врядування // Комісія Європейських Співтовариств. COM (2001) 428. Брюссель, 2001. URL: [http://www.pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf) (дата звернення 09.09.2017).

57. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «державне управління // Ефективність державного управління. Збір. наук. пр. Вип. 34. 2013. С. 135-143 URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2013\\_34\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_34_16) (дата звернення 13.12.2016).

58. Transparency International: The Global Coalition Against Corruption. URL: <https://www.transparency.org/> (дата звернення 23.10.2016).

59. Stiglitz J. E. The Contribution of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. // Quarterly Journal of Economics. 2000. № 1/5(4), P. 1441-1478. URL: <https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz>

/download/2000\_Contributions\_of\_the\_Economics\_of\_Information.pdf (дата звернення 02.04.2015).

60. Balkin J. M. How Mass Media Simulate Political Transparency. URL: <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm> (дата звернення 12.12.2016).

61. Mitchell R. B. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes // International Studies Quarterly. 1998. № 42. 110 p. URL: [http://rmitchel.uoregon.edu/sites/rmitchel1.uoregon.edu/files/resume/articles\\_refered/1998-ISQ.pdf](http://rmitchel.uoregon.edu/sites/rmitchel1.uoregon.edu/files/resume/articles_refered/1998-ISQ.pdf) (дата звернення 14.05.2016).

62. Каменская Е. А. Информационная открытость власти в регионах современной России: социально-политические факторы и особенности обеспечения: автореф. дис. на получение наук. степени канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2012. 24 с URL: <http://cheloveknauka.com/informatsionnaya-otkrytost-vlasti-v-regionah-sovremennoy-rossii-sotsialno-politicheskie-factory-i-osobennosti-obespecheni> (дата звернення 17.08.2016).

63. Стадник Р. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації // Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 2 (10). С. 55-59. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf> (дата звернення 09.02.2016).

64. Грищенко Н. Транспарентність влади: нема патриціїв нема васалів // Віче. 2008. № 11. URL: <http://www.viche.info/journal/982/> (дата звернення 12.01.2016).

65. Щербанюк О. В. Принципи транспарентності та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя // Часопис Київ. ун-ту права. 2013. № 3. С. 98-101.

66. Каменская Н. Европейские принципы надлежащего управления как вектор усовершенствования законодательства Украины об обращениях: сравнительно-аналитический очерк // Межд. научно-практ. правовой журнал «Закон и Жизнь». 2013. № 8/2 (260) С. 196 – 201 URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2013/8/8-2.pdf> (дата звернення 04.03.2016).



67. Афанасьев М. Н., Афанасьева О. Наш доступ к информации, которой владеет государство. Москва, 2010. 192 с. URL: <http://www.liberal.ru/upload/files/Final.pdf> (дата звернення 08.02.2016).

68. Співак Д. П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування // Політичні записки. 2011. №4. С. 1-14. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap\\_2011\\_4\\_48.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2011_4_48.pdf) (дата звернення 11.01.2016).

69. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні // Наук. вісник. Львів. регіон. Ін-ту держ. управ. НАДУ. 2012. Вип. 9. URL: [http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk\\_B.pdf](http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf) (дата звернення 06.12.2016).

70. Манченко П. А. Конституционно-правовой принцип транспарентности деятельности государственной органов власти и местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных государств: автореф. дис. на получение наук. степени канд. полит. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2012. 23 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovoi-printsip-transparentnosti-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoi-vlas> (дата звернення 12.08.2015).

71. Челомбитько Л. В. Гласність роботи місцевих рад: нормативне закріплення та практика реалізації // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. 2008. Вип. 99. С. 60–66.

72. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян // Право України. 1998. № 6. С. 22–24.

73. Гудима Н. В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Київ, 2008. 22 с.

74. Чуклинов А. Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления // Электр. кат. «Юриспруденция» Научной библиотеки им. М. Горького СПбГУ URL:

<http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114985> (дата звернення 29.09.2015).

75. Чернякова А. О. Публічне управління XXI ст.: від соціального діалогу до соціального консенсусу // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи. Збір. тез IX студент. наук.-практ. Конференції. Харків, 2014. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/doc/7/17.pdf> (дата звернення 11.12.2016).

76. Савченко А. Є. Європейський адміністративний простір на захисті демократичних цінностей у сфері державного управління // Університетські наукові записки. Хмельницький, 2005. № 4 (16). С. 203-211.

77. Лопушняк Г. С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики // Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. прац. Харків, 2010. № 1. С. 75-84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2010\\_1\\_1\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_1_1_2) (дата звернення 09.03.2016).

78. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування: наук. розробка / Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока, Ю. В. Дідок. Київ, 2011. 48 с.

79. Безлиця В. П., Ярошенко В. М. Місце публічних консультацій у прийнятті політичних рішень // Наукові праці Чорном. держ. ун-т ім. Петра Могили. – Миколаїв. Серія: Політологія. 2014. Т. 248. Вип. 236. С. 64-70. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol\\_2014\\_248\\_236\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2014_248_236_12) (дата звернення 05.01.2017).

80. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання // Державне управління: теорія і практика. Елект. Наук. фах. Вид. Нац. академія. держ. управл. при Президентові України. Київ, 2007. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej5/index.htm> (дата звернення 23.07.2017).

81. Пономаренко Л. В. Демократичні інновації в політичній сфері, їх сутність та значення // Наук. часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія 22: Політ. науки та методика викладання соц.-політ. диск.: зб. наук. пр. Київ, 2015.

Вип. 16. С. 26-30. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu\\_022\\_2015\\_16\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2015_16_7) (дата звернення 11.09.2016).

82. Совгиря О. В. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять // Публічне право. 2011. №2. С. 19-25. URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/sovgyria.pdf> (дата звернення 31.02.2017).

83. Слинько Т. М. Транспарентність влади та політико-правова культура громадян // Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 36. наук. пр. 2013. № 3. С. 258–260. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua\\_2013\\_3\\_59](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_2013_3_59) (дата звернення 21.08.2016).

84. Христинченко Н. П. Принципи відкритості у діяльності органів виконавчої влади: проблеми реалізації // Наше право. Наук.-практ. журн. Харків, 2013. № 7. С. 47-52. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp\\_2013\\_7\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_7_10) (дата звернення 31.03.2017).

85. Ярошенко В. М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості // Наукові праці Чорном. держ. ун-т ім. Петра Могили. Миколаїв. Серія: Політологія. 2012. Т. 182. Вип. 170. С. 85-91. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol\\_2012\\_182\\_170\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_20) (дата звернення 21.11.2016).

86. Burke W., Teller M. A Guide to Owning Transparency. How Federal Agencies Can Implement and Benefit from Transparency. Washington, 2009. 88 p. URL: [http://www.academia.edu/7758087/A\\_Guide\\_To\\_Owning\\_Transparency\\_How\\_Federal\\_Agencies\\_can\\_Implement\\_and\\_Benefit\\_from\\_Transparency](http://www.academia.edu/7758087/A_Guide_To_Owning_Transparency_How_Federal_Agencies_can_Implement_and_Benefit_from_Transparency) (дата звернення 21.11.2016).

87. Bauhr M., Grimes M. New Measures and Relevance for Quality of Government. QOG. The Quality of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg, 2010 26 p. URL: [http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047\\_2012\\_16\\_bauhr\\_grimes.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047_2012_16_bauhr_grimes.pdf) (дата звернення 20.10.2016).

88. Романенко Є. О. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Одеса, 2014. Вип. 14. С. 17-31. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd\\_2014\\_14\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2014_14_4.pdf) (дата звернення 01.05.2016).

89. Афонін Е. А., Суший О. В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: консп. лек. Київ, 2010. 48с. URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf> (дата звернення 11.10.2015).

90. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення // Вісник Книжкової палати. 2009. № 4. С. 48-51. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vkp\\_2009\\_4\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vkp_2009_4_17.pdf) (дата звернення 06.01.2016).

91. Пухкал, О. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління // Вісник Нац. акад. держ. упр-ня при Президентіві України. Київ, 2010. № 1. С. 13-22.

92. Барановський О. І. Безпека центробанків світу // Вісник Університету банківської справи: Зб. наук. пр. Ун-т банк. справи. Київ, 2014. № 1. С. 3–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VUbsNbU\\_2014\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VUbsNbU_2014_1_3) (дата звернення 13.11.2016).

93. Крет О. В. Інституалізація транспарентності державної влади: автореф. на здобуття наук. ступеня: канд. політ. наук, спец.: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Чернівці, 2010 – 20 с.

94. Кагановська Т. Є. Проблеми забезпечення транспарентності діяльності системи державного управління України // Вісник Націон. акад. прокуратури України: проблеми сьогодення, теорія, практика, життя академії. Київ, 2014. № 5. С. 62-68. URL: [http://www.visnyknaru.gov.ua/visnyk/pdf/5\\_2014.pdf](http://www.visnyknaru.gov.ua/visnyk/pdf/5_2014.pdf) (дата звернення 12.02.2017).

95. Воронов М. М. Принципи гласності, відкритості та прозорості на муніципальному рівні: теоретичний аспект та втілення в законодавстві України // Вісник Харків. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. С. 46 – 50.

96. Тихомирова Є. Б. Транспарентність бюджету України: методики оцінки Держдепартаменту США та міжнародного бюджетного партнерства // Елект. збір. наук. праць. Ін-т міжн. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Міжнародні відносини. Серія: Політичні науки. Київ, 2015. № 5. С. 4-5 URL: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/2502](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502) (дата звернення 12.02.2016).

97. Кудіна О. А. Транспарентність влади в Україні: проблеми становлення та чинники забезпечення // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія: наук. журн. / Дніпропетр. нац. ун-т ім. О. Гончара. – Дніпропетровськ, 2013. Т. 21. Вип. 23(4). С. 33-38. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp\\_2013\\_21\\_23\(4\)\\_\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2013_21_23(4)__8) (дата звернення 26.01.2016).

98. Марушевський Л. О. Реалізація принципу відкритості в державному управлінні в Україні. URL: <http://kds.org.ua/presentation/marushevskij-lo-dopovid-na-temu-realizatsiya-printsipu-vidkritosti-v-derzhavnomu-upravl> (дата звернення 10.02.2016).

99. Пилаєва В. М. Принцип транспарентності, як чинник забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади // Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки: мат. міжн. наук.-практ. конференції м. Харків, 18–19 верес. 2015 р. С. 30–35.

100. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід // Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. № 6–1. Т. 3. С. 23–29.

101. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию: Москва, 2004. 730 с. URL: <http://yanko.lib.ru/books/cultur/fukuyama-doverie-a.htm> (дата звернення 18.03.2016).

102. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади // Вісник Харків. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2016. Вип. 21. С. 261–264.

103. Коліушко І., Тимошук В. Ефективна публічна адміністрація. Київ, 2006. 32с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/efectyvna-publichna-admin-koliushko-2006.pdf> (дата звернення 12.02.2016).

104. Бойко О. А. Принцип правової визначеності в діяльності органів публічної влади в країнах ЄС // Молод. наук. вісн. Укр. акад. банк. спр. Нац. банку України. Серія: Юридичні науки. Суми, 2013. № 2(5). С. 71-75.

105. Кузьмин К. Принцип гласності в системе государственного управления: сущность и понятие // Legea și viața. 2014. 1/3 (265). С. 50-52. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2014/1-3/14.pdf> (дата звернення 11.02.2016).

106. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / В.В. Маркина и др. Москва, 2008. 321 с.

107. Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. Київ, 2010. 136 с. URL: <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true> (дата звернення 12.04.2017).

108. F. Manganaro L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa. Napoli (ITA), 2012. Vol. 1, pp. 639 URL: [http://www.astrid-online.it/Malamminis/Note-e-con/Manganaro\\_F\\_L-evoluzione-del-principio-di-trasparenza-amministrativa\\_pross\\_pubb\\_nov09.pdf](http://www.astrid-online.it/Malamminis/Note-e-con/Manganaro_F_L-evoluzione-del-principio-di-trasparenza-amministrativa_pross_pubb_nov09.pdf) (дата звернення 08.03.2017).

109. Пилаєва В. М. Проблеми нормативного закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві // Науковий вісник Ужгородського національного ун-ту. Серія: Право. 2016. Вип. 35. Т. 2. С. 51–55.

110. Загальна декларація прав людини: Декларація, Міжнародний документ від 10. 12. 1948. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення 11.02.2017).

111. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): Конвенція, Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015) (дата звернення 12.02.2017).

112. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 17.06.2016).

113. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення 14.01.2015).

114. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення 11.07.2016).

115. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення 02.07.2016).

116. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 11.02.2016).

117. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 20.02.2016).

118. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження від 05.05.2003 № 259-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/259-2003-%D1%80> (дата звернення 11.02.2016).

119. Про затвердження Концепції технічного захисту інформації в Україні: Постанова, Концепція від 08.10.1997 № 1126. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1126-97-%D0%BF> (дата звернення 03.03.2016).

120. Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті»: Декларація, Міжнародний документ від 12.12.2003. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c57](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c57) (дата звернення 16.02.2016).

121. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> (дата звернення 19.02.2016).

122. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення 01.03.2016).

123. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page> (дата звернення 12.07.2016).

124. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Стратегія від 21.12.2010 № 2818-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення 08.01.2017).

125. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/page> (дата звернення 09.04.2016).

126. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова, Порядок, Вимоги від 04.01.2002 № 3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF> (дата звернення 10.05.2017).

127. Віденська декларація і Програма дій: Декларація, Міжнародний документ від 25.06.1993. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_504](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_504) (дата звернення 11.02.2016).

128. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження, Стратегія, План від 18.03.2015 № 227-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> (дата звернення 01.07.2017).



129. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 № 3759-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> (дата звернення 11.02.2016).

130. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова, Регламент, Форма типового документа від 18.07.2007 № 950. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення 27.09.2016).

131. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків: Програма від 16.01.2008. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-08> (дата звернення 17.04.2017).

132. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення 18.03.2016).

133. Питання системи обліку публічної інформації: Постанова, Положення від 21.11.2011 № 1277. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1277-2011-%D0%BF/print1320653578590711> (дата звернення 13.02.2017).

134. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації: Вищий адміністративний суд. Постанова, Довідка від 30.09.2013 № 11. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13/page> (дата звернення 20.03.2017).

135. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова, Інструкція, Вимоги від 30.11.2011 № 1242. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF> (дата звернення 31.03.2017).

136. Про засади державної мовної політики: Закон України від 03.07.2012 № 5029-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5029-17> (дата звернення 13.03.2017).

137. Відкритість, дієвість, результативність: Кабінет Міністрів України. Програма від 17.03.2003. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-03> (дата звернення 05.06.2017).

138. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ від 01.08.2002 № 683/2002. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/683/2002> (дата звернення 01.02.2017).

139. Про затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення 30.02.2016).

140. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 11.03.2016).

141. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи. 2009. 19 с. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb> (дата звернення 18.01.2017).

142. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення 11.01.2017).

143. Науково практичний коментар Закону України «Про доступ до публічної інформації». / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко. Київ, 2012. 335 с.

144. Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»: Указ від 13.12.1996 № 1207/96. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207/96> (дата звернення 28.02.2017).

145. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні Розпорядження, Концепція від 13.12.2010 № 2250-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80> (дата звернення 29.09.2016).

146. Бабаєв В. М., Новикова М. М., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування». Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків, 2014. 127 с.

147. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: Розпорядження, Концепція від 11.02.2016 № 92-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80> (дата звернення 09.09.2016).

148. Аналітична записка щодо стану виконання Україною положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) та Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо). URL: [www.menr.gov.ua/docs/access/project.rtf](http://www.menr.gov.ua/docs/access/project.rtf) (дата звернення 19.12.2016).

149. Демократія участі в Україні. Стан реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства / М.І.Ставнічук та ін. Київ, 2015. 170 с.

150. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 16.10.2012 № 5428-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5428-17> (дата звернення 11.05.2017).

151. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання: публікація документів Державної Служби Статистик и України. URL: [https://ukrstat.org/uk/edrpo/ukr/EDRPU\\_2016/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_0116.htm](https://ukrstat.org/uk/edrpo/ukr/EDRPU_2016/ks_opfg/ks_opfg_0116.htm) (дата звернення 12.07.2017).

152. Про всеукраїнський референдум: Закон від 06.11.2012 № 5475-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17> (дата звернення 04.04.2016).

153. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 15.06.2016).

154. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу». URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2012/10/16/74757.htm> (дата звернення 02.03.2017).

155. Повідомлення Європейської Комісії Щодо розвитку культури консультацій та діалогу — Загальні принципи та мінімальні стандарти

консультацій Комісії із зацікавленими сторонами. Брюссель, 2002. COM(2002) 704. URL: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/uploads//attach-2683-1196240486.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads//attach-2683-1196240486.pdf) (дата звернення 29.06.2016).

156. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова від 03.11.2010 № 996. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення 15.08.2016).

157. Про соціальний діалог: Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (дата звернення 10.05.2017).

158. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади. Харків, 2012. 397 с.

159. Ківалов, С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні. Одеса, 2004. 150 с.

160. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова та ін. Дніпропетровськ, 2010. 179 с.

161. Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права». Запоріжжя, 2016. 20 с.

162. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права». Запоріжжя, 2011. 18 с.

163. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2> (дата звернення 11.02.2016).

164. Пушкарьова Н. О. Місце громадського моніторингу в системі надання адміністративних послуг // Розвиток системи державного управління в Україні. Теорія та практика державного управління. Вип. 4 (47). 2014. С. 65 – 71.

165. CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation. URL: <http://www.pgexchange.org/> (дата звернення 02.05.2017).

166. Шаров Ю. П., Маматова Т. В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг // Аспекти публічного управління. Дніпропетров. регіонал. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2013. № 2. С. 69-76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2013\\_2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_2_13) (дата звернення 11.09.2016).

167. «Інформації про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2015 році». Урядовий портал. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=249689749](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249689749) (дата звернення 08.03.2017).

168. Кодекс Адміністративного Судочинства України: Кодекс, від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 11.02.2017).

169. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління / В. А. Ребкала, В. А. Шахова та ін. Київ, 2011. 44 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monografiy/ad722620-2b1c-43f9-be6d-b3a4d7265211.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/ad722620-2b1c-43f9-be6d-b3a4d7265211.pdf) (дата звернення 11.03.2017).

170. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 09.11.2016).

171. Кримінальний Кодекс України: Кодекс від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 19.11.2016).

172. The Constitution of Norway. 17 May 1814. URL: <http://www.hoelseth.com/grunnloven/const1814-1978.html#Constitution> (дата звернення 11.04.2017).

173. Spanish Constitution October 31, 1978 URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/ispania.pdf> (дата звернення 09.04.2017).

174. Austrian Federal Constitutional Law. Federal Law Gazette № 1/1930 URL: [https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV\\_1930\\_1](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1) (дата звернення 09.04.2017).

175. Constitution of Belgium. Legal Department of the Belgian House of Representatives. 2014. URL: [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf) (дата звернення 11.04.2017).

176. Federal Constitution of the Swiss Confederation. The federal Council. The portal to the Swiss government. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html> (дата звернення 13.04.2017).

177. Constitution Of The Portuguese Republic. 2005. URL: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf> (дата звернення 11.04.2017).

178. Constitution of the Republic of Estonia. 28.06.1992. URL: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/> (дата звернення 09.04.2017).

179. The Constitution of The Republic of Latvia. 2008. URL: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law/4c8b8b80-88cc-44cf-859d-18117287acdc.pdf>. (дата звернення 13.04.2017).

180. Act on the openness of government activities, № 621/1999 (amendments to 907/2015 included). URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaanokset/1999/en19990621.pdf> (дата звернення 13.04.2017).

181. Transparency and Silence. A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York 2006, Open Society Institute. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency\\_20060928.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf) (дата звернення 05.05.2017).

182. BGBl № 1987/285. 15.05.1987. URL: [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1987\\_287\\_0/1987\\_287\\_0.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1987_287_0/1987_287_0.pdf) (дата звернення 11.04.2017).

183. The Danish Access to Public Administration Files Act 19.12.1985. №572. URL: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-28/response/DKAccessToPublicAdministrationFilesAct.pdf> (дата звернення 10.04.2017).

184. New Rules Regarding administrative procedure and the right of access to administrative documents. 07.08.1990. Law № 241. URL: [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5393/file/Italy\\_Law\\_Administrative-procedure\\_1990\\_am2010\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5393/file/Italy_Law_Administrative-procedure_1990_am2010_en.pdf). (дата звернення 11.04.2017).

185. Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990. № 241. concernenti norme generali sull'azione amministrativa. Legge 11.02.2005. № 15. URL: <http://www.parlamento.it/leggi/05015l.htm> (дата звернення 11.04.2017).

186. Access to administrative documents in Portugal. URL: <http://www.cada.pt/modules/smartsection/item.php?itemid=39> (дата звернення 15.04.2017).

187. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley №30. 26.11.1992. URL: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l30-1992.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.html) (дата звернення 11.04.2017).

188. Right of access to administrative documents. Federal Public Authorities. Law № 94-1724. 1994 (amended 2010). URL: [http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Belgium/Belgium\\_Law%20on%20Access%20to%20Admin%20Documents\\_1994\\_amended%202010.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Belgium/Belgium_Law%20on%20Access%20to%20Admin%20Documents_1994_amended%202010.pdf) (дата звернення 22.04.2017).

189. Pasquier M., Villeneuve J. P. Access to information in Switzerland. From secrecy to transparency // Open Government: a journal on Freedom of Information. 2006. № 9. P. 20-32. URL: [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_17990D8B4799.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_17990D8B4799.P001/REF) (дата звернення 18.04.2017).

190. Protection of personal data and the publicity of data of public interest. Act LXIII. Republic of Hungary. 1992. URL: <http://www.aip-bg.org/lichnidanni/pdf/hungary.pdf> (дата звернення 12.05.2017).

191. Шевченко Т., Олексіюк Т. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артиклю 19. Київ, 2008. 224 с. URL: [http://cedem.org.ua/wpcontent/uploads/userimages/book\\_files/Freedom%20of%20expressions\\_A19.pdf](http://cedem.org.ua/wpcontent/uploads/userimages/book_files/Freedom%20of%20expressions_A19.pdf) (дата звернення 11.07.2017).

192. Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів»: Рекомендації, Міжнародний документ від 21.02.2002 № R(2002)2. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a33) (дата звернення 10.05.2017).

193. Європейський кодекс належної управлінської поведінки Люксембург, 2005. URL: [http://civic.kmu.gov.ua/civic\\_old/doccatalog/document?id=128635](http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/doccatalog/document?id=128635) (дата звернення 03.03.2017).

194. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу: Договір, Міжнародний документ, Протокол від 07.02.1992, 25.03.1957. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06) (дата звернення 17.04.2017).

195. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. Міністерство закордонних справ України. 2013. URL: [http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid\\_OGP-MFA.pdf](http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf) (дата звернення 24.05.2017).

196. Гнидюк Н., Горшкова В., Дніпренко Н., Маркіна Т. Посібник щодо проведення публічних консультацій в рамках проекту «Позиція громадськості щодо урядових пріоритетів та інституціоналізація урядових консультацій з громадськістю у процесі формування державної політики в Україні». Київ, 2004. 67 с.

197. The United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата звернення 11.06.2017).

198. Pammett Jon H., Goodman N. Consultation and evaluation practices in the implementation of Internet voting in Canada and Europe. Canada. 2013. 63 p. URL: [http://www.elections.ca/res/rec/tech/consult/pdf/consult\\_e.pdf](http://www.elections.ca/res/rec/tech/consult/pdf/consult_e.pdf) (дата звернення 02.05.2017).

199. Regulation (ec) no 1049/2001 of the European parliament and of the council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament. Council



and Commission documents. 2001. URL: [http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/r1049_en.pdf) (дата звернення 01.05.2017).

200. The World Justice Project Open Government Index 2015 Report. Washington, 2015. 53 p. URL: [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi\\_2015.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf) (дата звернення 13.05.2017).

201. Presidency Conclusions Copenhagen European Council. 21-22 June 1993 URL: [http://www.europarl.europa.eu/enlargement\\_new/europeanouncil/pdf/cor\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeanouncil/pdf/cor_en.pdf) (дата звернення 11.04.2017).

202. Пилаєва В.М. Шляхи адаптації вітчизняного законодавства до правових норм європейського союзу у сфері забезпечення принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні // Від громадянського суспільства – до правової держави: міжнародна конференція молодих вчених та студентів, м. Харків, 24 квіт. 2015 р. С. 306–310. URL: [http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik\\_24\\_04\\_2015.pdf](http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik_24_04_2015.pdf) (дата звернення 20.03.2017).

203. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України, Програма, Перелік від 18.03.2004 № 1629-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення 04.02.2017).

204. Україна: Оцінювання системи врядування. // SIGMA. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. Київ, 2007. 352 с.

205. Зміст *Acquis Communautaire* європейського Союзу // European Consultants Organisation з J THALES Services SAS, STELLA Consulting, ESTEP та EFICOM. Київ, 2004. URL: [http://www.cpk.org.ua/files/es\\_acquis.pdf](http://www.cpk.org.ua/files/es_acquis.pdf) (дата звернення 10.05.2016).

206. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види // Часопис Київського університету права : укр. наук.-теорет. часоп. Київ, 2012. № 1. С. 338-343. URL: [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012\\_1/338.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_1/338.pdf) (дата звернення 03.05.2017).

207. Муравйов В. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС // Віче: громад.-політ. і теорет. журн. Верховна Рада України. Київ, 2013. № 8. С. 12-18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2013\\_8\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_8_6) (дата звернення 12.03.2017).

208. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 13.04.2017).

209. S. van Bijsterveld Transparency in the European Union: a crucial link in shaping the new social contract between the citizen and the EU. Tilburg University. The Netherlands, 2012. 16 p. URL: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/clanki/Agenda\\_\\_Bijsterveld-Paper.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Agenda__Bijsterveld-Paper.pdf) (дата звернення 12.09.2016).

210. Karageorgou V. Transparency principle as an evolving principle of EU law: Regulative contours and implications. 2013. 18 p. URL: <http://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-law> (дата звернення 19.02.2017).

211. Herwig C.H. Hofmann Mapping European Union Administrative Law. // West European Politics. Journal. UK, 2008. P. 662-676. URL: [http://www.mzes.unimannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/crosscutting/Papers\\_London\\_Nov2006/Hofmann.pdf](http://www.mzes.unimannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/crosscutting/Papers_London_Nov2006/Hofmann.pdf) (дата звернення 03.07.2017).

212. Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. URL: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)7E.pdf) (дата звернення 21.02.2017).

213. Реформа публічної адміністрації в Україні: Біла книга Київ, 2006 57 с. URL: <http://icps.newagelab.com.ua/pub/files/45/13/White%2006%20-%20Secretariat%20of%20the%20President%20U.pdf> (дата звернення 12.01.2017).

214. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування. Київ, 2012. 258 с.
215. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків, 1996. 164 с.
216. Чаплина М. Виконуючи функції контролюючого органу з доступу до публічної інформації, Офіс Омбудсмана прагне відповідати очікуванням суспільства. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/22916-dl-mixajlo-chapliga-vikonuyuchi-funktsiii-kontrolyuyuchogo-organu-z-dostu/> (дата звернення 15.07.2017).

## ДОДАТОК

### Список публікація здобувача за темою дисертації

*– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. № 6–1. Т. 3. С. 23–29.

2. Пилаєва В. М. Класифікація загальних принципів діяльності органів виконавчої влади в Україні // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2015. № 1151. С. 215–219.

3. Пылаева В. Н. Система принципов деятельности органов исполнительной власти в Украине: проблемы правового закрепления // Legea și viața. 2016. № 1/2 (289). С. 87–91.

4. Пилаєва В. М. Проблеми нормативного закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві // Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 51–55.

5. Пилаєва В. М. Наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права // Право і суспільство. 2016. № 2. Ч. 2. С. 128–132.

6. Пилаєва В. М. Правові засади реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2016. Вип. 21. С. 261–264.

*- наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Pylaieva V. M. Transparency in public administration // «Академічні та наукові виклики різноманітних галузей знань у 21-му столітті»: матеріали IV міжнар. студентської наукової конф., м. Харків, 20 берез. 2015. Ч. 1. Humanities. 2015. С. 79–82. (форма участі – очна)

8. Пилаєва В. М. Шляхи адаптації вітчизняного законодавства до правових норм європейського союзу у сфері забезпечення принципів діяльності

органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: міжнар. конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 24 квіт. 2015 р. С. 306–310. URL: [http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik\\_24\\_04\\_2015.pdf](http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/Sbornik_24_04_2015.pdf). (форма участі - очна)

9. Пилаєва В. М. Принцип транспарентності як чинник забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади // Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 18–19 верес. 2015 р. С. 30–35. (форма участі – очна)

10. Пилаєва В. М. Міжнародно-правові акти в сфері закріплення принципу транспарентності діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] // Верховенство права – основоположний принцип правової держави: VII Науковий круглий стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів, м. Харків, 18 груд. 2015 р. С. 201–207. URL: <http://jurfak.univer.kharkov.ua/docs/zbirnyk-18122015.pdf>. (форма участі - очна)

11. Пилаєва В. М. Генезис розвитку та законодавчого закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] // Від громадянського суспільства – до правової держави: XII міжнар. наукова конф. молодих вчених та студентів, м. Харків, 22 квіт. 2016 р. С. 312-315. (форма участі-очна) URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11809/2/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%2022.04.2016.pdf>.