

УДК 342.51:34.028

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132875>

*Г. А. Терещук*, канд. юрид. наук, доцент  
Тернопільський національний економічний університет  
Кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права  
вул. Стрілецька, 21/9, Луцьк, 43021, Україна

## ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ КЛЮЧОВИХ ПРИНЦИПІВ

У статті проаналізовано сучасний принцип прозорості і відкритості діяльності органів публічної адміністрації в Україні – транспарентність. Розглянуто практичний досвід забезпечення транспарентності діяльності органів публічної адміністрації і розроблено комплексні напрямки щодо удосконалення механізмів прозорості й відкритості державних органів в реалізації публічної політики в Україні.

**Ключові слова:** принцип транспарентності, органи публічної адміністрації, прозорість, відкритість, робота з громадськістю, громадська експертиза, інформування.

**Постановка проблеми.** Належне управління в органах публічної адміністрації включає набагато більше, ніж влада держави чи політична сила. Верховенство права, прозорість та підзвітність адміністративної процедури або інституційного оформлення – саме це є принципом демократизації суспільства, не тільки уповноважені органи. Найбільш ефективні процеси управління, коли вони стійкі та стримуються законними, ефективними інститутами.

Восени 2002 року 191 держави-член ООН поставили собі вісім цілей розвитку тисячоліття: викорінення крайньої бідності та голоду, вдосконалення загальноосвітньої початкової освіти, сприяння гендерній рівності та розширенню можливостей жінок; зниження дитячої смертності, покращення здоров'я матерів; боротьба з ВІЛ/СНІД, малярією та іншими хворобами, забезпечення екологічної стійкості та глобальне партнерство для розвитку.

Забезпечити цю сталість настільки складно, що вказані цілі мають технічний та ресурсний характер, і вони не менш складні для держав-членів ООН: мобілізувати людей та ресурси, щоб створювати та реалізовувати складні політичні рішення; залучати своїх громадян до ініціатив, які визначають їх майбутнє.

У цьому контексті ключовим моментом є належне врядування, верховенство права, прозорість та відповідальність, включаючи партнерські відносини між державою та суспільством, а також громадянські партнерства, які мають підтримуватися не лише належними цілями, а й довгостроковими, конвергентними стимулами та сильними інституціями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації на сьогодні має невичерпану актуальність. Серед наукових джерел з проблем забезпечення принципу гласності – значний внесок публікацій, що містять результати аналізу доступу до інформації в Україні, зробили наступні вчені: С. Бурлаков, Г. Гаврюшенко, Т. Кагановська, Г. Кудрявцев, Л. Наливайко, В. Пиласва, В. Скрипнюк, В. Сухонос, В. Серьогін, Ю. Тодика, О. Щербанюк та інші. Однак питання реалізації принципу гласності в діяльності органів публічної адміністрації зачіпалися лише в окремих працях, зокрема, такими дослідниками, як В. Нестерович, Г. Задорожня, проте комплексно не досліджувалися.

Тому **метою нашої статті** є комплексне визначення особливостей реалізації принципу транспарентності публічних органів адміністрації в Україні, механізм практичного застосування із вихідними результатами довіри громадськості.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип транспарентності публічних органів адміністрації став фундаментом системи європейських принципів управління й належної

адміністрації («good administration»), в той же час для українського законодавця він є феноменом.

Досліджуючи поняття «транспарентності», можна сказати, що воно має іноземне походження і в перекладі з латинської означає «trans» – прозорий та «pareo» – очевидний. Дослівний переклад з англійської мови «transparency» означає «прозорість». За своєю суттю транспарентність як принцип діяльності органів публічної адміністрації є системною категорією, яка полягає в забезпеченні права кожного громадянина доступу до публічної інформації.

Найчастіше поняття «транспарентності» досліджується в політичній або правовій площині. Так, наприклад, О. Романченко розглядає «транспарентність центрального банку», категорію досить давню та відому, під чим 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 [1].

В свою чергу англійський науковець К. Худ, говорить, що «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» [2, с. 5].

На сьогоднішній день доктрина адміністративного права налічує в собі кілька 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) отожднення 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 [3, с. 129].

Ми погоджуємося з тим, що найбільш вагомим демократичним механізмом впливу громадянського суспільства на представницький орган публічної адміністрації є громадська думка, яка в сучасній державі є неофіційною «четвертою владою».

Громадська думка формується як результат рефлексивної оцінки його суб'єктами фактів навколишньої дійсності в процесі інформаційно-комунікаційної діяльності. Для того, щоб при формуванні громадської думки запобігти найголовнішій загрози – маніпулюванню громадською думкою – необхідна наявність безлічі альтернативних джерел інформації та свободи доступу до таких джерел для всіх громадян та інституційних структур громадянського суспільства [4, с. 5]. Таким чином, один з найпотужніших джерел соціальної, економічної та політичної інформації є система державного управління, що і визначає першорядну значимість її відкритості і прозорості для суспільства.

Проаналізувавши сутність транспарентності, можемо сказати, що метою цього принципу є максимальне залучення громадськості до процесу управління органів публічної адміністрації, повна довіра та взаємодія у прийнятті управлінських рішень. Це пояснюється тим, що Україна знаходиться в стані нестабільності економіки, низького рівня правового та соціального захисту; невідповідності прожиткового мінімуму ринковим цінам на товари та послуги і т. д. Люди зневірилися у свій захист зі сторони правоохоронних органів та сприяння органів публічної адміністрації. Питання носить дійсно критичний характер і вже сьогодні потребує докорінних, свідомих змін.

Досліджуючи систему забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації доцільно спиратися на європейську модель побудови правових відносин державних органів та інститутів громадянського суспільства, над розробкою якої працювали експерти Ради Європи.

Так, проаналізувавши вітчизняне законодавство в галузі транспарентності органів публічної адміністрації, можна помітити невідповідність основних положень, що стосуються відкритості, публічності і гласності до норм та стандартів Європейського Союзу.

Як правило, законодавство України прописує загальні засади, правовий статус, юридичну відповідальність державного органу чи органу місцевого самоврядування і не забезпечує реального механізму реалізації того чи іншого правового режиму. Це саме стосується і права громадян на доступ до публічної інформації

Ефективним засобом подолання прогалин нормативно-правового забезпечення права доступу до публічної інформації, принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності в діяльності державних органів в Україні сьогодні виступає необхідність проведення законодавчого забезпечення «принципу транспарентності в діяльності державних органів» та закріплення принципу нормативно-правовими актами, в сфері регулювання діяльності органів публічної адміністрації [5, с. 102].

Так, Закон України «Про державну службу» [6] закріплює принципи державної служби, розкриваючи «забезпечення рівного доступу до державної служби та прозорості», однак, в ні нормах Закону, ні в роз'ясненнях до нього не згадується категорія «транспарентності».

На противагу цьому, принцип транспарентності органів публічної адміністрації закріплений нормами права Європейського Союзу. Виходячи з цього, в процесі гармонізації норм вітчизняного законодавства до норм ЄС, український законодавець повинен закріпити принцип транспарентності органів публічної адміністрації на законодавчому рівні, прописати механізм його реалізації відповідно до норм ЄС, і, загалом, забезпечити відповідність таких внутрішніх актів стандартам міжнародного права та права Європейського Союзу.

За результатами дослідження В. М. Пиласової, можна стверджувати, що система забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, побудована за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики поділена 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, запровадження електронної демократії; 3) налагодження політичного діалогу влади і суспільства, 4) побудова партнерських відносин [5, с. 103]. Можна цілком погодитися із автором, додавши те, що комунікація будь-якого органу публічної адміністрації з громадськістю повинна ґрунтуватись на обов'язковій ініціативності першого, і лише тоді громада зможе повірити у транспарентність органу влади.

У демократичній державі реалізація принципу транспарентності органів публічної адміністрації є однією з важливих і невід'ємних складових державної інформаційної політики, стратегічна мета якої полягає в побудові відкритого інформаційного суспільства.

Як показує світова практика, запровадження єдиної державної інформаційної політики, що включає постійний контроль інформаційної діяльності всіх інститутів публічних органів влади, вимагає координації з одного, наділеного прямими повноваженнями адміністративного центру на рівні вищого керівництва держави при персональній відповідальності за її проведення одного з вищих державних посадових осіб [7, с. 45].

Приклад такої моделі може демонструвати створення в 1980 році в Адміністративно-бюджетному управлінні США (Office of Management & Budget) Управління у справах інформації та регулювання (Office of Information and Regulatory Affairs), адміністратор якого призначається Президентом США за поданням і схваленням Сенату Конгресу США, підзвітний Сенату [8].

Ефективна форма контролю полягає в громадській експертизі конкретних рішень і дій органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. Зміст практичної реалізації громадської експертизи включає політико-правовий аналіз офіційних документів, які фіксу-

ють дії і рішення влади. Для цього потрібні професійні навички, знання й досвід роботи з такими фактичними даними і документами.

На сьогоднішній день в Україні вже є зрушення щодо реалізації принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Не можна не згадати затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки; ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності», яким «передбачено регуляцію волонтерського руху з урахуванням кращої світової практики» [9, с. 22]; створення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства; спрощення процедури створення громадських об'єднань [10]; спрощення процедури приєднання територіальних громад.

Разом з тим, аналізуючи дані Державної Служби Статистики в Україні з моменту ухвалення Законів «Про громадські організації» та «Про волонтерську діяльність» кількість зареєстрованих громадських об'єднань та організацій почала знижуватись у порівнянні за даними 2013-2014 років. Такий перебіг подій свідчить про зниження громадської активності [11], а, відповідно, зниження рівня громадської довіри та падіння авторитету органів публічної адміністрації.

Виокремлюючи напрями забезпечення принципу транспарентності органів публічної адміністрації, вважаємо дієвим методом – оприлюднення соціального звіту державного органу, іншими словами, соціальний бюджет.

Соціальний звіт органу публічної адміністрації передбачає такі соціальні гарантії громадянам: інформація про результати діяльності органу за рік, півроку, квартал; фінансові документи про діяльність; організаційна структура органу та керівний склад; план роботи на рік; план публічних закупівель на рік та звіт за попередній рік; тендерні угоди; пріоритети й цілі державного управління, заплановані та досягнуті результати і т.д.

Таким чином, публічно висвітлена інформація у вигляді соціального звіту стане дієвим інструментом побудови довіри громадян до органу публічної адміністрації.

Наступним вкрай важливим інструментом забезпечення принципу транспарентності виконавчої влади в державах-членах ЄС є забезпечення органами виконавчої влади права доступу громадян до публічної інформації. Європейська Комісія визначає, що право громадян на інформацію про діяльність державних інституцій має забезпечуватись за посередництвом реалізації права на звернення до державних органів, упровадження електронного уряду й опублікування документів з ініціативи самих державних органів. Відповідно до ст. 10 Конвенції 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 й ефективності державного управління [12, с. 27].

Ще одним дієвим способом забезпечення транспарентності органів публічної адміністрації є створення громадських, наглядових рад. Громадські ради, в свою чергу, є дорадчим органом при органі публічної адміністрації і прямо представляють інтереси громади, лобюють прийняття рішень, ініційованих громадою, таким чином, впливають на локальну політику територіальної одиниці.

**Висновки.** Проаналізувавши практику діяльності органів публічної адміністрації, ступінь їх відкритості і прозорості, видається за необхідне запровадити систему суспільної підзвітності, спрямовану на підвищення рівня інформованості населення про діяльність публічних органів державної влади. Доцільно виділити наступні пріоритетні напрями такої діяльності:

- підготовка і видання органами публічної адміністрації соціальних звітів про свою діяльність (як показує практика, публікація таких звітів (за квартал, півріччя, рік) підвищує рівень інформованості, а в результаті, довіри населення до діяльності органів публічної влади. Соціальні звіти є критерієм для визначення рейтингу органу публічної адміністрації, де основним показником є прозорість, відкритість його діяльності);

- публічне звітування органу публічної адміністрації перед представниками громадськості під час прес-конференцій, зустрічей, круглих столів і т.д.;

- привернення уваги засобів масової інформації до роботи органів публічної адміністрації (сприяння засобам масової інформації в конструктивному висвітленні роботи органів публічної адміністрації, сприяння в підготовці аналітичних матеріалів);
- видання буклетів, бюлетенів, листівок, інших масових інформаційних матеріалів про роботу органу публічної адміністрації;
- визначення рейтингу органів публічної адміністрації за критерієм відкритості (досвід складання рейтингів таких органів, визнаний експертами досить успішним в якості однієї з форм стимулювання до забезпечення прозорості діяльності державної влади);
- надання безоплатної правової допомоги з інформуванням громади про їх права;
- проведення роз'яснювальної та просвітницької роботи серед населення, в тому числі молоді (подача такої інформації, мета та необхідність громадської участі в діяльності органів публічної адміністрації повинна бути системною, здійснюватися із залученням засобів масової інформації, представників органу місцевого самоврядування та громадських організацій, об'єднань).

Разом з цим, в контексті посилення реалізації принципу транспарентності органам публічної адміністрації України необхідно продовжувати роботу по реальному забезпеченню різних способів доступу громадян і організацій до інформації про свою діяльність, зокрема, по наповненню офіційних сайтів, сторінок в соціальних мережах.

Реалізація цих пропозицій дозволить не лише підвищити рівень інформованості населення про діяльність органів публічної адміністрації, а й забезпечить реалізацію принципу транспарентності органів публічної адміністрації. Як результат, зросте рівень суспільної довіри, підвищиться потенціал громадського залучення до державотворення, і головне, ми станемо на шлях з протидії корупції у всіх сферах публічної адміністрації.

### Список літератури

1. Романченко О. Транспарентність регуляторів фінансового ринку та розвиток ризику менеджменту у фінансових установах. URL: [http://www.ufin.com.ua/analit\\_mat/dm/047.htm](http://www.ufin.com.ua/analit_mat/dm/047.htm) (дата звернення 02.03. 2018).
2. 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.
3. Пилаєва В. М. Наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права [Текст] // Право і суспільство. 2016. – № 2. – Ч. 2. – С. 128–132.
4. Нисневич Ю. А. Открытость, прозрачность и подотчетность государственного управления [Текст] // Юридический вестник // Ю. А. Нисневич. 2015. – № 1(6). – Ч. 2. – С. 5
5. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні [Текст]. – Дис... на здоб. наук. ступеня канд. юрид. 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. – 225 с.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року зі змінами і доповненнями від 20.01.2018 року // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 05.03.2018 р.).
7. Нисневич Ю. А. Информация и власть [Текст] // Ю. А. Нисневич / М.: Мысль, 2000. – С. 45, 84.
8. Артамонов Г., Кристальный Б., Травкин Ю. Государственное управление развитием информатизации в США. Русский Гуманитарный Интернет-Университет, 2004. URL: [http://www.i-u.ru/biblio/archive/artamonov\\_gos/](http://www.i-u.ru/biblio/archive/artamonov_gos/). (дата звернення 05.03.2018 р.).
9. Демократія участі в Україні. Стан реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства [Текст] / М. І. Ставнійчук та ін. Київ, 2015. – 170 с.
10. 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 11.03.2018 р.).
11. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання: публікація документів Державної Служби Статистики України. URL: [https://ukrstat.org/uk/edrpo/ukr/EDRPU\\_2016/ks\\_orfg/ks\\_orfg\\_0\\_116.htm](https://ukrstat.org/uk/edrpo/ukr/EDRPU_2016/ks_orfg/ks_orfg_0_116.htm) (дата звернення 12.03.2018 р.).
12. Пилаєва В. М., Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід [Текст] // В. М. Пилаєва / Науковий вісник Херсонського державного університету. – Випуск 6-1. – Том 3. – 2014. – С. 27.

Стаття надійшла 24.05.2018 р.

*Г. А. Терещук*, канд. юрид. наук, доцент  
Тернопольский национальный экономический университет  
Кафедра конституционного, административного и финансового права  
ул. Стрелецкая, 21/9, Луцк, 43021, Украина

## **ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ КАК ОДИН ИЗ КЛЮЧЕВЫХ ПРИНЦИПОВ**

### **Резюме**

В статье проанализирован современный принцип прозрачности и открытости деятельности органов публичной администрации в Украине – прозрачность. Рассмотрен практический опыт обеспечения прозрачности деятельности органов публичной администрации и разработаны комплексные направления по совершенствованию механизмов прозрачности и открытости государственных органов в реализации публичной политики в Украине.

**Ключевые слова:** принцип прозрачности, органы публичной администрации, прозрачность, открытость, работа с общественностью, общественная экспертиза, информирование.

*G. A. Tereshchuk*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
Ternopil National Economic University  
the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law  
Streletskaia Street, 21/9, Lutsk, 43021, Ukraine

## **TRANSPARENCY IN ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AS ONE OF THE KEY PRINCIPLES**

### **Summary**

The article analyzes the modern principle of transparency and openness of the activities of public administration bodies in Ukraine – transparency. Practical experience in ensuring transparency in the activities of public administration bodies has been considered, and comprehensive directions have been developed to improve the mechanisms of transparency and openness of state bodies in the implementation of public policy in Ukraine.

**Key words:** transparency principle, public administration bodies, transparency, openness, work with the public, public expertise, information.