

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МАРТИНЕНКО ДЕНИС РУСЛАНОВИЧ

УДК 342.9 (043)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ**

Спеціальність 081 Право
Галузь права 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

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

Науковий керівник:

Буханевич О. М., д.ю.н.,
професор, член-кореспондент НАПрНУ,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права

Хмельницький – 2023

АНОТАЦІЯ

Мартиненко Д.Р. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у галузі знань 08 Право. – Хмельницький університет управління та права, 2023.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням, присвяченим удосконаленню теоретичних та практичних адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади.

Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю виконання рекомендацій Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС в частині прозорості публічного управління, фінансів та бюджетного процесу; формування довіри громадян до діяльності органів публічної влади, забезпечення належного громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб.

У результаті проведеного дослідження, системного аналізу здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, чинного законодавства України та зарубіжних країн, права ЄС щодо забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, вирішено наукове завдання удосконалення транспарентності діяльності органів публічної влади, сформульовано певні теоретичні висновки та розроблено низку пропозицій до національного законодавства у досліджуваній сфері.

Зазначено, що вирішення наукового завдання реалізації транспарентності у сфері публічного управління передбачає аналіз права людини на інформацію як основи впровадження такого принципу, закономірностей розвитку постіндустріального інформаційного суспільства. Конкретизовано три фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління.

По-перше, це роздержавлення, приватизація, дерегуляція; по-друге, це децентралізація; по-третє, це інтеграція України у ЄС та глобалізація в умовах постіндустріального інформаційного суспільства.

Аргументовано, що транспарентність у демократичному суспільстві обумовлена взаємопроникненням права та інформації. Двосторонній вплив інформації на право і права на інформацію формує складові правового режиму транспарентності у сфері публічної влади.

На основі аналізу історичних пам'яток виокремлено етапи становлення транспарентності у сфері публічного управління. Поява самого поняття транспарентності датується XV сторіччям. Період XVII-XVIII сторіччя визначається практичним впровадженням засад транспарентності у діяльність органів державної влади, судів. Наступний період XVIII-середини XX сторіччя обумовлений першим законодавчим закріпленням принципу транспарентності як умови функціонування органів публічної влади. Останній період охоплює середину XX сторіччя по теперішній час та характеризується впровадженням ідеї транспарентної держави як основи демократичної форми правління. Цей період обумовлений впровадженням ідеї прозорості та відкритої держави, у тому числі і на міжнародному рівні. Виходячи з особливостей становлення української державності та демократичних засад публічної влади, виокремлено три етапи впровадження транспарентності у національну систему публічного управління у новітній історичний період: початковий (з 1991 року по 1997 рік); перехідний (з 1998 року по 2014 рік); період модернізації (з 2015 року по теперішній час).

При дослідженні категоріально-понятійного апарату конкретизовано зміст транспарентності як правової категорії. По-перше, як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних відомостей) будь-якої зацікавленої особи про діяльність, прийняті рішення, акти органів публічної влади або стан тої чи іншої діяльності у сфері публічного управління (її об'єктів та/або результатів), що дозволяє такій особі мати повну уяву про їх діяльність. По-друге, як інформаційний процес, який представляє сукупність

дій з доступу до інформації, ознайомлення з інформацією або її надання до ознайомлення у визначених законом межах, забезпечує прозорість діяльності органів публічної влади. По-третє, як правовий режим, який складається з сукупності правовідносин з доступу осіб до інформації у сфері публічного управління, у тому числі зі застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій, з належною повнотою, достатністю та достовірністю. Зазначено, що правовий режим загальнодоступної інформації та транспарентності не співпадають за обсягом, оскільки режим транспарентності охоплює і випадки доступу до інформації з обмеженим доступом уповноваженої законом особи. По-четверте, як правовий принцип, який передбачає відкритість, прозорість інформації про систему публічного управління та діяльність органів публічного управління (опублікування нормативно-правових актів, публічна звітність органів управління та місцевого самоврядування, відкриті засідання, висвітлення адміністративного процесу прийняття рішень, оприлюднення результатів діяльності органів публічного урядування, прозорість та доступність інформації щодо державних витрат); вільний доступ до державної служби та служби у органах місцевого самоврядування на конкурсних засадах; участь громадян, інституцій громадянського суспільства та суб'єктів господарювання у розробці державної політики у сфері публічного управління, контролі за діяльністю органів публічної влади; використання інформаційно-комунікаційних технологій для висвітлення діяльності органів публічного урядування; цифровізація адміністративних процедур; судовий захист інформаційних прав та законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій у сфері публічного урядування; наявність процедури адміністративного оскарження порушених інформаційних прав громадян.

Запропоновано особливості реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану: впровадження системи громадського контролю, моніторингу за діяльністю органів публічної влади в умовах воєнного стану; усунення зайвих бюрократичних процедур у сфері надання адміністративних послуг; цифровізація процесів законотворення, правозастосування та

публічного адміністрування; висвітлення діяльності органів публічної влади з врахуванням обмежень правового режиму воєнного стану (тимчасове обмеження доступу до державних реєстрів, недопустимість розголошення інформації про місцезнаходження об'єктів критичної інфраструктури, заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів).

Конкретизовано ознаки суб'єктів публічної влади, на яких поширюються вимоги транспарентності діяльності: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері публічної влади; включення у узгоджену та функціонально-організовану систему публічного управління; реалізація суспільних цінностей у інформаційних правовідносинах; забезпечення відкритості та прозорості діяльності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; юридична відповідальність за незаконні дії, бездіяльність у сфері забезпечення транспарентності.

У роботі конкретизовано види суб'єктів, на яких поширюється вимога транспарентності діяльності, та таких, які повинні забезпечувати транспарентність органів публічної влади, мають право публічно висвітлювати діяльність органів публічної влади.

На основі аналізу організаційно-інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління конкретизовано його складові: інформаційні ресурси органів публічного управління, фізичних осіб, установ, підприємств, організацій всіх форм власності; правовий режим інформаційних ресурсів у сфері публічного управління, захист прав громадян та підприємств, установ, організацій всіх форм власності.

Аргументовано доцільність удосконалення організаційно-інституційного забезпечення транспарентності шляхом зобов'язання засобів масової інформації, третіх осіб додержуватися якісних характеристик інформації про діяльність органів публічного управління. Тобто інформація

повинна бути зрозумілою (отриманою у доступній для розуміння формі), своєчасною (отриманою протягом обмеженого її призначенням часу), достовірною (отримана з джерел, які відповідають за її дійсність та реальність), достатньою (отриманою у необхідному обсязі).

Запропоновано впровадження системного рішення, антикорупційного інформаційного стандарту, як складової антикорупційного законодавства, запобігання корупції, а саме: прозорості інформаційного обміну між публічними та приватними особами у визначених законом межах; забезпечення якості нормативної інформації; створення спеціальних антикорупційних інформаційних режимів; широкого інформування громадськості про стан корупції; встановлення заборон та механізмів юридичної відповідальності для всіх категорій потенціальних суб'єктів корупційних правопорушень. Аргументовано доцільність повернення електронного декларування для чиновників, депутатів та суддів на час воєнного стану.

Аргументовано доцільність впровадження ефективного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування об'єктами комунальної форми власності.

Сформульоване авторське визначення адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності як сукупності інструментів публічного управління, у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури, спрямованих на надання повних, достатніх та достовірних відомостей про діяльність органів публічної влади; залучення громадян до розробки та реалізації державної політики за сферами публічного управління; впровадження громадського контролю. Вказано на відсутність адміністративно-правових засобів гарантування права громадян на звернення: норми Закону України «Про звернення громадян» в частині контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян та відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про звернення

громадян мають декларативний характер, процедура звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є неефективною. На підставі порівняльно-правового аналізу національного законодавства та права ЄС запропоновано систему парламентського контролю за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації, звернення громадян зі створенням інституції Уповноваженого Верховної Ради з питань захисту інформаційних прав громадян.

Узагальнено адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності у сфері публічної влади: громадський контроль за діяльністю органів публічної влади; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень в сфері інформаційних прав громадян; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в інформаційних відносинах та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

На підставі порівняльно-правового аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури Німеччини запропоновано наступні шляхи удосконалення прозорості національних адміністративних процедур: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його публічного проголошення такій особі.

Забороновано впровадити інформаційну взаємодію між всіма органами публічної влади, які зобов'язані адмініструвати загальнодоступні державні реєстри. Такий підхід спрямований на удосконалення транспарентності всієї системи публічного адміністрування.

На підставі порівняльного аналізу досвіду Франції та України у сфері забезпечення транспарентності публічного управління аргументовано доцільність надання електронної публічної послуги без обов'язкового застосування електронного цифрового підпису, тобто законодавчо

врегулювати питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису.

Розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади: впровадження міжгалузевго підходу до принципу транспарентності для всіх органів публічної влади, внесення змін у Закон України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», Кодекс України про адміністративні правопорушення в частині відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян, реалізації контрольного-наглядового механізму забезпечення транспарентності органів публічної влади. Запропоновано шляхи удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та законопроектів «Про нормативно-правові акти» в частині нормотворчої техніки, визначення понять, транспарентності застосування інструментів адміністративної процедури (адміністративних актів, адміністративних договорів, актів-планів, актів-дій), транспарентності прийняття адміністративних актів суб'єктами дискреційних повноважень.

Ключові слова: транспарентність, прозорість, орган публічної влади, публічне управління, інформація, запобігання корупції, публічно-владні повноваження, інформаційно-комунікаційні технології, електронне урядування, принцип, правовий режим, громадський контроль.

SUMMARY

Martynenko D.R. Administrative and Legal Foundations of Transparency Securement in the Activities of Public Authorities. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 "Law" in the field of knowledge 08 "Law". Khmelnytsky University of Management and Law, 2023.

Thesis is a complex research devoted to the improvement of theoretical and practical administrative legal principles of transparency securement in the activities of public authorities.

The relevance of the research topic is conditioned with need to implement the recommendations of the European Commission regarding the status of Ukraine for EU membership in terms of transparency of public administration, finances, and budget process; formation of citizens' trust in the activities of public authorities, provision of a proper public control over the activities of public authorities and their officials.

As a result of the conducted research, along with a systematic analysis of the achievements of domestic and foreign jurisprudence, current legislation of Ukraine and foreign countries, EU law on ensuring the transparency of the activities of public authorities, the scientific task of an improvement of the transparency of the activities of public authorities has been solved, certain theoretical conclusions were formulated and a number of proposals for the national legislation in the researched area have been developed.

It is noted that the solution of the scientific task of implementing transparency in the field of public administration involves an analysis of the human right to information as the basis for the implementation of such a principle, as well as the patterns of the post-industrial informational society development. Three factors have been specified that determined the need to find a new methodology for introducing transparency in the field of public administration. First of all, it is denationalization, privatization, deregulation; secondly, it is decentralization; thirdly, it is the integration of Ukraine into the EU and globalization in the conditions of the post-industrial informational society.

It is argued that transparency in a democratic society is conditioned with the interpenetration of law and information. The bilateral influence of an information on law and rights to information forms the components of legal regime of transparency in the sphere of public authority.

On the basis of the analysis of historical monuments, the stages of transparency in the field of public administration have been distinguished. The appearance of the very concept of transparency dates back to the 15th century. The period of the XVII–XVIII centuries is determined by the practical implementation of the principles of transparency in the activities of state authorities and courts. The following period of the 18th–mid–20th century is conditioned with the first legislative consolidation of the principle of transparency as a condition for the functioning of public authorities. The last period covers the middle of the 20th century to the present and is characterized by the introduction of the idea of a transparent state as the basis of a democratic form of government. This period is conditioned with the implementation of the idea of a transparent and open state, including the international level. Based on the peculiarities of the formation of Ukrainian statehood and the democratic foundations of public power, three stages of the introduction of transparency into the national system of public administration in the most recent historical period are distinguished: initial (1991–1997); transitional (1998–2014); modernization period (from 2015 till nowadays).

When studying the categorical and conceptual apparatus the content of transparency as a legal category was specified. First, as the state of information (availability of complete, sufficient and reliable information) of any person concerned about the activity, decisions, acts of public authorities or the state of this or that activity in the field of public administration (its objects and/or results); it allows such a person to have a complete idea of their activities. Secondly, as an information process, which represents a complex of actions related to an access to information, acquaintance with information or its provision for the acquaintance within the limits defined by law. Thirdly, as a legal regime, which consists of a complex of legal relations on the access of persons to information in the field of public administration with proper completeness, sufficiency and reliability. It has been noted that legal regime of publicly available information and transparency do not coincide in terms of scope, since the transparency regime also covers cases of an access to information with limited access by a person authorized by law. Fourthly,

as a legal principle that provides for the openness of information about the system of public administration and the activities of public administration bodies (publication of normative legal acts, public reporting of administration and local self-government bodies, open meetings, coverage of the administrative decision-making process, publication of the results of the activities of public administration bodies, transparency and availability of information on public spending); free access to public service and service in local self-government bodies on a competitive basis; participation of citizens, institutions of civil society and business entities in the development of state policy in the field of public administration, control over the activities of public authorities; the use of information and communication technologies to cover the activities of public administration bodies; digitalization of administrative procedures; judicial protection of informational rights and legitimate interests of citizens, enterprises, institutions, and organizations in the field of public governance; existence of an administrative appeal procedure for violated information rights of citizens.

Features of the implementation of the principle of transparency under martial law are suggested: implementation of a system of public monitoring of the activities of public authorities under martial law; elimination of unnecessary bureaucratic procedures in the field of providing administrative services; digitalization of law-making, law enforcement and public administration processes; coverage of the activities of public authorities, taking into account the limitations of legal regime of martial law (temporary restriction of an access to state registers, inadmissibility of disclosure of information about the location of critical infrastructure objects, prohibition of peaceful meetings, rallies, marches and demonstrations, other mass events).

Characteristics of public authority entities subject to the requirements of activity transparency have been specified: presence of public authority (including delegated) powers, performance of organizational administrative, service, control and supervisory functions in the sphere of public authority; inclusion into a coordinated and functionally organized system of public administration;

implementation of social values into informational legal relations; provision of an openness and transparency of activity only on the basis, within the limits of authority and in the manner provided by the Constitution and laws of Ukraine; legal responsibility for illegal actions, inaction in the field of transparency provision.

The study specifies the types of entities to which the requirement of transparency of activity is applied, and those that must ensure the transparency of public authorities and have the right to publicly cover the activities of public authorities.

On the basis of the analysis of the organizational and institutional transparency of the activity of public administration bodies, its components were specified: information resources of public administration bodies, individuals, institutions, enterprises, organizations of all forms of ownership; legal regime of information resources in the field of public administration, protection of the rights of citizens and enterprises, institutions, organizations of all forms of ownership.

The expediency of the improvement of the organizational and institutional provision of transparency by obliging mass media and third parties to comply with quality characteristics of information about the activities of public administration bodies has been argued. That is, the information must be clear (received in an understandable form), timely (received within the time limited by its purpose), reliable (received from sources responsible for its validity and reality), sufficient (received in the necessary quantity).

It is proposed to introduce a system solution, an anti-corruption information standard, as a component of an anti-corruption legislation, namely: transparency of information exchange between public and private persons within the limits defined by law; provision of the quality of regulatory information; creation of special anti-corruption information regimes; broad informing of the public about the state of corruption; establishment of prohibitions and mechanisms of legal responsibility for all categories of potential subjects of corruption offenses.

The expediency of the implementation of an effective public control over the activities of local self-government bodies, as well as the maximum involvement of

community residents in the processes of development and decision-making regarding the use of communal property objects, is argued.

Author's definition of administrative and legal means of transparency securement as a complex of public management instruments, including the use of information and communication technologies, digital infrastructure, aimed at providing complete, sufficient and reliable information on the activities of public authorities; involvement of citizens in the development and implementation of state policy in the areas of public administration; introduction of public control, has been formulated. The lack of administrative and legal means of guaranteeing the right of citizens to appeal is noted: the norms of the Law of Ukraine "On Citizen Appeals" in the part of monitoring compliance with the legislation on citizen appeals and the responsibility of officials for violating the legislation on citizen appeals are declarative in nature, the procedure for applying to the Commissioner of the Verkhovna Rada of human rights is ineffective. On the basis of a comparative legal analysis of national legislation and EU Law, a system of parliamentary control over compliance with the legislation on access to public information, appeals of citizens to create the institution of the Verkhovna Rada Commissioner for the Protection of Information Rights of Citizens has been suggested.

The administrative and legal means of ensuring transparency in the sphere of public authority are summarized: control over the activities of public authority bodies; restorative measures; prevention of offenses in the field of information rights of citizens; measures of persuasion; measures of administrative coercion applied for the purpose of prevention, termination of offenses in information relations and bringing the guilty to administrative responsibility.

On the basis of a comparative legal analysis of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and the Federal Law on Administrative Procedures of Germany, the following ways for the improvement of the transparency of national administrative procedures are suggested: the validity of an administrative act with respect to the person, whom it is assigned to or whose legitimate interests it breaks, begins from the moment of its public proclamation to such a person.

It is forbidden to introduce information interaction between all public authorities that are obliged to administer publicly accessible state registers. This approach is aimed at the improvement of the transparency of the entire system of public administration.

On the basis of a comparative analysis of the experience of France and Ukraine in the field of ensuring the transparency of public administration, the expediency of providing an electronic public service without the mandatory use of an electronic digital signature is argued, i.e. to legally regulate the issue of the legal force of an electronic document without an electronic digital signature.

Proposals have been developed to improve the legislation in the field of the securement of the transparency of public authorities activities: implementation of an interdisciplinary approach to the principle of transparency for all public authorities, amendments to the Law of Ukraine "On Citizen Appeals", "On Access to Public Information", the Code of Ukraine on Administrative Offenses in terms of responsibility for the violations of legislation on citizens' petitions, implementation of the control and supervision mechanism for ensuring the transparency of public authorities. Several ways to improve the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and draft laws "On Regulatory and Legal Acts" in terms of rule-making technique, definition of concepts, transparency of an application of administrative procedure instruments (administrative acts, administrative contracts, acts–plans, acts–actions), transparency of administrative acts adoption by the subjects of discretionary powers.

Keywords: transparency, clarity, public authority, public administration, information, prevention of corruption, public authority, information and communication technologies, electronic governance, principle, legal regime, public control, proper administration.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, які відображають основні наукові результати дисертації:

1. Мартиненко Д.Р. Правове забезпечення транспарентності у сфері електронного урядування на прикладі Франції. *Держава та регіони. Серія: Право.* № 1 (75). 2022. С. 163–167. URL : http://law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2022/28.pdf. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.28>.
2. Мартиненко Д. Р. Правові засади інформаційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* Випуск 34. 2022. С. 263–267. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7441968>.
3. Мартиненко Д. Р. Правове забезпечення транспарентності у сфері децентралізації публічної влади. *Академічні візії.* Випуск 13. URL : <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/90>. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo>.
4. Мартиненко Д. Р. Транспарентність як принцип діяльності органів публічної влади. *Global Prosperity.* Vol. 2. № 3. Р. 40–46. URL : <https://gprosperity.org/index.php/journal/article/view/87>. DOI: <http://doi.org/10.46489/gpj.2022-2-3-5>
5. Мартиненко Д. Р. До питання про транспарентність у сфері нагляду та контролю Національного банку за діяльністю мікрофінансових організацій. *Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри*: матеріали Науково-практичного круглого столу. Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 53–55.
6. Мартиненко Д. Р. Історико-правові передумови становлення транспарентності у діяльності органів публічної влади. *Осінні юридичні читання – 2022. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки. Випуск XXXII*: Матеріали Всеукраїнської

науково-практичної конференції. Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2022. С. 253–257.

7. Мартиненко Д. Р. Особливості реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії*: Матеріали II Міжнародної науково–практичної конференції. Кропивницький, 2022. С. 143–145.

8. Мартиненко Д. Р. Транспарентність як основа нормативного механізму протидії корупції. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2022. С. 42–44.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	28
1.1. Методологія дослідження проблем транспарентності в діяльності органів публічної влади.....	29

1.2. Історико-правові аспекти становлення транспарентності в діяльності органів публічної влади.....	58
1.3. Поняття та ознаки транспарентності як правової категорії.....	68
Висновки до розділу 1.....	87
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	91
2.1 Суб'єкти забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади.....	91
2.2 Організаційно-інституційне забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади.....	104
2.3 Адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади	116
Висновки до розділу 2.....	128
РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	132
3.1 Зарубіжний досвід забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади	132
3.2. Напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади	147
Висновки до розділу 3.....	158
ВИСНОВКИ.....	160
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	167
ДОДАТКИ.....	193

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах реформування публічної влади внаслідок підписання Угоди про асоціацію з ЄС, набуття Україною статусу кандидата на вступ у ЄС особливого значення набуло

питання впровадження транспарентності у діяльність органів публічного управління.

Істотні соціальні перетворення, воєнна агресія Російської Федерації, надання воєнної та грошової допомоги Україні державами-партнерами актуалізували питання прозорості публічного управління, фінансової діяльності держави.

Відкритість та прозорість діяльності органів публічного управління має істотне значення. Повне, своєчасне, достовірне і належне інформування громадян, інституцій громадянського суспільства про всі аспекти діяльності органів публічного управління сприяє підвищенню правової свідомості, складає умови для забезпечення належного громадського контролю за діяльністю органів публічного управління, формує довіру суспільства до публічних інституцій.

У чинному законодавстві відсутній єдиний підхід до інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, більшість норм щодо доступу до інформації про таку діяльність мають декларативний характер. Не всі організаційно-інституційні складові та інструменти транспарентності відповідають міжнародним стандартам належного урядування.

З теоретичної точки зору дослідження транспарентності обумовлене галузевим вирішенням питань транспарентності у цивільному, інформаційному, кримінальному праві, процесуальних галузях права. Внаслідок цього випрацьовуються відповідні рішення згідно з галузевими завданнями без комплексного підходу. Різне регулювання відносин транспарентності за галузевою ознакою призводить до хаотизації у сфері публічного управління.

Серед вітчизняних наукових досліджень, у яких був започаткований ґрунтовний аналіз транспарентності у сфері публічного управління, слід відзначити роботи В.М. Пиляєвої «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в

Україні» (2017); Г.А. Терещук «Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України». Проте комплексний аналіз категорії транспарентності діяльності органів публічної влади в умовах воєнної агресії не здійснювався.

Комплекс зазначених аспектів обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Таким чином, важливість окреслених проблем, їх актуальність і нагальність вирішення зумовили вибір теми дисертаційного дослідження й визначили коло питань, які в ньому розглянуто.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію планується виконати відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 07.09.2021 № 487/2021, Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 05.08.2020 № 695, а також Плану заходів на 2021-2023 роки з її реалізації, затвердженого розпорядженням КМУ від 12.05.2021 № 497-р, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, затвердженої розпорядженням КМУ від 27.12.2017 № 1013-р, Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, а також Плану заходів з її реалізації, затверджених розпорядженням КМУ від 21.07.2021 № 831-р, Плану основних заходів Національної поліції України на 2022 рік, затвердженого Міністром внутрішніх справ України 31.12.2021, Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки, затвердженого наказом МВС України від 11.06.2020 № 454, Пріоритетних напрямків фундаментальних та

прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, на виконання програми досліджень Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927).

Тему дисертації затверджено вченою радою Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (протокол № 2 від 23 жовтня 2019 року).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є конкретизація теоретичного підґрунтя адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади, розробка пропозицій щодо удосконалення законодавства у такій сфері для реалізації належного управління.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі *завдання*:

- конкретизувати методологію дослідження транспарентності діяльності органів публічної влади;
- визначити історичні етапи становлення транспарентності як правової категорії;
- уточнити зміст та ознаки транспарентності;
- визначити елементи правового режиму транспарентності;
- сформулювати пропозиції щодо реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану;
- конкретизувати ознаки суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності;
- розробити пропозиції щодо удосконалення організаційно-інституційного забезпечення транспарентності у діяльності органів публічного управління;

- конкретизувати адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності у діяльності органів публічної влади;
- на підставі аналізу законодавства зарубіжних країн розробити пропозиції щодо удосконалення законодавства щодо забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини у сфері публічного управління.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження складає сукупність загальних методів наукового пізнання та спеціальних методів, які мають місце в юридичній науці. Основним методом дослідження виступає діалектичний метод та його вимоги повноти дослідження, вивчення явища в його змінах та розвитку, що дозволив розглянути проблему транспарентності у розвитку та взаємодії з іншими правовими та соціальними категоріями (підрозділ 1.1). За допомогою історико-правового методу визначено історичні етапи становлення транспарентності (підрозділ 1.2). За допомогою методу системного аналізу проаналізовано взаємозв'язок таких категорій як «відкритість», «гласність», «цензура» (підрозділ 1.3). Порівняльно-правовий метод дозволив визначити особливості правового регулювання відносин транспарентності у країнах ЄС, США, що дало змогу узагальнити сучасні тенденції щодо правового забезпечення транспарентності і розробити пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у цій сфері (підрозділи 3.1, 3.2). Дослідження організаційно-інституційних засад транспарентності та адміністративно-правових засобів реалізовувалося за допомогою формально-юридичного методу (підрозділи 2.2, 2.3). На основі використання методів класифікації та групування виділено суб'єктів забезпечення транспарентності (підрозділ 2.1). На основі використання методів гіпотези і припущення запропоновано основні напрями вдосконалення законодавства у цій сфері (підрозділи 3.1, 3.2).

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці фахівців у галузі адміністративного та фінансового права, загальної теорії держави і права, а також теорії управління, економічної теорії.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти за певними сферами діяльності.

Інформаційною та емпіричною базами дослідження є рішення Конституційного Суду України, судові рішення Верховного Суду, довідкові видання, практична діяльність інституцій громадянського суспільства.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших монографічних досліджень, у якому комплексно, на основі сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, зарубіжного й національного законодавства, розкрито зміст та особливості забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, визначено перспективні напрями вдосконалення законодавства у цій сфері. Найбільш значущі результати й наукові положення, що містять наукову новизну, виносяться на захист.

уперше:

1) визначено фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління: роздержавлення, приватизація, дерегуляція, децентралізація, інтеграція України у ЄС та глобалізація;

2) виокремлено етапи історичного становлення транспарентності у сфері публічного управління: період XVII-XVIII сторіччя практичного впровадження засад транспарентності у діяльність органів державної влади; період XVIII-середина XX сторіччя законодавчого закріпленням ідеї транспарентності як умови функціонування органів публічної влади; період з середини XX сторіччя по теперішній впровадження ідеї транспарентної держави. В Україні становлення транспарентності у сфері публічного управління пройшло три етапи. початковий період з 1991 року по 1997 рік

перехідний період з 1998 року по 2014 рік; період модернізації з 2015 року по теперішній час;

3) охарактеризовано транспарентність як правову категорію: як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних відомостей) про діяльність, прийняті рішення, акти органів публічного управління будь-якої зацікавленої в цій інформації особи або стан тої чи іншої діяльності у сфері публічного управління (її об'єктів або результатів), що дозволяє будь-якій зацікавленій особі мати повну уяву про них; як інформаційний процес, який представляє сукупність відносин з доступу до інформації; як правовий режим, який складається з сукупності правовідносин з доступу осіб до інформації у сфері публічного управління з належною повнотою, достатністю та достовірністю; як правовий принцип;

4) запропоновано надання електронної публічної послуги без обов'язкового застосування електронного цифрового підпису та надання юридичної сили електронному документу без електронного цифрового підпису у сфері інформаційного обміну з органами публічного управління.

удосконалено:

5) напрями реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану: впровадження системи громадського моніторингу діяльності органів публічного управління в умовах воєнного стану; усунення зайвих бюрократичних процедур у сфері надання адміністративних послуг; цифровізація процесів законотворення, правозастосування та публічного адміністрування; реалізація транспарентності у діяльності органів публічного адміністрування з врахуванням обмежень правового режиму воєнного стану;

6) порядок реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до принципів повсюдності та субсидіарності: всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад щодо земель територіальних громад повинні мати власний, а не делегований характер; міська та сільська ради територіальної громади повинна вирішувати всі питання на власній території, крім тих, які

вона з об'єктивних причин не може вирішити і які краще передати на вирішення органів державної влади.

7) організаційно-інституційне забезпечення транспарентності шляхом зобов'язання засобів масової інформації, третіх осіб додержуватися якісних характеристик інформації про діяльність органів публічного управління. Тобто інформація повинна бути зрозумілою (отриманою у доступній для розуміння формі), своєчасною (отриманою протягом обмеженого її призначенням часу), достовірною (отримана з джерел, які відповідають за її дійсність та реальність), достатньою (отриманою у необхідному обсязі).

8) інституційну складову транспарентності антикорупційного законодавства шляхом впровадження антикорупційного інформаційного стандарту, тобто гарантій, обмежень, заборон, які б або запобігали, або зменшували вплив корупції на громадське життя;

9) порядок реалізації національних адміністративних процедур: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його проголошення такої особі.

набули подальшого розвитку:

10) положення щодо конкретизації елементів правового режиму транспарентності у сфері публічного управління: відкритість інформації про систему публічного управління, вільний доступ до державної служби та служби у органах місцевого самоврядування на конкурсних засадах; відкритість інформації про діяльність органів публічного урядування, включаючи опублікування нормативно-правових актів, публічну звітність органів, відкритті засідання, висвітлення адміністративного процесу прийняття рішень, оприлюднення результатів діяльності органів публічного урядування, прозорість та доступність інформації щодо державних витрат; участь громадян, інституцій громадянського суспільства та суб'єктів господарювання у публічному управлінні, контролі за діяльністю органів влади; використання інформаційних технологій для висвітлення діяльності

органів публічного урядування; цифровізація адміністративних процедур; судовий захист прав громадян та організацій при здійсненні публічного урядування, можливість адміністративного оскарження у випадку порушення інформаційних прав громадян;

11) ознаки суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері публічного управління; включення у узгоджену та функціонально-організовану систему публічного управління; реалізація суспільних цінностей у інформаційних правовідносинах, реалізація компетенції у сфері транспарентності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; відповідальність за незаконні дії, бездіяльність у сфері забезпечення транспарентності;

12) положення щодо складових організаційно-інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління: інформаційні ресурси органів публічного управління, фізичних осіб, установ, підприємств, організацій всіх форм власності; правовий режим інформаційних ресурсів у сфері публічного управління, захист прав громадян та підприємств, установ, організацій всіх форм власності;

13) пропозиції щодо удосконалення системи парламентського контролю за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації шляхом створенням інституції Уповноваженого Верховної Ради з питань захисту інформаційних прав громадян;

14) засади створення ефективного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування ресурсами комунальної форми власності;

15) положення щодо визначення адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності як сукупності інструментів публічного

управління (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері публічного управління), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури.

16) положення щодо конкретизації адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності публічного управління: контроль за діяльністю органів публічного управління; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень в сфері інформаційних прав громадян; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в інформаційних відносинах і та притягнення винних до адміністративної відповідальності;

17) пропозиції щодо удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та законопроекту «Про нормативно-правові акти» з точки зору транспарентності, формулювання дефініцій, сфери дії та врахування інструментів транспарентності діяльності публічної адміністрації, їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, викладені в дисертації, можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – для подальших наукових досліджень у галузі;

– *правотворчості* – для розроблення проєктів нормативно-правових актів;

– *правозастосуванню* – для вдосконалення практичної діяльності органів публічної влади (Акт впровадження від 7.02.2023 року № 99/01-29-926/23) (Додаток Б);

– *освітньому процесі* – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право», підготовці та вдосконаленні робочих програм, планів, лекційного матеріалу, навчального матеріалу для

семінарських та практичних занять у вищих навчальних закладах (Акт впровадження від 25.01.2023 року № 0042/23) (Додаток В).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень автора, професійного досвіду з юридичної практики, у результаті опрацювання й аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на чотирьох міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри»: (м. Суми, 28 січня 2022 р.); «Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки» (м. Вінниця, 24 листопада 2022 р.); «Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії» (м. Кропивницький, 7 жовтня 2022 р.); «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 21-22 січня 2022 р.).

Публікації. Результати дослідження відображено в чотирьох наукових статтях, із яких три опубліковано в наукових фахових виданнях, визнаних МОН України, одна – у науковому періодичному виданні іншої держави, та чотирьох тезах доповідей, оприлюднених на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 198 сторінок. Список використаних джерел становить 241 найменування.

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Методологія дослідження проблем транспарентності в діяльності органів публічної влади

Невід'ємним елементом аналізу певної правової категорії є вибір належної методології дослідження. Реформування системи публічного управління, забезпечення його відкритості та прозорості передбачає вибір відповідного наукового інструментарію. Конкретизація методології дослідження дозволяє підібрати інструментарій, розробити концепцію розвитку транспарентності в діяльності органів публічної влади.

Вирішення проблем транспарентності в діяльності органів публічного урядування передбачає конкретизацію методології дослідження.

Методологія у широкому розумінні є системою методів пізнання.

Методологія дослідження розглядається як деяка система, що об'єднує відповідно до основних видів діяльності методологію пізнання, оцінки і практичної діяльності [1, с. 123]. Визначення методології як системи дозволяє здійснити комплексний аналіз транспарентності у досліджуваній сфері.

Вирішуючи питання, пов'язані з визначенням методології встановлення сутності транспарентності, доцільно її розглянути як філософсько-правову, соціально-політичну категорію. Виходячи із завдань дослідження, з філософської точки зору транспарентність є наслідком формування інформаційного суспільства. Інформаційне суспільство впливає на всі галузі діяльності суспільства, у тому числі і на сферу публічного урядування. Відповідно дослідження транспарентності нерозривно пов'язано зі структурою та характерними особливостями розвитку інформаційного суспільства, філософським обґрунтуванням та правовим регулюванням його діяльності.

Перспективи і напрями подальшого розвитку транспарентності також відбуваються у контексті трансформації інформаційного суспільства.

Окрім розгляду транспарентності в контексті загальнофілософської категорії, основою методології дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи навчання. Дослідження повинно враховувати надбання у галузі публічного права, публічного управління та адміністрування, економічної науки та мати крос-дисциплінарний характер із застосуванням як загальнонаукових, так і спеціально-правових методів наукового пізнання. Історичний, порівняльно-правовий метод та метод правового моделювання дозволять сформулювати цілісну та обґрунтовану концепцію транспарентності в діяльності органів публічного урядування.

Передумови трансформації та реформування транспарентності публічного урядування, необхідність врахування історичних, соціальних, економічних аспектів формування транспарентності обумовлюють доцільність застосування синергетичного методу. Застосування такого методу передбачає виявлення суперечностей у механізмі публічного урядування в контексті прозорості та відкритості, визначення способів їх усунення; аналіз взаємозв'язку суб'єктів публічного урядування, інституцій громадянського суспільства та громадян за предметом дослідження; врахування впливу управлінських, комунікаційних, психологічних, соціальних, економічних факторів на впровадження транспарентності у сферу публічного урядування.

Герменевтичний метод передбачає теоретичне осмислення транспарентної моделі публічного урядування та практично-прикладну інтерпретацію взаємодії органів публічного урядування та інституцій громадянського суспільства.

Використання формально-юридичного методу необхідне для дослідження змісту нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів публічної урядування.

Дослідити функції та компетенцію органів публічного урядування та відповідність їх діяльності принципу транспарентності дозволяє використання функціонального методу.

Системний метод передбачає визначення необхідних параметрів реалізації транспарентності суб'єктами публічного управління своїх повноважень, визначення місця інституцій громадянського суспільства у забезпеченні транспарентності діяльності органів публічного управління, права громадян, юридичних осіб на отримання інформації про діяльність органів публічного управління, їх посадових осіб.

Виходячи з історичних передумов становлення публічного управління в Україні та інших країнах, представляється доцільним застосувати порівняльно-правовий метод дослідження для вивчення та визначення напрямів впровадження досвіду ЄС, країн ЄС, країн загального права у сфері транспарентності публічного урядування. Історико-правовий метод дослідження дозволяє визначити генезис транспарентності як складової становлення інформаційного суспільства та на підставі цього змодельовати напрями удосконалення прозорості та відкритості діяльності органів публічного урядування.

Загальнонаукова методологія дослідження передбачає аналіз цілісності системи та окремих складових публічного управління у сфері користування землями державної та комунальної власності, спільної мети, принципів розвитку такої системи, функцій суб'єктів публічного адміністрування, зворотного зв'язку між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування. Дедуктивний метод застосовується для конкретизації змісту таких категорій, як транспарентність, інформаційне суспільство, інформаційні послуги як з філософської, так і правової точки зору, класифікації видів інформаційного обміну, можливих операцій органів публічного урядування з інформацією (збирання, поширення, використання, надання за запитом).

Порівняльно-правовий метод дозволяє зіставити національний інститут транспарентності з відповідними інститутами у романо-германській та континентальній правових системах.

Застосування класичної методології та інструментарію дослідження дозволяють сформулювати напрями удосконалення транспарентності у діяльності органів публічного управління при реалізації владних повноважень у традиційних формах суспільних відносин. Проте розвиток інформаційних відносин, електронного урядування формують нову філософію можливостей та ймовірностей їх реалізації. В інформаційному суспільстві з'являються виклики цифрової нерівності поряд зі збільшенням можливостей отримання інформації завдяки інформаційно-телекомунікаційним технологіям. Однакові можливості самореалізації та розвитку супроводжуються необхідністю усунення цифрової нерівності, особливо у країнах третього світу [2, с. 117]. Алан Шاپіро, медіа-теоретик, дослідник у сфері технологічного мистецтва, соціології культури, теорії програмного забезпечення, гуманітарної інформатики, робототехніки у доповіді на Міжнародній конференції з інформаційного суспільства (i-Society, 2012) розкрив проблему політичної філософії інформаційного суспільства. Однією з основних тез науковця є тоталітарні тенденції в інформаційному суспільстві при створенні онлайн-світу. Пріоритет застосування онлайн-технологій у відриві від офлайн-світа та офлайн-реальності спотворює будь-яку сферу суспільних відносин. За думкою Алана Шاپіро потрібно перелаштувати, перебудувати інформаційне суспільство та впровадження нових інформаційно-телекомунікаційних технологій як гібрид онлайн-офлайн [3].

На необхідність побудови власної методології у сфері інформаційних відносин зазначається і у правничій науці. Зокрема, І.В. Арістова при визначенні методології дослідження органів публічної влади в умовах розбудови інформаційного суспільства акцентує увагу на використанні методу моделювання щодо конструювання нового наукового пізнання правового статусу органів виконавчої влади, місцевого самоврядування в умовах

інформаційного суспільства. Авторкою виявлено наукові протиріччя, оскільки органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть бути суб'єктами і адміністративного, і інформаційного права у контексті інформаційного права, і виключно суб'єктами адміністративного права відповідно до теорії адміністративного права. Слід погодитися з точкою зору авторки, що при формуванні системи наукових знань про окремі види органів публічної влади України потрібно враховувати появу нового наукового (юридичного) знання, що зумовлене сучасною об'єктивною реальністю – розбудовою інформаційного суспільства [4, с. 181].

Методологія дослідження транспарентності як інституту публічного управління тісно пов'язана з методологією інформаційного права. У науковій літературі відсутній єдиний підхід щодо такої методології. Умовно можна виокремити три точки зору: адміністративно-правова методологія інформаційного права як інституту адміністративного права (К. Беляков [5, с. 89]); цивільно-правова методологія інформаційного права як підгалузі цивільного права (О. Кохановська [6, с. 101]); міжгалузева методологія дослідження інформаційного права як умовно автономної комплексної галузі права (В. Брижко, В. Цимбалюк, М. Швець, М. Коваль, Ю. Базанов [7, с. 202]).

Визначення місця інформаційного права в системі права не тільки впливає на систематизацію інформаційного законодавства, але й формує правове забезпечення транспарентності: систематизація норм щодо транспарентності разом з інформаційним законодавством шляхом кодифікації або застосування методології сукупного нарощування кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Норми інформаційного права є відносно новими у національному законодавстві. Тому початкова стадія розвитку галузі права завжди застосовує вже традиційні методи правового регулювання. Поступовий розвиток галузі права формує сучасні методи або комплексно застосовує вже традиційні методи.

Комплексний характер інформаційного права вказує на доцільність застосування синтезу традиційних методів.

Ще одним фактором, який впливає на методологію дослідження транспарентності, є фактор Доктрини інформаційного розвитку суспільства, яка була прийнята на Всесвітньому Інформаційному Форумі, проведеного ООН та Всесвітнім Інформаційним Парламентом.

Сутністю інформаційного суспільства, за висновком Комісії Європейської Ради, слід вважати:

суспільство нового типу, що формується внаслідок глобальної соціальної революції та породжується вибуховим розвитком і конвергенцією інформаційних та комунікаційних технологій;

суспільство знання, тобто суспільство, у якому головною умовою добробуту кожної людини і кожної держави стає знання, що здобуте завдяки безперешкодному доступу до інформації та вмінню працювати з нею;

глобальне суспільство, в якому обмін інформацією не буде мати ні часових, ні просторових, ні політичних меж: яке, з одного боку, сприяє взаємопроникненню культур, а з іншого – відкриває кожному суспільству нові можливості для самоідентифікації [8, с. 6].

Інформаційне суспільство у своїй основі побудовано на відкритості та доступності публічного сектору. Тому істотного значення набуває право людини на інформацію.

В науковій літературі методологія дослідження права людини на інформацію достатньо розроблена. Зокрема, теоретико-методологічні засади реалізації права на інформацію у сфері державного управління досліджено О.Г. Марценюком [9, с. 88], Л.В. Кузенко [10, с. 9], І.В. Арістовою [11, с. 256], Л.І. Рудник [12, с. 10], А.М. Івановською, О.С. Галус [13, с. 13]; як фундаментальне право – В. Політанським [14, с. 200; 15, с.10], у галузі конституційного права – Є.О. Ларіним [16, с. 201], Т.А. Костецькою [17, с. 115], І.В. Кушнір [18, с. 11], О.В. Нестеренко [19, с. 10], І.В. Рижук [20,

с. 45]; як об'єкт цивільних прав – Б.М. Гоголь [21, с. 8], Є.В. Петровим [22, с. 10], О.В. Кохановською [23, с. 29].

Вирішення наукового завдання реалізації транспарентності публічного управління передбачає наявність інституту права людини на інформацію як бази впровадження такого принципу. Аналіз доктринальних засад права людини на інформацію вказує на його складний та комплексний характер. Правове забезпечення такого права включає сукупність міжнародних та національних норм, які визначають та гарантують межі поведінки людини у сфері створення, отримання, зберігання, використання, володіння і розпорядження інформацією; правовий режим інформації; права та обов'язки розпорядників та користувачів інформації.

Основною права людини на інформацію є Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Право на інформацію забезпечує нормативні зв'язки та взаємодію між соціальними групами, інституціями, громадянами, державою. Цінності демократії, ринкова економіка, освіта, культура мають інформаційні засади.

Перехід до постіндустріального інформаційного суспільства каталізував дослідження інформаційної природи соціальних процесів. Наукове планування та прогнозування у сфері публічного управління неможливе без розуміння інформаційної складової.

Інформація є одночасно доступною для великої кількості осіб та впливає на технічний розвиток, економіку, громадську думку. Швидкий розвиток інформаційної сфери визначає, на яких засадах буде відбуватися регулювання сфери публічного управління. Першочерговим при цьому є встановлення теоретико-методологічних засад правового регулювання інформаційних відносин в цілому та у сфері публічного управління зокрема.

Виходячи з викладених точок зору, методологічну основу дослідження транспарентності у сфері публічного урядування складає комплекс спеціальних та загальнонаукових методів дослідження. Дослідження

транспарентності нерозривно пов'язано з інформаційним правом та правом людини на інформацію.

Важливою складовою методології транспарентності є дослідження прозорості ухвалення рішень у політичній науці. Така прозорість безпосередньо впливає на легітимність прийнятих рішень. У політичній науці прозорість рішень оцінюється більш широко з врахуванням довіри до влади, культура і менталітет громадян. Зокрема, Ф. Баністер [24, с. 15], П. Ван Дайн [25, с. 89], С. Густавссон [26, с. 107], А. Меєр [27, с. 432], С. Грімелікуйсен, К. Ліндстедт [28, с. 61], П. Шарма [29, с. 310].

Заслуговує на увагу проведене у політичній науці дослідження впливу інформаційних технологій на транспарентність ухвалення рішень. Емпіричні дослідження довели, що розміщена на офіційних сайтах органів державної влади інформація не використовується достатньо широкого громадянами [27, с. 432]. Значні обсяги інформації, які надаються як самими органами публічного управління, так і засобами масової інформації, зумовлюють хаотизацію інформаційного простору, а тому мають зворотній бік – непрозорість. Фактично, значна кількість інформації, яку важко обробляти та сприймати, створює передумови для непрозорості [27, с. 432].

Потребує дослідження також соціальна складова транспарентності. Транспарентність як соціальний феномен є ознакою демократичного суспільства. В основі такого суспільства реальна комунікація між громадянами та державними інституціями. Така комунікація має двосторонній характер. В іншому випадку один із суб'єктів не зможе взаємодіяти, доносити власні побажання та цілі. І відносини у сфері публічного управління матимуть виключно підпорядкований характер. Демократична форма правління передбачає партнерські відносини. Тому рівень прозорості, відкритості діяльності інституцій публічного управління є одним із показників демократичного розвитку держави. Інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство істотно вплинули на перегляд монополії держави у низці громадських секторів в Україні.

Умовно можна визначити три фактори, які обумовили перегляд функцій держави у сфері публічного управління та рівень транспарентності.

По-перше, це роздержавлення, приватизація, дерегуляція. Зазначені фактори визначили запозичення публічним управлінням методів управління з приватного сектору. Зокрема, це застосування контрактних механізмів у сфері публічних послуг. Такі механізми визначено Законом України «Про публічні закупівлі» [31], «Про державно-приватне партнерство» [32].

Ліберальна демократична форма державного устрою передбачає мінімальну участь держави у економіці, відмову прямого державного втручання у господарські відносини. Господарська сфера роздержавлюється на користь громадян, стає відкритою для адміністративної демократії.

Сфера публічних послуг має договірні елементи організації діяльності органів публічного адміністрування. У німецькій науковій доктрині публічні послуги застосовуються у зв'язку зі здійсненням позитивного державного управління. Метою такого управління є забезпечення гарантованих державою умов життя, а також їх покращення [33, с. 146]. В цілому, на наднаціональному рівні ЄС публічні послуги є основою адміністративного права. При цьому, доволі розповсюдженою є практика делегування надання адміністративних послуг приватним операторам за допомогою аутсорсинга. Конкурентоспроможність державних інституцій з приватним сектором є основною умовою збереження держави у певних секторах економіки, соціальній сфері. Конкуренція відбувається не тільки між публічним та приватним секторами, але й всередині публічного сектору.

По-друге, це децентралізація. Джерелом децентралізації є інформаційна складова для швидкого прийняття рішень на місцях, оперативного управління значними обсягами інформації. Децентралізація також передбачає фрагментацію державного апарату шляхом включення у сферу публічного управління саморегульованих організацій, державним та комунальних підприємств, установ, організацій; перерозподіл функцій між структурними

підрозділами апарату управління одного рівня, коли є потреба у швидкому реагуванні на виклики.

Реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [34], Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [35], «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [36], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року [37] потребує належної інформаційно-комунікаційної взаємодії як всередині органів публічної влади, так і з громадянами.

Децентралізація публічної влади передбачає налагодження інформаційної взаємодії з інституціями громадянського суспільства. Відкритість процесу децентралізації є запорукою вироблення інноваційного підходу до автономії, спроможності та фінансової незалежності територіальних громад, знаходження балансу між повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування.

Досягнення поставленої мети потребує системного підходу. Адже в основу реалізації реформи органів публічної влади та децентралізації закладаються історичні передумови становлення місцевого самоврядування, форма державного устрою України та особливості соціально-економічному розвитку держави.

Історичний розвиток публічної влади, місцевого самоврядування в Україні включає тривалий радянський період, який обумовив значне відставання від розвинених європейських країн у впровадженні транспарентності органів публічної влади, прав та спроможностей органів місцевого самоврядування здійснювати належне адміністрування, надавати адміністративні послуги, задовольняти економічні, соціальні потреби територіальних громад.

Питання децентралізації досліджували О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик [38, с. 156], А.Ф. Ткачук [39, с. 123], О.В. Скрипнюк [40, с. 23], А.В. Цабека [41, с. 49].

Змістовне наповнення децентралізації включає і інформаційно-комунікаційний компонент з врахуванням історичних передумов, необхідності впровадження Угоди про асоціацію з ЄС, передового наукового досвіду.

Основною децентралізації є Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, яка передбачає автономію місцевого самоврядування [42].

За формою державного устрою Україна є унітарною державою (ст. 2 Конституції України). Національна унітарна форма державного устрою передбачає розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади з делегуванням значної кількості повноважень саме представникам територіальних громад за принципами субсидіарності та децентралізації. Відповідно до ст. 132 Конституції України поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій є основою територіального устрою України [43].

Зокрема, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [34]. Низка визначених Концепцією проблем місцевого самоврядування безпосередньо обумовлені неефективністю комунікації органів місцевого самоврядування та громадян. Зокрема, це неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку

громади. Слід зазначити, що при формулюванні зазначених проблем у Концепції лише частково визначено шляхи їх вирішення. Запропоновано максимально залучити населення до прийняття рішень органами місцевого самоврядування, сприяти розвитку форм прямого народовладдя; удосконалити механізм координації діяльності органів виконавчої місцевої влади. Проте реалізація таких завдань потребує налагодження інформаційної взаємодії між органами місцевого самоврядування та населенням. Впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не забезпечило цю складову.

Аналіз національного законодавства вказує на часткову імплементацію основоположних європейських принципів децентралізації органів публічної влади, незважаючи на те, що Україна приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування у 1996 році.

З точки зору науки державного управління децентралізація може розумітися у широкому та вузькому значеннях. Децентралізація може виступати, по-перше, процесом розподілу влади, з подальшою передачею частини функцій від центру до периферії, по-друге, певною системою взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями [44, с. 111].

Основою децентралізації є принцип розподілу влади та розмежування повноважень з системою стримувань та противаг. Потрібно на належному рівні сконцентрувати публічно-владні повноваження у кожній інституції та передати на рівень територіальних громад сервісні, бюджетні, соціальні, податкові повноваження для їх оптимального розвитку. Адже значна частина функцій з публічного адміністрування покладається саме на органи місцевого самоврядування. У той же час, інституції громадянського суспільства отримують реальні можливості впливати на органи місцевого самоврядування, сигналізувати про необхідність задоволення певних соціальних потреб. Децентралізація дозволяє територіальним громадам

самостійно вирішувати питання місцевого значення, але і нести за результати такої діяльності.

На відміну від жорсткої підпорядкованої системи управління, децентралізована система публічного адміністрування передбачає самостійність органів публічної влади та місцевого самоврядування; невтручання органів вищого рівня у діяльність органів нижчого рівня, відповідальність кожного органу за власну сферу діяльності. При цьому, на рівні територіальної громади суб'єктами реалізації публічних повноважень доцільно розглядати не тільки органи місцевого самоврядування, а й громадські об'єднання, комунальні підприємства, установи, саморегульовані організації з делегованими повноваженнями.

Слід вказати про недоцільність ототожнення децентралізації виключно з передачею низки повноважень на рівень органів місцевого самоврядування.

Так, за суб'єктами та сферами впливу децентралізація поділяється територіальну та функціональну [45, с. 53]. Територіальна децентралізація передбачає створення органів публічного адміністрування у певних територіальних громадах незалежно від органів державної влади. Це по суті діяльність органів місцевого самоврядування, які не вбудовані у ієрархію та не є підпорядкованими державним органам. Функціональна децентралізація передбачає створення саморегульованих організацій з делегованими повноваженнями.

Низка науковців вказують на становленні системи «сервісної держави» [46, с. 88], «соціально-орієнтованої держави» [47, с. 294]. Сутністю такої держави є задоволення потреб громадян. Фактично, держава стає стороною соціального договору та бере на себе зобов'язання.

Ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» зазначено поняття договору про співробітництво та співробітництва територіальних громад. Формами співробітництва є: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація

спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ст. 4 Закону) [36]. Відповідно до Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад станом на червень 2022 року зареєстровано 845 договорів [48].

Модель децентралізації у своїй основі відображає кооперативний режим організації публічної влади. Зазначений режим виник у 40-х роках XX сторіччя у англосаксонських державах як наслідок впровадження Нового Курсу Ф. Рузвельта [49, с. 39; 50, с. 453]. В основу кооперативного режиму закладено механізм створення суспільства на підставі укладення договорів та угод про співпрацю.

Кооперативний режим передбачає відсутність централізованого управління, децентралізовану державу, відсутність жорсткої вертикалі ієрархії.

У Німеччині під корпоративним режимом розуміється порядок взаємодії союзу та земель, заснований на координації взаємної діяльності. Він функціонує у формі постійних (не рідше одного разу на рік) конференцій прем'єр-міністрів і відповідних міністрів земель федерації, під час яких розробляються спільні постанови, програми та інші акти, спрямовані на рішення найбільш складних і актуальних проблем [51, с. 40].

Кооперативний режим у Німеччині є загальною формулою більш досконалої співпраці між федерацією, землями та общинами, яка випрацьовується під час застосування інституту конкуруючої (спільної) компетенції.

Кооперативний режим у Німеччині є загальною формулою більш досконалої співпраці між федерацією, землями та общинами, яка випрацьовується під час застосування інституту конкуруючої (спільної) компетенції.

Такий режим передбачає не тільки принцип незалежності гілок влади, але й налагодження партнерських відносин всередині державного механізму. Організація публічної влади доповнюється необхідністю консенсусу при вирішенні питань розподілу повноважень і відповідальності за результатами діяльності. Для унітарних держав кооперативний режим передбачає регіоналізацію адміністративно-територіальних одиниць та надання їх певної автономії без ознак суверенітету.

Складовою децентралізації є також ступінь готовності громадянського суспільства здійснювати ефективний контроль.

Таким чином, основою децентралізованої держави є розвиток інституту місцевого самоврядування, оскільки саме воно є однією з основних ознак децентралізованої публічної влади. Вперше на міжнародному рівні ідеї децентралізованої держави було закріплено Європейською Хартією місцевого самоврядування 1985 року.

Метою Хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Основними такими стандартами є гарантування невід'ємного права територіальної спільноти на самостійне вирішення власних справ; непорушність територіальних кордонів територіальної спільноти; організаційна, матеріальна, кадрова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своєї діяльності; мінімізований оптимальний вплив держави на процеси, що відбуваються на місцевому рівні виключно у межах закону; судовий захист прав органів територіальної спільноти [52, с. 70].

У науці конституційного права децентралізація розглядається не тільки як стан, але й як процес оптимізації структури публічної влади при розподілі владних повноважень по всій вертикалі державного управління.

Є підхід до децентралізації в контексті оптимізації діяльності суто виконавчої влади. Зокрема, А. Лоутон зазначає, що «децентралізованою є така форма організації публічної влади, завдяки якій влада в своїй діяльності у сфері безпосередніх контактів громадянами використовує принцип субсидіарності, що, зокрема, передбачає перерозподіл владного навантаження з центрального рівня державного управління на місцевий» [53].

В цілому, під децентралізацією найчастіше розуміють процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту виконання на місця в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій.

Таким чином, децентралізація є процесом, який передбачає перерозподіл централізованих владних повноважень з урахуванням соціальних, економічних та політичних передумов.

Соціальною передумовою децентралізації є розуміння суспільством необхідності процесу оптимізації системи публічної влади, яке втілюється шляхом численних законодавчих та інших нормативних актів, що розрізнено приймаються компетентними органами.

Економічною передумовою децентралізації є соціально орієнтована ринкова економіка; матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування (право встановлювати місцеві податки і збори, управляти майном комунальної форми власності, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку та контролювати їх виконання, отримувати фінансову підтримку від держави - ст.ст. 142, 143 Конституції України); реальна автономія місцевих бюджетів.

Політична передумова децентралізації публічної влади представляє собою наявність політичної волі реалізувати започаткований процес децентралізації. Слід зазначити, що Україна 15 липня 1997 року Законом України № 452/97-ВР ратифікувала Європейську Хартію місцевого

самоврядування, зокрема, в частині не тільки права місцевих громад на самоврядування, але й спроможності, в тому числі фінансової.

Процес децентралізації публічної влади має наступні складові: юридичний, владний та адміністративно-територіальний.

Юридична складова передбачає наявність відповідної правової основи децентралізації. Це може бути: закріплення в законодавстві функцій і повноважень органів місцевого самоврядування; делегування повноважень (законодавчо - постійно, на певний строк, одноразово); проведення передачі якихось функцій і повноважень в порядку експерименту. Крім того, в децентралізації можна виділити такі елементи, як правовий механізм, контроль і нагляд, відповідальність, компетенція та ін. Передача функцій і повноважень може стосуватися будь-якої сфери діяльності органів місцевого самоврядування [54, с. 214].

Відповідно до законів нормативно-правовим актам притаманні такі ознаки: 1) приймаються вищим представницьким органом (парламентом) або безпосередньо народом (шляхом референдуму); 2) регулюють найбільш соціально значущі, типові, сталі суспільні відносини; 3) мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів; 4) приймаються в особливому порядку [55, с. 89].

Правові засади децентралізації ґрунтуються на положеннях ст. ст. 5, 7 і 38 Конституції України, які встановлюють, що 1) народ здійснює державну владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5); 2) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7); 3) громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Ст. 92 Конституції України містить положення про те, що засади місцевого самоврядування визначаються тільки законом, основним серед яких є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також деякі інші законодавчі акти. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Суттєвими положеннями Конституції та

законодавства України є закріплення основ місцевого самоврядування (власності і фінансів), відносин держави і місцевого самоврядування (участь держави у формуванні доходів та ін.), захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку, системи місцевого самоврядування, делегування повноважень та ін. В функціональному аспекті роль держави щодо місцевого самоврядування зводиться до наступного: держава створює конституційну та законодавчу основу організації і діяльності місцевого самоврядування і його органів; наділяє органи місцевого самоврядування власною компетенцією; забезпечує створення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування (передає йому у власність об'єкти комунальної власності, встановлює законодавчі основи володіння, користування і розпорядження ними, визначає законом основи фінансових відносин в системі місцевого самоврядування і наділяє його власною фінансовою базою); здійснює контроль і нагляд за діяльністю місцевого самоврядування і його органів; організовує взаємодію місцевого самоврядування і його органів із органами державної виконавчої влади; забезпечує судовий захист прав місцевого самоврядування; в особі своїх органів залучає місцеве самоврядування та його органи до участі в управлінні державою і виконання суспільних справ (в т.ч. шляхом делегованих повноважень); визначає гарантії здійснення місцевого самоврядування.

Владна складова передбачає делегування низки повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, саморегульованим організаціям.

Адміністративно-територіальний аспект реалізовується шляхом створення об'єднаних територіальних громад. Закон України «Про добровільне об'єднання громад» передбачає реалізацію адміністративно-територіальної складової реформи.

Децентралізація передбачає реалізацію принципів субсидіарності, спеціалізації та кооперації.

Субсидіарність передбачає розподіл публічно-владних повноважень між центральними органами та органами місцевого самоврядування, при цьому,

центральна влада втручається тільки тоді, коли проблема виходить за межі повноважень певних територіальних громад держави. Такий розподіл має бути закріпленим або конституційно, або іншим шляхом, але принципово важливим є ступень обов'язковості цього розподілу, який є гарантією оптимізації публічної влади.

Зазначений принцип закріплено у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Це є один із центральних пунктів у закріпленні принципу субсидіарності щодо місцевого самоврядування. По суті, цей принцип вимагає перегляду всієї ідеології відносин держави і місцевого самоврядування і послідовного дотримання тієї ідеї, що всі повноваження, функції (перш за все – господарські, фінансові та ін.), мають формуватися знизу доверху, що саме на рівні індивідуальності та територіальної громади людина має відчувати себе хазяїном на землі.

Таким чином, принцип субсидіарності має включати в себе дві діалектично протилежні сторони – невтручання держави у справи більш низького рівня територіального утворення і, з іншої сторони, навпаки – втручання держави у справи певної громади з повним розумінням меж, форм, засобів і духу такого втручання. Саме друга сторона відносин держави і місцевого самоврядування передбачає допомогу місцевому самоврядуванню (у всіх формах), коректність з тим, щоб надати можливості громаді самостійно вирішувати і здійснювати свої справи, ясне розуміння ролі, завдань і функцій держави.

Можна сформулювати такі найважливіші елементи принципу субсидіарності: 1) кожна справа має вирішуватись на тому рівні управління, на якому вона може бути вирішена якнайкраще; 2) передача функцій і повноважень від територіальних утворень нижчого рівня до вищого повинна мати місце у випадках відсутності умов і ресурсів та інших можливостей для їх вирішення на цьому нижчому рівні; 3) принцип субсидіарності має вступати в дію не на стадії

реалізації законів та інших нормативно-правових актів, а значно раніше – на стадії їх розробки; 4) політично принцип субсидіарності означає необхідність вирішення ключових питань і, зокрема, прийняття законів представниками народу і реальне представництво інтересів населення громадян у різних структурах влади. Можливо, послідовне втілення в життя цього принципу має призвести до розширення права на законодавчу ініціативу і кола її суб'єктів [56, с. 160].

Зокрема, згідно теорії субсидіарності розподіл завдань, функцій і повноважень місцевих органів влади має бути таким, щоб проблеми вирішувались на тому рівні влади, який є найбільш наближеним до вирішуваного питання і може виконати його найбільш ефективно, а тому з цілого ряду питань перевага у віднесенні до певної компетенції має бути надана місцевим радам відповідного рівня.

Принцип спеціалізації передбачає чіткий розподіл виробництва товарів та послуг між територіальними громадами держави в залежності від природних ресурсів, економічного, виробничого потенціалу відповідної складової.

Принцип кооперації, по-перше, передбачає налагодження стійких (у випадку необхідності формалізованих) відносин між адміністративно-територіальними складовими держави в частині виробництва товарів та послуг, економічного, соціального, культурного співробітництва тощо. По-друге, цей принцип передбачає кооперацію різних рівнів публічної влади для виконання спільних завдань. Засобами реалізації цього принципу виступають делегування повноважень та пряме доручення (замовлення) вищого рівня публічної влади з адекватним фінансуванням витрат на реалізацію доручення [57, с. 245].

Основними рисами процесу децентралізації публічної влади є використання принципу *ultra vires*, що передбачає реалізацію органами, що відносяться до відповідного рівня організації публічної влади тих повноважень, які не реалізуються іншими рівнями [52, с. 81]. Одним з головних завдань при дотриманні цього принципу є не порушення балансу реалізації владних повноважень всередині держави.

Таким чином, проведений аналіз вказує на доцільність широкого розуміння децентралізації як комплексного процесу, який включає: питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати; механізм передачі владних повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи [58, с. 71].

Зокрема, В.І. Козак [59, с. 7], Р. Шейко також вказують на комплексність децентралізації як певного процесу [60, с. 30]. В.І. Козак вказує на доцільність розширення ролі неурядових інституцій [59, с. 7]. Р. Шейко виокремлює різні види децентралізації, виходячи зі ступеня втілення: деволюцію, делеговані повноваження та деконцентрацію. Перший тип передбачає найбільш сильний рівень децентралізації з передачею усіх повноважень на місцевий рівень. Другий тип передбачає помірний рівень децентралізації з контролем делегованих повноважень центральними органами влади. Останній тип передбачає найменший ступінь децентралізації з передачею лише окремих функцій адміністрування [60, с. 30].

У науковій літературі можна знайти і інші види децентралізації: за сферами діяльності (демократичну, економічну, фінансову, територіально-просторову, адміністративну) [58, с. 71]; за інструментарієм (територіальну та функціональну) [61, с. 180].

У свою чергу, територіальна децентралізація поділяється на політичну (публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування, що походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру; відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави); адміністративну (полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а отже, функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території); фінансову (передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає

здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад) [62, с. 57].

За територіальною ознакою децентралізація має місце на обмеженій території. За функціональною ознакою делеговані повноваження реалізує певний орган, який є незалежним від органів центральної влади.

В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка виділено лише два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну, де адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом, а демократична – створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [63, с. 520].

Заслуговує на увагу запропонований Т.О. Карабіним поділ децентралізації на два види: 1) децентралізація як передача повноважень – незворотне наділення органів місцевого самоврядування владними повноваженнями та одночасне звуження сфери компетенції органів державної виконавчої влади; 2) децентралізація як делегування повноважень – тимчасова передача повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям [64, с. 440].

Змістовно децентралізація спрямована на транспарентність органів публічної влади, розподіл відповідальності відповідно до виконуваних повноважень, забезпечення демократичних процедур, прав людини та громадянина, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

При визначенні змістовного наповнення децентралізації слід враховувати і можливі негативні наслідки. Зокрема, слід погодитися з точкою зору О. Скрипнюк. Автор вважає, що в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення існуючих негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства, зокрема: – поглиблення

регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах; – посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад; – небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [40, с. 23].

Без належного виділення фаз та стадій процесу децентралізації публічної влади, а також у випадку його невідповідності своїм принципам, держава, яка прагне оптимізувати свою систему публічної влади, має загрозу зіткнутися з розбалансованістю системи публічної влади, що може знайти прояв в узурпації однією з гілок влади більшості повноважень, що, у свою чергу, призведе до встановлення недемократичного режиму правління.

Для усунення негативних наслідків є запровадження балансу публічної влади, під яким розуміється така її організація, завдяки якій відбувається розподіл владного навантаження з центрального на нижчі її рівні без заподіяння шкоди суспільним та державним інтересам.

Таким чином, аналізуючи проблематику транспарентності процесу децентралізації публічної влади, слід зазначити, що такий процес характеризується особливим значенням та статусом інституту місцевого самоврядування, який, фактично, відповідає за трансформацію централізованого стану публічної влади до децентралізованого. Така трансформація повинна бути прозорою та відкритою. В основі децентралізації повинен бути закладений транспарентний діалог між органами центральної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства [65].

По-третє, це інтеграція України у ЄС та глобалізація. Наднаціональна інтеграція та ковідні, постковідні виклики, обумовлені економічною та політичною кризами, вказали на доцільність посилення державності. Неоліберальний підхід виявився нездатним подолати такі виклики. Зазначене дозволяє сформулювати наступну тезу: збільшення відкритості публічного

управління супроводжується виконанням державою політичних, контрольних, оборонних та правоохоронних функцій. Потрібен бути баланс між владними функціями та сервісної складовою у діяльності держави. Європейська традиція розглядає державу як партнера суспільства [66, с. 113]. Така ідея передбачає конкуренцію держави, спільне управління власними громадами (контрактні процедури між державою та регіонами).

Глобалізація має як позитивний, так і негативний ефект впливу на публічне управління. Під впливом глобалізації держава втрачає важливі регуляторні функції [67, с. 112]. Проте навіть в умовах глобалізації зберігається державний суверенітет у сфері публічного управління.

Глобалізація призвела до появи концепції багаторівневої держави, коли функції держави класифікуються за рівнями: глобальний (ВТО, МВФ тощо), європейський (Рада Європи, ЄС), національний, регіональний та локальний [68, с. 232]. Кожен із зазначених рівнів повинен бути відкритим та прозорим. Глобалізація призводить до того, що публічне управління не буде визначатися виключно національними ознаками. Транснаціональний характер відносин призведе до посилення регіональної та локальної політики. Елементи глобалізації (значні обсяги інформації, капіталу, товарів, послуг, осіб, посилення недержавних інституцій) стануть викликом для влади. У той же час, глобалізація створює умови для багатостороннього міжнародного співробітництва.

Виникнення нових транснаціональних суб'єктів руйнує монополію держави у міжнародних відносинах, розвиває нові способи управління. З'являється ефект глобального управління. У науковій літературі поставлено питання формування глобального адміністративного права [69], предметом регулювання якого є управління інтернетом, кіберпростором, механізм розкриття інформації та транспарентність. Особливістю глобального адміністративного права є застосування «м'яких норм» (загальні принципи, стандартизовані форми, кодекси поведінки).

Глобалізація впливає і на внутрішньодержавну систему публічного управління шляхом запозичення таких інструментів, як державний менеджмент, аутсорсинг, універсальні послуги.

Прикладом правової глобалізації є *Acquis Communautaire* ЄС.

Інформаційна складова глобалізації включає: розвиток комунікаційних можливостей та застосування космічного простору для передачі інформації; поява та розвиток глобальних інформаційних мереж; комп'ютеризація багатьох процесів діяльності. Інформаційні технології та глобалізація знаходяться у дихотомічному зв'язку, оскільки сучасні інформаційні технології допомагають глобалізації, а глобалізація стимулює розповсюдження інформаційних технологій. Внаслідок такої взаємодії виникло інформаційне суспільство. У сфері публічного управління глобалізація призвела до його цифровізації.

Окрім теоретичних засад методології транспарентності, низка дослідників визначають практичні переваги впровадження транспарентності. Це індекс транспарентності для 194 країн на основі 20 незалежних джерел [70, с. 405]. Економічна наука визначає, що кореляцію між транспарентністю та вищим рівнем соціально-економічного розвитку, конкурентоспроможності, нижчим рівнем корупції. Зростання транспарентності призводить до економії публічних видатків.

Складовою методології транспарентності є також міжнародні рейтинги, які оцінюють окремі аспекти публічного управління: рейтинг простоти ведення бізнесу [71] індекс сприйняття корупції [72], індекс економічної свободи [73], індекс непрозорості.

Перший рейтинг оцінював належне правове середовище, наскільки воно є прозорим та сприятливим для ведення бізнесу. Світовий банк вирішив тимчасово припинити публікацію рейтингу *Doing Business* через ряд порушень, яка стосувалися змін у звітах *Doing Business* 2018 і *Doing Business* 2020.

Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI) — показник, який з 1995 року розраховується міжнародною організацією Transparency International. Сама організація не проводить власних опитувань. Індекс розраховують на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ і дослідницьких центрів. Ключовим показником Індексу є кількість балів, а не місце в рейтингу. Мінімальна оцінка (0 балів) означає, що корупція фактично підміняє собою державу, максимальна (100 балів) свідчить про те, що корупція майже відсутня. Індекс оцінює корупцію лише в державному секторі. CPI вимірює саме сприйняття, а не фактичний рівень корупції. Вищий результат однієї країни у порівнянні з іншою не означає, що в першій менше корупції, ніж у другій — це означає, що перша сприймається як менш корумпована. Методологія CPI отримала гриф затвердження від Єврокомісії за її надійний статистичний підхід. CPI охоплює сприйняття корупції в публічному секторі експертами, зокрема: хабарництво; розкрадання публічних коштів; кумівство на державній службі; захоплення держави; здатність уряду впроваджувати механізми забезпечення доброчесності; ефективне переслідування корупціонерів; надмірну бюрократію; наявність відповідних законів про розкриття фінансової інформації, запобігання конфлікту інтересів та доступ до інформації; забезпечення захисту викривачів, журналістів та слідчих [72].

В Україні рівень сприйняття корупції погіршився. За 2021 рік Україна погіршила показник з 33 до 32 балів та посіла в рейтингу 122 місце. Такий рейтинг дозволяє спиратися на статистичні дослідження міжнародних незалежних організацій та враховувати їх рекомендації під час наукових досліджень.

Зокрема, наслідком погіршення індексу сприйняття корупції в Україні постало: рішення Конституційного Суду від 27 жовтня 2020 року, яким він звільнив від відповідальності за недостовірне декларування топпосадовців, чиновників і суддів; зміни до антимонопольно-конкурентного законодавства; втручання у роботу Вищого антикорупційного суду; загальне зростання тиску

на антикорупційну екосистему, у тому числі через тривалу відсутність постійних керівників в інституціях; затримка імплементації судової реформи [72].

У розрізі теми дослідження є доцільними рекомендації Transparency International щодо покращення показників СРІ для України. Частина таких рекомендацій вже виконано Україною. Це завершення конкурсу та обрання професійних, незалежних і доброчесних керівників органів антикорупційної інфраструктури. У той же час, потрібна Антикорупційна стратегія та програма з її імплементації, реформа конституційного правосуддя з урахуванням висновків, наданих Венеціанською комісією, забезпечення прозорого обліку державної власності та продовження курсу на приватизацію, а також мінімізація ризиків ухвалення законопроектів, які виводять закупівлі з-під дії закону України «Про публічні закупівлі». З зазначених рекомендацій Transparency International вбачається необхідність впровадження інституту транспарентності як у антикорупційну інфраструктуру, так і у сферу публічного управління економікою. Інструментарій та пропозиції Transparency International можуть бути використані при розробці пропозицій з удосконалення механізмів транспарентності у таких сферах.

Оцінка відкритості, прозорості є складовими індикаторами рейтингу індексу економічної свободи та непрозорості. Зокрема, прозорість ведення бізнесу вимірюється впливом економічного, правового та етичного регулювання та господарську діяльність. Це правовий захист бізнесу, макроекономічна політика, методи бухгалтерського обліку, транспарентність звітності, корупція, державне регулювання.

В роботі Ф. Хамед розроблено науково-методичний підхід до побудови індексів транспарентності з врахуванням принципів МВФ. Побудовані індекси охоплюють 4 напрямки транспарентності: забезпеченість даними, середньостроковість бюджетування, звітність про виконання бюджету та інформацію про фінансові ризики. На основі розрахунків доведено, що країни з вищим рівнем транспарентності мають кращі суверенні кредитні рейтинги,

кращу податкову дисципліну та менший рівень корупції [74]. І. Роумен здійснює оцінку якості транспарентності через побудову індексів. В роботі розглянуто 2 основних індекси. Перший спрямований на оцінку якості державного управління та інституційної якості. Другий безпосередньо оцінює стан транспарентності через взаємозв'язок економічних результатів та частоти/якості оприлюднення бюджетної інформації [75]. Результати емпіричних досліджень вказують на пропорційну залежність між рівнем транспарентності, відкритості та належним рівнем якості публічного управління.

Таким чином, транспарентність не є суто теоретичною категорією, а спрямована на досягнення практичних переваг у сфері публічного управління. Наприклад, А. М. Гетц та Р. Дженкінс розглядали діяльність з аудиту результатів роботи місцевих органів влади, що проводилася однією громадською організацією на основі офіційних звітів про витрати, що сприяло розкриттю багатьох випадків поганого управління та корупційних проявів [76]. Також дана організації сформувала механізм з обов'язкових контрольних процедур виявлення корупційних випадків внаслідок громадського аудиту. Подібний механізм виявлення нецільових напрямків використання коштів в сфері охорони здоров'я досліджували М. Робінзон та В. В'ясулу, що на прикладі мексиканської організації досліджували механізм отримання громадянським суспільством доступу до інформації про використання публічних коштів [77, с. 50]. Дана організація «Fundar» внесла істотний внесок в бюджетний процес Мексики через зростання потенціалу використання публічної інформації учасниками громадянського суспільства. Проведена робота призвела до збільшенню бюджетних асигнувань на медичні цілі у Мексиці за окремими програмами у 10 разів.

Відповідно до методики ООН Good Governance (належне управління) прозорість, транспарентність, підзвітність є універсальною цінністю поряд з верховенством права, рівністю та недискримінацією, участю громадян у процесі прийняття державних рішень як безпосередньо, так і через організації

громадянського суспільства; оперативність, орієнтацією на консенсус, результативністю та ефективністю [78].

Належне урядування є загальним принципом права, сформованим Європейським судом справедливості.

Проведений аналіз дозволяє підбити наступні висновки. Застосування класичної методології та інструментарію дослідження дозволяють сформулювати напрями удосконалення транспарентності у діяльності органів публічного управління при реалізації владних повноважень у традиційних формах суспільних відносин. В умовах постіндустріального інформаційного суспільства методологія дослідження транспарентності як інституту публічного управління тісно пов'язана з методологією інформаційного права. Вирішення наукового завдання реалізації транспарентності публічного управління передбачає наявність інституту права людини на інформацію як бази впровадження такого принципу. Умовно можна визначити три фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління. По-перше, це роздержавлення, приватизація, дерегуляція. По-друге, це децентралізація. По-третє, це інтеграція України у ЄС та глобалізація. Складовою методології транспарентності є також міжнародні рейтинги, які оцінюють окремі аспекти публічного управління: рейтинг простоти ведення бізнесу, індекс сприйняття корупції, індекс економічної свободи, індекс непрозорості. Такі рейтинги вказують на те, що впровадження транспарентності спрямоване на досягнення практичних переваг у сфері публічного управління.

Транспарентність у демократичному суспільстві обумовлена взаємодією права та інформації. Це двосторонній вплив інформації на право і права на інформацію. Фактично, правовідносини не можливі без обміну інформацією.

1.2. Історико-правові аспекти становлення транспарентності в діяльності органів публічної влади

Становлення транспарентності як невід'ємної складової публічного управління обумовлено історичним розвитком суспільства та формуванням демократичної форми правління.

Сучасне демократичне суспільство передбачає відкритість майже всіх сфер державного життя. Влада, яка не надає чітку, достовірну та вичерпну інформацію, втрачає легітимність.

Вперше поняття «транспарентність» виникло у середньовічній латині XV сторіччя. Воно означало прозорість, очевидність. Етимологічно значення цього терміну визначає стан «прозорості», «явності», «зрозумілості» для сприйняття. За Кембриджським словником транспарентний визначається як легкий для поглядання [79], а за Оксфордським словником - певний стан прозорості [80].

Етапи розвитку суспільної науки обумовлюють становлення та еволюцію ідеї транспарентності. Формування правлячих еліт та концентрація у одних руках всієї повноти влади призводять до монополізації та дозування соціально значимої інформації з метою збереження власного привілейованого стану.

Джерелом транспарентності можна вважати опубліковані у 304 році до н.е. римським переписувачем Гнеєм Флавієм календарі з визначеними днями подачі позовів та формул цивільного судочинства. Ця подія пов'язана з зародженням публічності судочинства. У подальшому було сформовано Інституції Гая, представника школи сабініанців (II сторіччя нашої ери). Відкрита форма судочинства використовувалася у Афінах, Римській Республіці, Київській Русі.

У Середньовіччя одним із джерел можна назвати Салічну Правду, в якій було передбачено публічну відомість грошових штрафів, якщо будь-хто не явиться до суду або відмовиться бути свідком [81, с. 457].

«Ордонанс про суддів» 1346 року містив вимоги щодо обов'язковості опублікування ордонансу [82, с. 250–254].

Наступний етап обумовлений початком переходу людства від Середньовіччя до Нового часу. Це етапи Відродження та Реформації (XV-XVI сторіччя). Саме у цей період відбулися глибокі зміни у політичній та правовій свідомості, сформувалося затвердження сучасної держави з демократією, гуманізмом, верховенством права, громадянським суспільством, свободою підприємництва. Новий час охарактеризувався представницьким правлінням з широкою участю більшості верств населення. Людина отримала нові політичні права та цивільні свободи.

Буржуазні революції XVII-XVIII сторіч здійснили істотний вплив на розвиток прав людини. Саме у цей період було висунуто принцип рівності, ліберальні принципи публічності, відкритості та доступності офіційних документів органів влади, прозорий характер реалізації публічної влади. Вперше було висунуто тезу, що добробут, прогрес та подальший розвиток суспільства напряму залежить від його замученості у інформаційні процеси.

Безпосередньо вимога транспарентності як невід'ємної складової публічного управління була сформована у Великобританії у XVII сторіччі, оскільки саме у цей період було проголошено та обґрунтовано принцип верховенства права. З'явилося перше законодавче закріплення права на пошук та отримання інформації про діяльність владних органів : у Швеції у Законі «Про свободу слова та друку» 1766 року [83] та у Декларації прав людини та громадянина у Франції у 1789 році [84]. У Французькій декларації закріплювалося тільки право на отримання інформації про діяльність депутатів представницьких органів влади. Зазначений етап можна охарактеризувати як початковий етап затвердження ідеї транспарентності у діяльності органів публічного управління.

У кінці XVIII сторіччя лібералізм постав однією з провідних ідеологій у всіх розвинених країнах Європи.

Тоталітарні революції, що призвели до загибелі ліберальних держав, каталізували наукові пошуки щодо системного розуміння засад лібералізму. Основою європейської політичної думки та європейський політико-правових інститутів постав пошук компромісу між ліберальною моделлю держави та демократією, що призвело до створення найбільш розповсюдженої політичної системи – ліберальної демократії. Така політична система передбачає побудову «соціальної держави», яка поєднує ліберальні ідеї свободи та рівності.

Наступний етап становлення транспарентності розпочався з середини XX сторіччя. У 1951 році у Фінляндії було прийнято Закон «Про відкритість інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» [85]. У 1966 році у США прийнято Федеральний закон «Про свободу інформації». Основними принципами зазначеного закону постали: демократія найкращим чином функціонує тільки тоді, коли народ має доступ до всієї інформації, допустимої національною безпекою; нікому не можна дозволити приховувати під приводом секретності рішення, які можуть бути оприлюднені без завдання шкоди суспільним інтересам [86].

З 1970-х років продовжувалося подальше законодавче закріплення відкритості діяльності органів публічної влади у більшості демократичних держав (Норвегія, Данія, Австралія, Канада).

Таким чином, поява транспарентності у західноєвропейських суспільствах обумовлена виникненням та ростом потреб людей приймати участь у здійсненні державної влади. Така потреба передбачала налагодження інформаційної взаємодії з органами державної влади, забезпечення прозорості функціонування державних інституцій, зрозумілості та прозорості механізмів здійснення державної влади, доступності офіційних документів.

Ідея транспарентності виникла на таких загальнофілософських категоріях, як гуманізм та справедливість. Такі моральні засади передбачають,

що людина та суспільство повинні бути забезпечені об'єктивною інформацією для належного управління власною поведінкою та розуміння всіх соціальних процесів. Недостатність інформації призводить до маніпуляцій поведінкою людини у демократичному суспільстві.

Гуманізм передбачає цінність особистості та її право на вільний розвиток, саморозвиток та самореалізацію. Кожен етап історичного розвитку супроводжувався додаванням нових прав та свобод. Гуманізм є турботою про людину, прагненням до покращення її життєвих умов, забезпеченню її потреб. Саме транспарентність є необхідною умовою для розвитку суспільства, оскільки дозволяє об'єктивно оцінити світ. Принцип гуманізму охоплює всі галузі права, є вихідним у праві. Ідея транспарентності є складовою принципу гуманізму.

Справедливість також є філософською категорією, яку поступово було впроваджено у політичну та правову свідомість. Проте, якщо щодо гуманізму як загальноправового принципу є усталена наукова позиція, то щодо справедливості має місце наукова дискусія.

Філософська наука виокремлює формальну, змістовну та процедурну справедливість [87, с. 56; 88, с. 10]. Справедливість передбачає рівність можливостей у реалізації своїх здібностей і захисту своїх прав та законних інтересів; справедливий розподіл благ, з огляду на потреби кожної людини, юридичної рівності людини й враховуючи її працю та заслуги перед суспільством і державою; справедливість відповідальності за вчинені злочини чи правопорушення [89, с. 67].

У національному законодавстві справедливість є однією з загальних засад цивільного права. Відповідно до положень Цивільного кодексу України в разі неможливості використання аналогії закону для регулювання цивільних відносин, вони регулюються відповідно до загальних засад цивільного законодавства, що і є аналогією права. Відповідно до пп. 6 п. 1 ст. 3 Цивільного кодексу України до загальних засад цього кодексу також належить справедливість [90]. Ст. 6 Конвенції про захист прав людини і

основоположних свобод встановлює, що «кожний громадянин має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом» [91]. Конституційний Суд України в рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання зазначає, що справедливе застосування норм права є передусім недискримінаційний підхід, неупередженість [92].

Справедливість на відміну від гуманізму вимагає балансу інтересів учасників суспільних відносин. При цьому, інтереси одних далеко не завжди співпадають з інтересами інших. В розрізі транспарентності гарантоване Конституцією України право на отримання інформації не повинно порушувати права інших осіб на недоторканість особистого життя, право на особисту таємницю.

Сучасне розуміння справедливості обумовлене розумінням про людину як самостійного індивіда, який має права, здатний регулювати та контролювати власну поведінку у суспільстві на основі загальновизнаних норм. Справедливість як філософська категорія є характерною для кожної історичної епохи, проте з розвитком філософської та правової науки зміцнювалася та збільшувалася її загальнолюдська сутність. Фактично, більш прийнятною є точка зору, що принцип справедливості є першоосновою всієї правозастосовної діяльності. Вимога справедливості має детермінуючий вплив на всі суспільні відносини. Через призму справедливості визначається реальний сенс всіх принципів та норм права, оскільки порушення будь-якого принципу тягне порушення принципу справедливості.

Особливо гостро проблема транспарентності стала актуальною у державах ліберальної демократії. Виникнення ідеї транспарентності обумовлене реалізацією принципу верховенства права, демократизму, забезпечення прав людини.

Принцип верховенства права є об'ємним, складним явищем. Сам термін «верховенство права», за досить поширеною версією, ввів у науковий обіг англійський вчений і політичний діяч Дж. Гаррінгтон у 1656 році [93,

с. 57], А.В. Дайсі надав класичне обґрунтування верховенству права [94, с. 208]. Основу принципу верховенства права, на його думку, становлять три положення: (1) відсутність державного свавілля; (2) підпорядкування кожного звичайному закону, який застосовується звичайними судами; (3) загальні норми конституційного права утворюють результат загального права країни [94, с. 212–231]. Цінність висновків автора щодо предмету дослідження полягає у тому, що діяльність органів державної влади повинна контролюватися громадськістю з метою стримання їх дискреції у певних межах.

Таким чином, верховенство права концентрує ідею обмеження свавілля публічної влади.

Поступовий розвиток ідеї держави призвів до висновку, що верховенство права є можливим тільки у демократичній державі, оскільки залежить від фундаментального консенсусу між індивідом та державою про прозорість та рівність сторін. Тому транспарентність є також необхідним елементом більш широкого поняття «демократизм». Демократія забезпечує довіру до правової держави, до діяльності органів публічного управління. Громадська довіра забезпечує існування правової держави та верховенства права. Сам принцип демократизму заснований на народовладді та передбачає залучення громадян до управління державою. Демократична форма правління передбачає інформованість громадян про діяльність органів влади, врахування їх думки при прийнятті рішень. Фактично, інформованість населення є умовою народовладдя. За допомогою транспарентності органи публічного управління контролюються громадянами. Якість громадського контролю залежить від повноти інформації про органи публічного управління та їх діяльність. Транспарентність та демократія є взаємозалежними категоріями: тільки демократично організоване публічне управління може забезпечити реальну транспарентність, у свою чергу транспарентність є передумовою демократії.

Таким чином, поява транспарентності у суспільному житті західноєвропейських держав революційної епохи обумовлено виникненням та зростанням потреб людей приймати участь у здійсненні державної влади. Така участь передбачає налагодження інформаційної взаємодії з органами влади, забезпечення прозорості функціонування державних інституцій, зрозумілість функціонування органів публічного управління, забезпечення прозорості та доступності офіційних документів.

Транспарентність заснована на загальнофілософських та моральних категоріях гуманізму та справедливості, моральних засадах суспільства. Людина та суспільство повинні мати доступ до різної та достовірної інформації, необхідної для належного управління власною поведінкою та розуміння всіх соціально-політичних процесів. Недостатність інформації призводить до маніпуляцій з боку органів публічного управління. Людина не повинна існувати в умовах інформаційного вакууму. Основою транспарентності є верховенство права.

Особливістю становлення транспарентності в Україні є негативний досвід існування держави в умовах тоталітарної імперії. Слід погодитися з висновками Г.А. Терещук, яка відраховує побудову відкритості та прозорості діяльності органів влади з часів Української Народної Республіки [95, с. 245]. Незважаючи на те, що Конституція 1918 року так і не набула юридичної сили, в її основу було закладено демократичні принципи побудови держави. Зокрема, у Конституцію було закладено систему стримувань та противаг. Органи державної влади повинні були діяти прозоро та відкрито. Передбачалися запобіжники проти корупції. Конституцією УНР було гарантовано участь громадян у формуванні та реалізації державної політики.

Внаслідок окупації УНР комуністичною РСФСР та включення України у склад СРС тривалий період часу демократичні механізми в Україні не працювали. Проте отримання Україною незалежності та проголошення курсу на соціально орієнтовану правову демократичну державу зумовило повернення до питання прозорості та відкритості влади. Тому прийняття

Конституції України 1996 року гарантувало народовладдя, контроль громадськості над органами публічного урядування. Ст. 38 Конституції України гарантувала громадянам право на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, а також вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування. Ст. 40 Конституції України передбачає право громадян 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 [43].

У новітній історії України прийняття Конституції України заклало основи транспарентності у горизонтальних та вертикальних відносинах громадян та органів публічного управління.

У межах цього періоду всі гілки державної влади забезпечили законодавчу основу інформаційним суспільним процесам.

21 липня 1997 року Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 17 червня 1997 року «Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики і вдосконалення державного регулювання інформаційних відносин» вперше було впроваджено державну інформаційну політику [96].

Програмний характер інформатизаційні процеси набули після закріплення на рівні Закону України «Про Національну програму інформатизації» [97]. Головною метою Програми було визначено створення необхідних умов для забезпечення суспільства і його суб'єктів інформацією в потрібних і достатніх обсягах в усіх сферах діяльності, сприяння становленню України як цивілізованої, правової держави, підвищення продуктивності суспільного виробництва (продукції і послуг) на основі широкого використання інформаційних технологій, посилення економічного потенціалу

країни, забезпечення інформаційної незалежності та національної безпеки держави.

Умовно період з 1991 року по 1997 рік можна назвати початковим.

Наступний етап обумовлений необхідністю побудови довіри громадян до органів державної влади, побудови відкритого інформаційного простору, забезпечення інформаційної прозорості державної влади.

Починаючи з 1998 року, почав будуватися механізм практичної реалізації конституційного права громадян на свободу одержання інформації. Правовою основою такого механізму стали законодавчо закріплені чіткі правила, умови та порядок одержання громадянами та інституціональними структурами суспільства інформації в органах державної влади і місцевого самоврядування, від інших державних і недержавних юридичних осіб, а також прямий доступ до державних і недержавних інформаційних ресурсів. У законодавстві про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування знайшли відображення обов'язки й відповідальність цих органів та їх посадових осіб за інформування громадян і всіх структур суспільства, за надання їм інформаційних послуг, за накопичення, зберігання і використання державних інформаційних ресурсів у сферах відповідальності цих органів.

Закон України «Про інформацію» закріпив право громадян України на інформацію, а також встановив загальні правові принципи отримання, використання, поширення і збереження інформації, право особистості на інформацію в усіх сферах суспільного й державного життя України, визначив статус учасників інформаційних зав'язків, регулює доступ до інформації, забезпечує її охорону (ст. 2 Закону).

Законом закріплено принципи інформаційних відносин – гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свободи її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повноту й точність інформації; законність одержання, використання, поширення і збереження інформації (ст. 5 Закону).

Таким чином, період з 1998 року по 2014 рік умовно можна назвати перехідним.

Період з 2015 року по теперішній час можна назвати періодом модернізації.

Таким чином, транспарентність – це гарантоване право доступу до суспільної інформації. Доступ до інформації забезпечує організаційну та реальні можливість діалогу громадянина з державою. Ідея транспарентності пройшла довгу історію становлення. Поява самого поняття транспарентності датується XV сторіччям. Період XVII-XVIII сторіччя можна охарактеризувати як практичне впровадження засад транспарентності у діяльність органів державної влади. Наступний період XVIII-середина XX сторіччя обумовлений першим законодавчим закріпленням ідеї транспарентності як умови функціонування органів публічної влади. З середини XX сторіччя по теперішній час відбувається впровадження ідеї транспарентної держави. Цей період обумовлений впровадженням ідеї прозорості держави, у тому числі і на міжнародному рівні. Принципи демократизму, верховенства права, справедливості та гуманізму є детермінантами транспарентності у сфері публічного урядування [98, с. 255].

1.3. Поняття та ознаки транспарентності як правової категорії

Транспарентність у діяльності органів публічної влади є однією з необхідних складових належного управління у соціально орієнтованих ліберальних демократіях. Надання Україні статусу країни кандидата на вступ до ЄС потребує проведення низки реформ у сфері посилення боротьби з корупцією; судової влади. Однією зі складових зазначених реформ є впровадження транспарентності як засадничої основи діяльності органів публічної влади. У Білій книзі про європейське управління Європейської комісії 2001 року міститься п'ять принципів «governance»: відкритість, участь, відповідальність, ефективність, узгодженість[99]. Інституції та держави-члени

ЄС повинні як можна активніше інформувати громадськість по європейські питання, активну роль інформаційних технологій.

У Кодексі належної адміністративної поведінки персоналу Європейської Комісії у відносинах з громадськістю також визнається ключове значення інформації. Інформація про права повинна бути надана належним чином, при розповсюдженні інформації повинен бути забезпечений захист персональних даних.

Право на «гарне управління» також закріплено у Хартії ЄС про основоположні права від 12 грудня 2007 року. Ст. 41 Хартії передбачає право особи бути заслуханим; право на доступ до інформаційного досьє, яке зачіпає його права, за умови додержання законних інтересів у вигляді конфіденційності, професійної та комерційної таємниці; обов'язок адміністрації мотивувати власні рішення; право на відшкодування шкоди, завданої діями, бездіяльністю, рішеннями адміністративних органів. Кожна особа має право на доступ до документів інституцій, органів та установ ЄС незалежно від носія (ст. 42 Хартії) та право на оскарження дій органів та установ ЄС згідно з визначеним Хартією порядком уповноваженому по правам громадян ЄС (ст. 43) [100].

Етимологічно термін «транспарентність» має латинське походження від «trans» – прозорий та «pareo» – бути очевидним [101, с. 30]. З англійської «transparency» перекладається як «прозорий». Легальне визначення транспарентності у національному законодавстві відсутнє. Більш того, незважаючи на низку наукових досліджень, категорія транспарентності є відносно новою для національної юридичної доктрини.

У національній науці є усталеною точка зору про засадничий характер поняття «транспарентність», яке поєднує декілька складових: доступність, прозорість, публічність, контроль за органами публічної влади з боку інституцій громадянського суспільства [102, с. 137; 103, с. 20; 104].

Аналіз наукових досліджень дозволяє виокремити наступні складові поняття транспарентності: відкритість, прозорість, підзвітність.

Конкретизація поняття транспарентність повинна виходити з функціонального підходу та відмежування від таких понять, як свобода інформації, гласність.

Прозорість та відкритість є ключовими ознаками транспарентності. Прозорість у сенсі публічного управління передбачає відкриття урядом громадянам інформації про свою діяльність, участь громадськості у прийнятті управлінських рішень в у процесі розробки регуляторних актів.

Ст. 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачає право громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів подавати до регуляторних органів власні пропозиції щодо проектів регуляторних актів, брати участь у їх розробці, подавати зауваження та пропозиції до проектів таких актів тощо [37].

Прозорість в публічному управлінні передбачає реалізацію двох цілей: вона захищає інтереси суспільства шляхом зменшення ризику недобросовісного управління та корупції та забезпечує необхідні підстави для прийняття адміністративних рішень [105]. Низка науковців до прозорості включають також активне залучення громадян до прийняття управлінських рішень.

Відкритість передбачає активні дії органів публічного управління щодо інформування громадян про власну діяльність та співпрацю з інституціями громадянського суспільства.

Підзвітність є складовою «responsive government» Р. Інглахарта та К. Вельца, яка передбачає створення ефективної легітимної правової системи з реальними потребами суб'єктів та мінімальними трансакційними витратами на вирішення конфліктів [106].

Основними завданнями транспарентності є побудов довіри до органів публічного управління.

За даними всеукраїнського опитування громадської думки «Омнібус» Київського міжнародного інституту соціології на 2020 рік найбільшою

довірою в українському суспільстві продовжували користуватися армія, волонтери, звичайні люди у своєму населеному пункті і Церква.

Армії довіряли загалом 72% українців, а баланс довіри-недовіри становив +60%

Решта інституцій у списку мали негативний баланс довіри-недовіри. Це патрульна поліція, українські ЗМІ, СБУ, національна поліція, Президент України, КМУ, ВРУ. Фактично, серед респондентів переважала недовіра інституціям центральної влади (президенту, парламенту, уряду), правоохоронним органам (національна поліція, патрульна поліція, СБУ), ЗМІ (як українським, так і російським).

Серед органів влади Президенту довіряли 27%, а не довіряли – 50%. Відповідно, баланс довіри-недовіри становив -23%. Дещо краща ситуація у випадку правоохоронних органів: 30-35% довіряли Патрульній поліції, СБУ і Національній поліції. Баланс довіри коливався від -2% у випадку Патрульної поліції до -14% у випадку Національної поліції. Українським ЗМІ довіряли 32% респондентів, а баланс довіри-недовіри становив -7% [107].

За результатами соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні з 22 вересня по 1 жовтня 2022 року рівень довіри до інституцій публічної влади покращився. Як позитивну тенденцію також можна зазначити збільшення інтересу до політики та громадської активності.

Також порівняно з 2020 роком в Україні зросла частка респондентів, які вважають, що політична система у нашій країні дозволяє таким людям як вони, мати вплив на дії уряду, хоча лише «певною мірою» (частка таких зросла з 18% до 25%), частка ж тих, хто вважає, що політична система дозволяє таким людям як вони, впливати на дії уряду «безумовно», або «достатньою мірою», залишилася майже незмінною (17% у 2020 році і 19% у 2022 році). Частка тих,

хто вважає, що політична система не дозволяє їм впливати на дії уряду, знизилася з 34% до 26,5%.

Серед соціальних інститутів найбільшу довіру українців продовжують мають Збройні сили (96% повністю або певною мірою їм довіряють), збільшилась довіра до Президента України (82%), гуманітарних і доброчинних організацій (78%), Церкви (70%), університетів (62%), жіночих організацій (59,5%), державних установ (55%), поліції (55%), екологічних організацій (54%). Суперечливим залишається ставлення до КМУ (51,5% йому висловлюють довіру, але ненабагато менше — 48% — висловлюють недовіру), те ж само стосується телебачення (відповідно 51% і 49%), і преси (відповідно 49% і 50%).

Недовіра найчастіше висловлюється до політичних партій (не довіряють їм 77%), судів (72%), банків (66%), профспілок (64%), Верховної ради України (60%), великих компаній (57%) та до виборів як соціального інституту (56%) [108].

Наведені статистичні дані вказують на збільшення рівня довіри громадян до всіх інституцій публічного урядування в умовах війни. Проте є зворотна сторона цього процесу.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні» введено режим воєнного стану у зв'язку з воєнною агресією Російської Федерації проти України [109]. Внаслідок затяжного характеру воєнних дій такий стан декілька раз подовжувався. В останній раз Указом Президента України від 7 листопада 2022 року воєнний стан продовжено з 05 години 30 хвилин 21 листопада 2022 року строком на 90 діб [110]. Незважаючи на особливості здійснення повноважень органами публічного урядування та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, впровадження низки обмежень щодо реалізації прав громадян (запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів тощо), відкритість та прозорість публічного урядування, постійний

діалог між державними інституціями та інституціями громадянського суспільства є необхідною умовою сталого функціонування держави в таких умовах.

Повномасштабна агресія Російської Федерації навпаки каналізувала міцну та злагоджену взаємодію між органами публічної влади, військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Проте недосконалість законодавства у сфері публічного урядування, розрив між законотворчим процесом та правозастосуванням внаслідок швидко мінливих обставин воєнного стану потребують конкретизації особливостей реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану. Основною рамкою транспарентності є повноцінне забезпечення конституційності та легітимності публічного управління на умовах громадянського суспільства.

Особливостями режиму воєнного стану є те, що низка нормотворчих процедур реалізується у спрощеному порядку, достатньо широкими повноваженнями наділяються військові адміністрації. При цьому, громадянська активність має низку обмежень. Зокрема, не можна проводити мітинги, блокування органів публічної влади. Але можуть бути застосовані інші засоби донесення думки громадськості до органів публічного урядування: широкий розголос негативного ставлення до певних рішень таких органів у засобах масової інформації, соціальних мережах; експертні обговорення та публікації у засобах масової інформації. В умовах воєнного стану адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу транспарентності повинно базуватися на залученні громадськості до оцінки ефективності комунікації військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади з громадськістю; позбавленні рудиментарних норм, що не відповідають воєнним реаліям та створюють бюрократичні бар'єри у сфері публічного адміністрування; впровадженні електронних інформаційно-комунікаційних технологій.

Аналіз законодавства дозволяє визначити наступні напрями удосконалення реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного

стану: впровадження системи громадського моніторингу діяльності органів публічного управління в умовах воєнного стану; усунення зайвих бюрократичних процедур у сфері надання адміністративних послуг; цифровізацію процесів законотворення, правозастосування та публічного адміністрування; реалізацію транспарентності у діяльності органів публічного адміністрування з врахуванням обмежень правового режиму воєнного стану [111, с. 144].

Проведений аналіз дозволяє визначити транспарентність як стан інформованості; наявність повного, достовірного, достатнього знання про діяльність органів публічного управління будь-якого зацікавленого в цьому суб'єкта (громадян, інституцій громадянського суспільства).

Транспарентність необхідно відрізнити від свободи інформації. Свобода інформації передбачає активність суб'єкта, а транспарентність характеризує стан інформації про певного суб'єкта, його діяльність. Тобто це пасивна складова у обміні інформацією. Транспарентність на відміну від свободи інформації передбачає можливість гарантованого отримання певної інформації у повному обсязі. Метою транспарентності є забезпечення можливості гарантованого отримання потрібної інформації в повному обсязі для здійснення своїх прав, розуміння процесів у сфері публічного управління.

На відміну від гласності сфера транспарентності є більшою. Транспарентність спрямована на забезпечення прав та законних інтересів як конкретних суб'єктів, так і необмеженого кола осіб. Гласність завжди спрямована на необмежене коло осіб, оскільки її метою є забезпечення можливості обговорення всіма рішень органів публічного управління.

Змістовне наповнення транспарентності включає також її розуміння як певний процес, правовий режим та принцип.

Транспарентність передбачає реалізацію певного процесу, тобто стан інформованості виникає внаслідок отримання відповідної інформації, який виникає шляхом доступу до інформації, ознайомлення з інформацією або надання її до ознайомлення. Такому стану передують інформаційний процес,

який складається в здійсненні певних дій з доступу до інформації. Суб'єктами такого інформаційного процесу виступають дві сторони: сторона, яка має певну інформацію, та сторона, зацікавлена у отриманні інформації.

Транспарентність як інформаційний процес є сукупністю відносин з доступу до інформації. Такий процес потребує належного правового регулювання. Транспарентність як інформаційний процес є інститутом адміністративного права. Відмінністю транспарентності у сфері публічного управління є те, що в адміністративних відносинах є чітко визначені межі транспарентності, а у сфері цивільних відносин транспарентність може проявлятися у виді добровільного надання інформації про власну діяльність більше встановлених правових меж.

Таким чином, транспарентність як правову категорію у сфері публічного управління можна охарактеризувати по-перше як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних відомостей) про діяльність, прийняті рішення, акти органів публічного управління будь-якої зацікавленої в цій інформації особи або стан тої чи іншої діяльності у сфері публічного управління (її об'єктів або результатів), що дозволяє будь-якій зацікавленій особі мати повну уяву про них. По-друге, як інформаційний процес, який представляє сукупність відносин з доступу до інформації. По-третє, як правовий режим, який складається з сукупності правовідносин з доступу осіб до інформації у сфері публічного управління з належною повнотою, достатністю та достовірністю. Слід зазначити, що правовий режим загальнодоступної інформації та транспарентності не співпадають за обсягом, оскільки режим транспарентності охоплює і випадки доступу до інформації з обмеженим доступом. По-четверте, як правовий принцип.

Загалом, принципи адміністративного права детально досліджено у вітчизняній науці. Принципи адміністративного права досліджувалися у наукових працях Ю.П. Битяка [112, с. 245], В.І. Курила [113, с. 99], Р.С. Мельника [114, с. 233], А.А. Пухтецької [115, с. 10]. Дослідженню принципу транспарентності приділена увага у наукових роботах

В.М. Пиляєвої [116, с. 130], С.С. Єсімова [117, с. 45], Г.А. Терещук [118, с. 45]. Проте воєнна агресія Російської Федерації, набуття Україною статусу країни кандидата на вступ до ЄС потребують окремого комплексного дослідження принципу транспарентності.

Інформаційне суспільство чинить трансформаційний вплив на систему публічного управління, що вказує на доцільність осмислення нового інформаційного початку в управлінні як принципу правового регулювання. У юридичній науці є загальновизнаним виокремлення норм-принципів. Такі правові ідеї, вихідні правила поведінки самі набувають регуляторного значення. Від ступеня дотримання принципів права залежить рівень ефективності правової системи. Більшість членів суспільства керуються у своїй поведінці не точним знанням правової норми, а «духом права».

Національний нормотворчий підхід передбачає наявність окремої статті або глави, присвяченої принципам правового регулювання в тій чи іншій суспільній сфері. У більшості випадків це перетворилося у формалізм, оскільки принципи існують на «наднормативному» рівні. Механіка закріплення принципів правового регулювання продовжує пострадянську традицію нормативізму. Відсутність формалізації принципу у певному законі, не означає, що той чи інший принцип не визнається або ігнорується.

В цілому, роль принципів зводиться до наступного: вони мають системоутворююче значення, формують норми та правосвідомість, спрямовані на єдине правозастосування.

Судовою практикою формуються межі застосування аналогії права для усунення прогалин. Відповідно до позиції Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/23179/19 аналогія закону та аналогія права допускається для застосування адміністративним судом виключно з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень та лише у випадку взагалі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини [119]. Чинним Кодексом

адміністративного судочинства України розширено сферу застосування аналогія права не тільки у матеріальних, але й процесуальних відносинах.

Правові принципи відображають об'єктивні закономірності розвитку правового регулювання, зумовлюють зміст норм, є орієнтиром при вирішенні правових колізій.

Аналіз судової практики адміністративних судів вказує на більш формалізований підхід суддів при вирішенні публічно-правових спорів та обмежене застосування принципів.

Світовий досвід правозастосування вказує на декілька підходів до принципів права.

Низка західних науковців (зокрема, Ж. Ведель) зазначають, що сама галузь права передбачає існування або автономних принципів, або поєднання принципів, методів з різних галузей [120, с. 121]. Виходячи з цього, принципи виступають основою для обґрунтування самостійності галузі права.

За другою концепцією, саме принципи права є основою європейської інтеграції. Якщо дослідити загальну еволюцію національних систем права у ЄС, то вони характеризуються прогресивним наближенням принципів та норм [121, с. 184]. Більш того, право ЄС поряд з констатацією та запозиченням класичних принципів розвиває, доповнює та модифікує класичні та додає власні. Цей напрям постав важливим каналом впливу європейського права на національні правові системи. Зокрема, Європейський суд справедливості відкрив загальні принципи права, які виходять за конкретні позитивні норми [122, с. 669]. До таких принципів можна віднести належне урядування, належне співробітництво, принцип ефективності, субсидіарності, пропорційності, безпеки юридичних норм. Показовим є приклад Латвії. Відповідно до Закону Латвії про структуру державного управління від 21 червня 2002 року визначено принципи державного управління: законність, субсидіарність, ефективність (ст. 10). Недодержання принципу гарного урядування та обов'язку інформування суспільства про діяльність влади може

бути оскаржено: приватна особа, права та правові інтереси якої зачіпаються, має право в порядку адміністративного процесу вимагати їх додержання [123].

У законі також принцип належного урядування розкривається через відкритість діяльності щодо приватних осіб та громадськості, захист даних. Інформування громадськості про власну діяльність є обов'язком державних адміністрацій. Особливо це стосується приватних осіб та організацій, чий права та законні інтереси зачіпаються або можуть бути порушені адміністративною процедурою, яка реалізується або запланована.

За третьою концепцією, у більшості держав принципи мають судове походження. Особливо це стосується публічного права з найменш систематизованими джерелами. Зокрема, у Франції адміністративне право сформовано судовою практикою. Загальні принципи адміністративного права сформовано вищою інстанцією адміністративної юстиції Державною Радою [124, с. 82]. У основу принципів позасудових адміністративних процедур було покладено судову практику. Допоміжну роль також відіграла наукова доктрина. Французька Державна Рада ґрунтується на загальних принципах права, які застосовуються за відсутності нормативно-правових актів [125, с. 269].

Досвід Франції та ЄС є корисним для України, яка має радянську та пострадянську правову традицію. Українська система права належить до континентальної. Проте особливості історичного розвитку обумовлюють гіперболізоване ставлення до писаного права. У адміністративному праві як частині публічного права органи публічної влади слідують не від свобод людини та громадянина, а від визначених правом повноважень таких органів. Низка органів розуміють біль вузьке розуміння повноважень, закріплених тільки на рівні законодавства. Проте практика адміністративних судів вказує на зрівняння вертикальних відносин держави та громадян. Громадянин як слабша ланка є більш захищеним у адміністративному процесі у порівнянні з цивільним, господарським процесом. Навіть у вертикальних відносинах

свободи громадян є непорушними. Технічно у розвинених ліберальних демократичних системах суд «добудовує» позитивне право.

Таким чином, загальне значення системи принципів зводиться до наступного:

- проголошені у законі принципи повинні реалізовуватися у всіх нормах закону; якщо цього не стається, то, виходячи з правил юридичної техніки, невідповідність норм закону та принципів є дефектом закону;
- принципи мають загальне значення для всієї сфери правового регулювання; повинна бути наступність між всіма нормативно-правовими актами, у тому числі публічного та приватного права;
- принципи мають узгоджувальну функцію, всі елементи системи права мають взаємну узгодженість, у тому числі внаслідок послідовного застосування загальних принципів до вирішення окремих проблем;
- принципи надають напрям для подальшого розвитку законодавства, у тому числі у частині обмеження свободи підзаконної нормотворчості;
- принципи вирішують проблеми законодавчих колізій: зокрема, принципи, закріплені у Конституції України, є нормами прямої дії; застосування принципів у сфері адміністративного судочинства сприяє покращенню адміністративної практики; доцільно визначити наступне правило: якщо норма закону вступає у протиріччя з принципом транспарентності, то підлягає застосуванню зазначений принцип;
- принципи визначаються предметом регулювання та впливають на методи регулювання, таким чином, презумпція відкритості інформації не може реалізовуватися через механізм отримання інформації на підставі запиту як загального правила; відкритість офіційної інформації не повинна передбачати активних дій громадян, юридичних осіб.

Зазначене вище вказує на те, що правовий режим транспарентності передбачає не тільки відкритість та доступність соціально значимої інформації (так званий пасивний бік транспарентності), але й участь інституцій громадянського суспільства, суб'єктів господарювання в контролі над

діяльності органів публічного управління (активний бік транспарентності). Реалізація принципу транспарентності передбачає забезпечення права доступу до інформації. Такий доступ до інформації передбачає активні дії самих суб'єктів публічного управління з розкриття інформації про свою діяльність.

Комплексний аналіз законодавства вказує на те, що транспарентність діяльності забезпечена щодо органів законодавчої та судової влади. При цьому, діяльність органів виконавчої влади є лише частково відкритою. Відкритість як принцип правового регулювання у сфері публічного урядуванні передбачена ст. 12 Закону України «Про адміністративну процедуру» (надалі – Закону про адмінпроцедуру), ст.ст. 4-6, 8 Закону України «Про адміністративні послуги» (надалі – Закону про адмінпослуги), ст. 7 Бюджетного кодексу України.

Законом України про адмінпроцедуру передбачено забезпечення реалізації права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта щодо неї; право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, на ознайомлення з матеріалами відповідної справи; заборона розголошення відомостей з обмеженим доступом [126]. Закон про адмінпослуги для забезпечення відкритості та прозорості адміністративних послуг вимагає наявності повних, оперативних відомостей про адміністративні послуги та порядок їх надання.

Інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контроль за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів (публічність та прозорість) є одним з принципів бюджетного процесу України [127].

У Законі України про адмінпослуги закріплено принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг (ст. 4). До таких принципів віднесено: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості;

оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [126].

Верховенство права є конституційним принципом, закріпленим у ч. 1 ст. 8 Конституції України. Україна є правовою державою, у якій діє принцип верховенства права. На міжнародному рівні досягнуто консенсус стосовно обов'язкових елементів поняття «верховенство права». Цими елементами є: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом [128, с. 129]. У контексті публічного адміністрування принцип верховенства права зобов'язує державу забезпечити прозорий, підзвітний, демократичний процес з заборonoю свавілля, можливістю ефективного оскарження дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування як у адміністративному, так і у судовому порядку; недопустимістю дискримінації у сфері користування землями державної та комунальної власності; дотриманням прав людини.

Зазначений принцип деталізовано у ст. 3 Конституції України: людина, її честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [43]. Принцип верховенства права виявляється в повазі до людської гідності й включає приязне ставлення органу публічної адміністрації до громадянина [129, с. 58].

Принцип законності є складовим елементом принципу верховенства права. Він відображений у ч. 2 ст. 19 Конституції України (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти

лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) та ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» (виключно законами встановлюються підстави для одержання адміністративної, в тому числі публічної, послуги; суб'єкт надання послуг і відповідні його повноваження; перелік і вимоги до документів для отримання послуги; платність або безоплатність послуги; граничний строк надання; перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги; перелік адміністративних послуг, що надаються в державі) [130].

Принцип рівності у сфері публічного адміністрування передбачає рівність всіх суб'єктів такого процесу перед законом, ідентичність прав та обов'язків у учасників процедури, недопустимість дискримінації, безпідставних переваг чи привілеїв для будь-якої фізичної особи, юридичної особи, посадової особи, органу державної влади, місцевого самоврядування. Зокрема, надання адміністративних послуг розпорядниками земель державної та комунальної власності передбачає обслуговування суб'єктів звернення у порядку черговості; однотипні умови послуг (строки, перелік необхідних документів, оплатність/безоплатність послуги).

Відкритість та прозорість адміністративних послуг вимагає наявності повних, оперативних відомостей про адміністративні послуги та порядок їх надання у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Принципи прозорості та відкритості, як принципи діяльності органів публічного управління, закріплені у ряді міжнародних документів: ч. 2 ст. 6 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікованої Законом України від 06.07.1999 № 832- XIV, Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 01.10.2009, у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи NR (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002 тощо [131, с. 89].

Принцип юридичної визначеності є складовим елементом принципу верховенства права. Публічне адміністрування у сфері користування землями

державної та комунальної власності повинно здійснюватися у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед - до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку [128, с. 129].

Принцип правової визначеності не виключає наявності дискреційних повноважень у органів публічної влади. Проте така дискреція не має супроводжуватися зловживанням наданими повноваженнями. У законодавстві повинні бути визначені обсяги такої дискреції з достатньою чіткістю для захисту від свавілля органів державної влади. Держава має дотримуватись взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки («легітимні очікування») [128, с. 129].

Представляється доцільним конкретизувати у адміністративному законодавстві принцип правової визначеності: у випадку зміни законодавства, що регулює правила проведення адміністративної дозвільної процедури у період розгляду справи, застосовуються положення, що діяли на момент початку такого розгляду.

Результативність передбачає орієнтацією суб'єктів публічного адміністрування на вирішення поставлених завдань.

Принцип доступності забезпечує реальну можливість особи звернутися за отриманням певної адміністративної послуги до органу публічної влади, а також доступність інформації про адміністративні послуги.

Принцип зручності передбачає врахування інтересів і потреб споживачів послуг. Зручність включає можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою, тощо; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання послуги; максимальний обсяг і зручність для споживачів часу особистого прийому громадян; чітку визначеність цього часу та його

реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги, тощо; зручний порядок оплати послуги (якщо послуга платна) [132, с. 175]. Впровадження мобільного додатку «Дія» надає можливість отримання адміністративних послуг онлайн та отримати повну та достовірну інформацію про такі послуги.

Своєчасність передбачає дотримання установленого терміну надання послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен урахувати законні інтереси особи щодо прискореного надання послуги. У ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначається, що граничний строк надання адміністративної послуги не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги [130]. Додатково у Законі прописано критерії визначення строків: найкоротший строк, мінімальна кількість відвідувань суб'єктом звернення, присічний термін прийняття рішення колегіальним органом та виконання певних проміжних дій.

У науковій літературі виділяються й інші принципи публічного адміністрування. Зокрема, Н.О. Шура виокремлює: пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; незловживання владою (діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки у межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві); службова співпраця (надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень); ефективність (економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень); субсидіарність (рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним); «єдине вікно» (підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому

місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних з бюрократизацією вирішення тих чи інших питань; зворотний зв'язок - забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами); соціальна справедливість (поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення) [133, с. 261].

Публічність є одним із необхідних елементів публічних закупівель. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» діють авторизовані електронні майданчики для оприлюднення всієї інформації по процедурі публічних закупівель. Доступ до інформації, оприлюдненої в електронній системі закупівель, є безоплатним та вільним. Електронна система закупівель повинна бути загальнодоступною та гарантувати недискримінацію, рівні права під час реєстрації всім зацікавленим особам та рівний доступ до інформації [31].

Відкритість та публічність є також невід'ємною складовою антикорупційного законодавства. Закон України «Про запобігання корупції» передбачає наступні механізми транспарентності: однією з гарантій незалежності Національного агентства з питань запобігання корупції є прозорість його діяльності; проведення кожні два роки зовнішньої незалежної оцінки ефективності діяльності Національного агентства; участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції; подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, облік та оприлюднення декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування [134].

Тобто принцип транспарентності набуває власного наповнення та механізму реалізації у відповідних спеціальних законах. Загальною тенденцією є зміщення від активного боку транспарентності до пасивного, коли самі органи публічного урядування роблять свою діяльність та адміністративні процедури відкритими та доступними.

Транспарентність необхідно забезпечувати як у організаційному, так і функціональному плані. Сама організація публічного апарату повинна бути

прозорою. Тобто відібрання на державну службу та органи місцевого самоврядування здійснюється виключно на конкурсних засадах. Всі кандидати повинні проходити обов'язкове попереднє декларування доходів, а на певні особливо важливі посади - також і члени їх сімей.

Прозорість організації публічного урядування передбачає закріплення інформаційних прав та обов'язків посадових осіб в їх посадових інструкціях, особливо щодо службової інформації. Принципу транспарентності повинна бути підпорядкована сама діяльність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування внаслідок публічного характеру та значення публічного урядування. Транспарентність також передбачає публічність звітності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом публікації у засобах масової інформації, розміщення інформації на офіційних сайтах органів публічного урядування.

Транспарентним повинен бути і процес прийняття управлінських рішень. Зазначена складова діяльності суб'єктів публічного урядування є найбільш слабкою, оскільки сам процес прийняття рішень недостатньо врегульований на законодавчому рівні навіть після прийняття Закону про адмінпроцедуру. Незважаючи на певну уніфікацію адміністративних процедур, зазначений Закон не враховує усі особливості діяльності органів публічного адміністрування, всі види адміністративних процедур, межі та порядок їх застосування, а отже не забезпечує транспарентність таких процедур.

Закон про адмінпроцедуру має вузьку сферу правового впливу. Поза межами Закону залишились такі інструменти діяльності публічної адміністрації, як адміністративні договори, акти-плани та акти-дії. Закон Про адмінпроцедуру встановлює особливості прийняття і застосування лише адміністративних актів. Проте окремі проекти Закону України про адміністративні договори, про акти-плани тощо, не розроблялися та на розгляд Верховній Раді України не подавалися. Зважаючи на це, очевидною є недосконалість та відсутність комплексності у підходах до правової

регламентації транспарентності діяльності публічної адміністрації, оскільки значна частина питань залишилась поза увагою зазначеного Закону.

В цілому, легальне закріплення принципу транспарентності означає, що відкритість та прозорість є завданням держави, держава є підконтрольною суспільству. При цьому, механізми транспарентності спрямовані не стільки на активну реалізацію інформаційних прав громадян, скільки на виконання обов'язку держави у оприлюдненні інформації про власну діяльність. Транспарентність покращує довіру до органів публічного управління, збільшує ефективність діяльності державного апарату, встановлює громадський контроль над владою [135].

Проведений аналіз дозволяє виокремити наступні елементи правового режиму транспарентності у сфері публічного управління: відкритість інформації про систему публічного управління, вільний досвід до державної служби та служби у органах місцевого самоврядування на конкурсних засадах; відкритість інформації про діяльність органів публічного урядування, включаючи опублікування нормативно-правових актів, публічну звітність органів, відкритті засідання, висвітлення адміністративного процесу прийняття рішень, оприлюднення результатів діяльності органів публічного урядування, прозорість та доступність інформації щодо державних витрат; участь громадян, інституцій громадянського суспільства та суб'єктів господарювання у публічному управлінні, контролі за діяльністю органів влади; використання інформаційних технологій для висвітлення діяльності органів публічного урядування; цифровізація адміністративних процедур; судовий захист прав громадян та організацій при здійсненні публічного урядування, можливість адміністративного оскарження у випадку порушення інформаційних прав громадян.

Висновки до розділу 1

1. Застосування класичної методології та інструментарію дослідження дозволяють сформулювати напрями удосконалення транспарентності у діяльності органів публічного управління при реалізації владних повноважень у традиційних формах суспільних відносин. В умовах постіндустріального інформаційного суспільства методологія дослідження транспарентності як інституту публічного управління тісно пов'язана з методологією інформаційного права.

2. Вирішення наукового завдання реалізації транспарентності публічного управління передбачає наявність інституту права людини на інформацію як бази впровадження такого принципу. Умовно можна визначити три фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління. По-перше, це роздержавлення, приватизація, дерегуляція. По-друге, це децентралізація. По-третє, це інтеграція України у ЄС та глобалізація.

3. Транспарентність у демократичному суспільстві обумовлена взаємодією права та інформації. Це двосторонній вплив інформації на право і права на інформацію. Фактично, правовідносини не можливі без обміну інформацією.

4. Вирішення наукового завдання реалізації транспарентності публічного управління передбачає наявність інституту права людини на інформацію як бази впровадження такого принципу.

5. Умовно можна визначити три фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління. По-перше, це роздержавлення, приватизація, дерегуляція. По-друге, це децентралізація. По-третє, це інтеграція України у ЄС та глобалізація.

6. Складовою методології транспарентності є також міжнародні рейтинги, які оцінюють окремі аспекти публічного управління: рейтинг простоти ведення бізнесу, індекс сприйняття корупції, індекс економічної свободи, індекс непрозорості. Такі рейтинги вказують на те, що впровадження

транспарентності спрямоване на досягнення практичних переваг у сфері публічного управління.

7. Ідея транспарентності пройшла декілька етапів історичного становлення. Поява самого поняття транспарентності датується XV сторіччям. Період XVII-XVIII сторіччя можна охарактеризувати як практичне впровадження засад транспарентності у діяльність органів державної влади. Наступний період XVIII-середина XX сторіччя обумовлений першим законодавчим закріпленням ідеї транспарентності як умови функціонування органів публічної влади. З середини XX сторіччя по теперішній час відбувається впровадження ідеї транспарентної держави. Цей період обумовлений впровадженням ідеї прозорості держави, у тому числі і на міжнародному рівні. В Україні становлення транспарентності у сфері публічного управління пройшло три етапи. Умовно період з 1991 року по 1997 рік можна назвати початковим. Період з 1998 року по 2014 рік умовно можна назвати перехідним. Період з 2015 року по теперішній час можна назвати періодом модернізації.

8. Транспарентність як правову категорію у сфері публічного управління можна охарактеризувати по-перше як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних відомостей) про діяльність, прийняті рішення, акти органів публічного управління будь-якої зацікавленої в цій інформації особи або стан тої чи іншої діяльності у сфері публічного управління (її об'єктів або результатів), що дозволяє будь-якій зацікавленій особі мати повну уяву про них. По-друге, як інформаційний процес, який представляє сукупність відносин з доступу до інформації. По-третє, як правовий режим, який складається з сукупності правовідносин з доступу осіб до інформації у сфері публічного управління з належною повнотою, достатністю та достовірністю. Слід зазначити, що правовий режим загальнодоступної інформації та транспарентності не співпадають за обсягом, оскільки режим транспарентності охоплює і випадки доступу до інформації з обмеженим доступом. По-четверте, як правовий принцип.

9. Елементами правового режиму транспарентності у сфері публічного управління є: відкритість інформації про систему публічного управління, вільний досвід до державної служби та служби у органах місцевого самоврядування на конкурсних засадах; відкритість інформації про діяльність органів публічного урядування, включаючи опублікування нормативно-правових актів, публічну звітність органів, відкритті засідання, висвітлення адміністративного процесу прийняття рішень, оприлюднення результатів діяльності органів публічного урядування, прозорість та доступність інформації щодо державних витрат; участь громадян, інституцій громадянського суспільства та суб'єктів господарювання у публічному управлінні, контролі за діяльністю органів влади; використання інформаційних технологій для висвітлення діяльності органів публічного урядування; цифровізація адміністративних процедур; судовий захист прав громадян та організацій при здійсненні публічного урядування, можливість адміністративного оскарження у випадку порушення інформаційних прав громадян.

10. Для удосконалення реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану доцільно: впровадження системи громадського моніторингу діяльності органів публічного управління в умовах воєнного стану; усунення зайвих бюрократичних процедур у сфері надання адміністративних послуг; цифровізацію процесів законотворення, правозастосування та публічного адміністрування; реалізація транспарентності у діяльності органів публічного адміністрування з врахуванням обмежень правового режиму воєнного стану.

РОЗДІЛ 2.

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Суб'єкти забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади

Одним із основних елементів механізму впровадження транспарентності є суб'єкти його впровадження.

Суб'єктному складу публічного управління в цілому присвячено праці В.Б. Авер'янова [136, с. 10], В.Б. Дзюндзюк [137, с. 166], А.Б. Маслова [138, с. 90], Н.М. Мельтюхової [139, с. 158], В.В. Терещук [140, с. 201] О.Ю. Янчук [141, с. 189].

Проте питання суб'єктів забезпечення транспарентності досліджено фрагментарно та потребує конкретизації з врахуванням появи об'єднаних територіальних громад та інших нововведень, обумовлених процесами децентралізації в державі.

Аналіз наукової літератури вказує на відсутність універсального розуміння поняття та видів суб'єктів забезпечення транспарентності. У законодавстві також відсутнє поняття суб'єкта публічного адміністрування. Застосовуються лише поняття суб'єкт владних повноважень, суб'єкт надання адміністративної послуги, орган державної влади, орган місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на

виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [142].

Згідно з п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [130].

Терміни «орган держави», «орган державної влади» застосовуються у ст.ст. 5, 6, 59 Конституції України. Поняття «органу державної влади» у законодавстві відсутнє. У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» надано визначення «державного органу»: органу державної влади, в тому числі колегіального державного органу, іншого суб'єкту публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю [134].

У спеціальному Законі «Про захист економічної конкуренції» під «органом влади» розуміються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, ринків капіталу та організованих товарних ринків, державні органи приватизації, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, місцеві органи виконавчої влади [143].

Таким чином, поняття «орган державної влади», «державний орган», «орган влади» є тотожними. Такий орган створюється на підставі відповідного закону, яким визначаються його владні публічні повноваження. Поняття «суб'єкта владних повноважень» є більш широким і включає у себе як орган державної влади, так і суб'єкта надання адміністративних послуг.

Без розкриття змістовного наповнення у галузевих законах застосовуються терміни «незалежні фахівці у сфері публічного адміністрування» (ч. 7 ст. 21³ Закону України «Про культуру» [144]), «адміністрування реєстру» (Розділ VI Закону України «Про публічні електронні реєстри» [145]).

Виходячи з розуміння публічного управління як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері публічного управління, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг, представляється доцільним окреслити наступний суб'єктний склад забезпечення транспарентності у сфері публічного управління: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Висловлена позиція відображає сформоване у науковій літературі широке розуміння суб'єктів публічного управління. В цілому, можна виокремити три точки зору щодо структури суб'єктів публічного управління: вузька, широка та надширока.

За першою концепцією до суб'єктів публічної управління відносять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Президента України та Адміністрацію Президента України [146, с. 55–76].

За широкою концепцією суб'єкти публічного управління є «системою органів державної, насамперед виконавчої, влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства» [147, с. 43].

За надширокою концепцією до суб'єктів публічного управління відносяться не тільки органи державної влади; органи влади АРК; органи місцевого самоврядування; посадові і службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [148, с. 126], а й Верховна Рада України; Рахункова палата України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України та Офіс Президента України; Рада Національної Безпеки та Оборони України; Представник Президента України в АРК; органи прокуратури; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; Національна Школа Суддів України; Вища Кваліфікаційна Комісія Суддів України; органи 21 суддівського самоврядування; Державна Судова Адміністрація України; Вища Рада Правосуддя; органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади (національні комісії регулювання природних монополій та Служби Безпеки України); суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом (наприклад, Національний Банк України); дипломатичні представництва та консульські установи України, постійні представництва України при міжнародних організаціях; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади, а також юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, що не наділені статусом юридичної особи; інші суб'єкти публічних повноважень – консульства, дипломатичні представництва, місії [149, с. 120–133].

Проте таке надшироке розуміння суб'єктів публічного управління не відображає ті функції, які вони повинні виконувати. У такому разі є незрозумілим, яким чином відбувається відокремлення публічного управління від державної політики у сфері транспарентності.

Вузька концепція відображає закріплене у законодавстві поняття органу державної влади. Проте така позиція також є спірною, оскільки ототожнює державне управління та публічне адміністрування. Категорія «публічна адміністрація» визначає, яким чином будується публічна влада, які суб'єкти

наділені повноваженнями щодо її реалізації, тоді як категорія «публічне адміністрування» відображає змістовну частину публічної влади, тобто форми та порядок її реалізації [150, с. 85].

Застосування широкої концепції структури суб'єктів публічного управління відповідає ст.ст. 4, 5 Кодексу адміністративного судочинства. Оскільки оскарженню підлягають дії, бездіяльність не тільки органів державної влади, місцевого самоврядування, а й посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, делегованих повноважень, адміністративних послуг, то є логічним, що вони є суб'єктами публічного управління. Відповідно до ст. 1174 Цивільного кодексу України шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових або службових осіб органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи [90].

Одним із завдань належного публічного управління є забезпечення можливості оскарження незаконних дій, бездіяльності суб'єктів такого управління. Механізм буде працювати тільки у випадку єдиного підходу до кола суб'єктів публічного управління. Тому є логічним включення до кола суб'єктів публічного управління не тільки органів державної влади, а й посадових, службових осіб.

Необхідність нівелювання корупційних ризиків також потребує включення посадових та службових осіб до кола таких суб'єктів.

Зокрема, Земельним кодексом України, Законами України «Про землеустрій», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» передбачено безоплатну процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок. Безоплатність такої процедури, неврахування істотного підвищення вартості земельної ділянки внаслідок зміни цільового призначення у сукупності з недоброчесністю посадових осіб

органів місцевого самоврядування створюють передумови впровадження корупційних практик. Мотивацією таких рішень є не потреби розвитку територіальних громад, а неправомірна вигода посадових осіб органів місцевого самоврядування (начальників управлінь державного архітектурно-будівельного контролю органів місцевого самоврядування).

Слід вказати на відсутність законодавчо визначених критеріїв розмежування понять посадових та службових осіб. На посадових та службових осіб здійснюється посилення у ст. 1174 Цивільного кодексу України, ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України. Проте є незрозумілим, як ці поняття співвідносяться між собою. Комплексний аналіз положень Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про державну службу» також не вносить розуміння щодо змістовного наповнення термінів «посадова» та «службова особа».

У Кримінальному кодексі України застосовується термін «службова особа» [151], у Кримінальному процесуальному кодексі – як «посадова», так і «службова особа» [152], у Законі України «Про державну службу» - тільки «посадова особа» [153], у Законі України «Про запобігання корупції» - як «посадова», так і «службова особа». У той же час, у Податковому кодексі України терміни «посадова» та «службова особа» ототожнюються (ст. 14.1.137¹ Податкового кодексу України) [154].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів вказує на наступні нормативні ознаки посадової особи: є керівником державної служби в державному органі; працює в органах місцевого самоврядування та має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [155].

Статус «службової особи» мають слідчі (ст.ст. 146, 148, 149, 191, 206 Кримінального процесуального кодексу України).

Аналіз положень Кримінального кодексу України дозволяє зробити

висновок про більш широке змістовне наповнення «службової особи» у порівнянні з «посадовою особою». Зокрема, службовою особою є представник влади чи місцевого самоврядування, що постійно чи тимчасово обіймає в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконує такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом (ст. 18 Кримінального кодексу України). Також, службовими особами визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів. Особа визнається службовою навіть коли вона виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції тимчасово або за спеціальними повноваженнями за умови покладення таких функцій правомочним органом або правомочною службовою особою [155].

Виходячи з розуміння організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків, службовими особами є керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники

структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділів, лабораторій, кафедр), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо).

Слід зазначити, що розуміння «службової особи» у кримінальних правовідносинах неможливо автоматично перенести на відносини з публічного управління. Крім того, наявність громадських організацій, саморегульованих організацій з делегованими повноваженнями у сфері забезпечення транспарентності у сфері публічного управління.

З урахуванням роз'яснень Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2013 року № 610-0-2-13/7.2 при визначенні змістовного наповнення понять «посадова» та «службова особа» слід враховувати положення відповідного спеціального законодавства [156].

Аналіз наукової літератури [157; 158, с. 9; 159, с. 33; 160, с. 205; 161, с. 122; 162, с. 20; 163, с. 212] вказує на доктринальне розмежування понять «посадова» та «службова особа», виходячи з функціонального підходу. За таким підходом зазначені особи розрізняються за об'єктами та сферою владних повноважень. Посадові особи здійснюють внутрішнє управління щодо підлеглих, а службові реалізують функції зовнішнього управління. При цьому, низка науковців пропонують або виключити один із термінів із законодавства, або нормативно розмежувати такі поняття не за галузевим, а універсальним, єдиним для всіх галузей права принципом.

Оскільки як у Цивільному кодексі України, так і у Кодексі адміністративного судочинства застосовуються терміни як «посадова», так і «службова особа» та судовою практикою підтверджено ефективність такої нормативної конструкції, представляється доцільним конкретизувати співвідношення зазначених понять між собою.

Відповідно до функціонального підходу посадова (державна) особа наділена так званим лінійним характером влади, що виявляється у наявності можливості здійснювати управлінські функції щодо підлеглих по службі осіб (ключова ознака). Що ж стосується службових осіб (державних), то вони

наділені функціональним характером влади, сутність якого виявляється у наявності правомочності особи застосовувати владний вплив на інших учасників відносин у межах виконуваних нею службових функцій. Таке розмежування, зрозуміло, не виключає наявності окремої категорії осіб, які одночасно є посадовими і службовими [164, с. 45].

Проте зазначений підхід не в повній мірі відповідає сучасному законодавству, адже у кримінальному праві і службові особи можуть мати лінійні повноваження. Також поза увагою залишаються посадові та службові особи суб'єктів господарювання приватної форми власності з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Необхідність відокремлення «посадових» та «службових осіб» дійсно обумовлена різним характером виконуваних функцій. Проте такі функції потребують конкретизації. Службова особа має певні повноваження, зазначені у законодавстві; наділена правом давати вказівки обов'язкового характеру, застосовувати заходи адміністративного примусу [161, с. 120]. Тобто поняття службової особи є більш широким у порівнянні з посадовою особою. Службовою особою є особа органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності з делегованими організаційно-владними повноваженнями.

Запропоноване співвідношення понять «посадової» та «службової особи» нівелюватиме конфлікт інтересів при публічному управлінні.

Виходячи зі складових публічного управління (реалізація державної політики, нагляд та контроль; надання адміністративних послуг; внутрішнє адміністрування у селищних, сільських, міських радах; районних, міських, обласних державних адміністраціях; центральному органі виконавчої влади та його територіальних органах) та сформульованих у науковій доктрині ознак суб'єктів публічного управління в цілому представляється доцільним конкретизувати ознаки суб'єктів публічного управління.

В.В. Терещук виокремлюються наступні ознаки суб'єктів публічного адміністрування: є суб'єктами адміністративного права і діють у межах

адміністративно-правових відносин; створюються відповідно до норм чинного законодавства як відповідні суб'єкти (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) або як суб'єкти, які за певних обставин, передбачених законодавством (за наявності відповідних умов і підстав), можуть стати такими суб'єктами; є частиною відповідної системи; за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності в межах свого предмета відання та повноважень виконують функції, властиві суб'єктам публічної адміністрації: управлінську функцію; втручальну функцію; функцію сприяння; забезпечувальну функцію; повинні здійснювати повноваження, виконувати покладені на них функції за конституційним правилом, встановленим у ч. 2 ст. 19 Конституції України, а саме: діючи лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, обстоювання інтересів суспільства та держави [165, с. 91–92].

В цілому погоджуючись з запропонованими автором ознаками, слід вказати на тому, що суб'єкти публічного управління діють не тільки в межах адміністративно-правових відносин, а й цивільних, господарських відносин. Також автором не враховано таку ознаку, як притягнення до юридичної відповідальності у випадку невиконання або неналежного виконання покладених на суб'єкта публічного адміністрування функцій. Адже юридична відповідальність виконує превентивну, штрафну на відновлювальну функції у сфері публічного адміністрування. Без встановлення юридичної відповідальності правові відносини є неефективними. Також потребує конкретизації така ознака, як забезпечення інтересів держави та суспільства. Оскільки категорія публічного управління є глобальною, а інтереси держави та суспільства можуть бути протилежними, то доцільно зазначити іншу мету – реалізація цінностей суспільства [166, с. 5]. Адже саме спільні цінності є системоутворюючими та об'єднувальними для держави та суспільства.

Ціннісноорієнтований підхід вказує на доцільність визначення транспарентності як ознаки діяльності суб'єктів публічного управління. Слід

погодитися з точкою зору німецького представника науки адміністративного права Ебгарда Шмідт-Ассманна: призначенням суб'єктів публічного адміністрування є відкритість для суспільного оточення і виконання завдань разом із суспільними угрупованнями [167, с. 423].

Зокрема, подібної точки зору щодо ознак суб'єкта публічного адміністрування додержується М.О. Демідова. Вона вказує на наступні ознаки суб'єкта публічного адміністрування: володіє правосуб'єктністю, яка характеризує його в якості гібридного (змішаного) типу суб'єктів адміністративного права (це пояснюється тим, що він за своєю природою поєднує риси органу виконавчої влади та суб'єкта політики, метою якого є тісна взаємодія з суспільними утвореннями задля досягнення публічного інтересу); спирається на владні повноваження та виконує адміністративно-управлінські функції, з урахуванням публічного інтересу, а також задля захисту прав і свобод людини і громадянина; має можливість застосування владного розсуду під час прийняття управлінських рішень, що дає йому можливість досягнення найбільш рівноправної взаємодії з громадськими утвореннями; діяльність поширюється на все суспільство у сфері визначеної для нього компетенції; метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп (суспільний інтерес), а також реалізація і забезпечення суспільних цінностей [168, с. 15].

Слід зазначити на спірності запропонованої авторкою ознаки гібридної правосуб'єктності, адже суб'єкт публічного адміністрування реалізує державну політику, а не займається її розробкою.

Таким чином, ознаками суб'єктів публічного управління є: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері управління; реалізація суспільних цінностей у сфері управління; реалізація компетенції лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України; відповідальність за незаконні дії та бездіяльність.

Проведений аналіз дозволяє класифікувати суб'єктів публічного управління. У науковій літературі визначаються різні підстави для класифікації суб'єктів публічного управління: за структурними елементами системи суб'єктів публічного адміністрування, за обсягом адміністративних повноважень, за окремими галузями публічного адміністрування.

З теоретичної та практичної точки зору представляється доцільним класифікувати таких суб'єктів публічного управління за компетенцією та наявністю дискреційних повноважень.

Класифікація суб'єктів публічного управління за загальною або спеціальною компетенцією дозволяє розмежувати їх повноваження, виключити їх дублювання та визначити, які напрями публічного управління не розподілено між такими суб'єктами.

Крім того, потребує чіткого визначення коло суб'єктів публічного управління з дискреційними повноваженнями.

Виокремлення суб'єктів публічного управління з дискреційними повноваженнями надає можливість обрання належних способів захисту у адміністративному судочинстві. Адже наявність повноважень дискреційного характеру виключає можливість обрання такого способу захисту як зобов'язання вчинити певні дії. Дискреція дозволяє суб'єкту владних повноважень приймати те чи інше рішення, керуючись своїм внутрішнім переконанням, або на підставі голосування.

За першою з запропонованих класифікацій до суб'єктів публічного управління з загальною компетенцією відносяться: Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад та територій України.

Ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено серед принципів його діяльності: відкритість та прозорість, інформування громадськості через засоби масової інформації про свою діяльність, залучення

громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення; оприлюднення проектів нормативно-правових актів [169].

Міністерство економіки України приймає участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг [170]. Міністерство розвитку громад та територій України займається благоустроєм населених пунктів; визначення порядку розроблення схем планування окремих частин території України [170].

Загальні контрольні та наглядові функції за основними напрямками діяльності здійснюють Антимонопольний комітет України, Державна інспекція культурної спадщини України, Державна інспекція архітектури та містобудування, Державна екологічна інспекція України. Загальні охоронні функції виконують органи Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань України. Антикорупційною діяльністю займаються Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро. Суб'єкти публічного адміністрування загальної компетенції забезпечують комплексну складову у досліджуваній сфері спільно з суб'єктами публічного адміністрування спеціальної компетенції.

Проведений аналіз дозволяє класифікувати суб'єктиний склад забезпечення транспарентності за чотирма сферами: транспарентність діяльності апарату публічного управління для підконтрольних суб'єктів; транспарентність діяльності інституцій громадянського суспільства, які є потенційними або реальними реципієнтами інформації про діяльність суб'єктів публічного управління; транспарентність діяльності всіх учасників відносин у сфері публічного управління; транспарентність діяльності всіх суб'єктів, які приймають участь у демократичних процедурах. Всіх суб'єктів можна класифікувати на два види: суб'єктів, на яких поширюється вимога транспарентності діяльності, та таких, які повинні забезпечувати транспарентність органів публічної влади, мають право публічно висвітлювати діяльність органів публічної влади.

2.2. Організаційно-інституційне забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади

Організаційно-інституційне забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади здійснюється шляхом спеціального правового інструментарію: інформаційного забезпечення, побудови відповідних інституцій.

Інформаційне забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління є однією з умов належного урядування та реалізації вимог, закріплених Законом України «Про державну службу» (прозорість, відкритість інформації про діяльність державного службовця) [153], «Про адміністративні послуги» (відкритість та прозорість, доступність інформації про надання адміністративних послуг; захищеність персональних даних) [130], «Про доступ до публічної інформації» (прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень; вільне отримання, поширення та будь-яке інше використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до зазначеного Закону, крім обмежень, встановлених законом) [171]. Незважаючи на наявність задекларованого принципу прозорості діяльності суб'єктів публічних повноважень, слід констатувати або відсутність у більшості законів механізмів інформаційного забезпечення такої діяльності, або їх неефективність.

Системний аналіз законодавств та наукових джерел вказує на те, що інформаційне забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління включає в себе наступні складові: інформаційні ресурси, правовий режим інформаційних ресурсів у аналізованій сфері, захист прав громадян та підприємств, установ, організацій. Саме наявність законодавчого забезпечення зазначених елементів вказує на те, що законодавець забезпечив інформаційну складову публічного урядування.

Система інформаційного забезпечення публічного урядування – це сукупність взаємопов’язаних інформаційних систем, що опосередковують відносини з організації та здійснення публічного урядування між органами публічного урядування, у тому числі розпорядниками інформаційних ресурсів, громадянами, підприємствами, установами та організаціями. Функціонування такої системи здійснюється за допомогою відповідного правового забезпечення. Основним елементом інформаційного забезпечення є інформація. Інформація в широкому розумінні може виступати як складова практично кожного виду об’єктів адміністративного права. У той же час, вона є самостійним об’єктом адміністративно-правових відносин.

Визначення інформації міститься у ст. 200 Цивільного кодексу України, ст. 1 Закону України «Про інформацію» [172], публічної інформації – ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Інформацією є документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі (ч. 1 ст. 200 Цивільного кодексу України) [90].

Інформації як об’єкту адміністративного права притаманні такі ознаки: невідчужуваність, відособленість, тиражованість (поширюваність), організаційна форма, екземплярність, універсальність, зв’язок з організацією чи здійсненням публічного управління. Інформація не змінюється при її перенесенні з одного матеріального носія на інший, зміст інформації не залежить від форми фіксації і способу пред’явлення, може мати необмежену кількість користувачів, залишаючись незмінною.

Інформація класифікується за змістом на: інформацію про фізичну особу, екологічну інформацію, інформацію про товар, науково-технічну інформацію (ст. 10 Закону України «Про інформацію»); за порядком доступу на: інформацію з обмеженим доступом (конфіденційну, таємну та службову згідно зі ст. 21 Закону України «Про інформацію») та публічну інформацію (Закон України «Про доступ до публічної інформації»).

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. У сфері господарювання такою інформацією є комерційна таємниця суб'єкта господарювання. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю. Службовою є інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Інформація може виступати як самостійний об'єкт інформаційних відносин, як об'єкт виключних прав інтелектуальної власності, як об'єкт немайнових прав.

Для використання інформації у сфері публічного управління у певних випадках необхідна її матеріалізація у вигляді інформаційного ресурсу, у тому числі у електронній формі. Інформаційний ресурс – сукупність офіційних та неофіційних документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо).

Правовий режим інформаційних ресурсів представляє собою сукупність правил, що визначають: порядок документування інформації, власника інформаційного ресурсу, категорію інформації за рівнем доступу до неї; порядок користування інформаційним ресурсом; порядок захисту інформації.

Документування інформації є обов'язковою умовою включення інформації у інформаційні ресурси. Єдині вимоги до документів

встановлюється державними стандартами. Зокрема, це склад реквізитів документів, вимоги до оформлення таких реквізитів, до бланків документів тощо. Особливі вимоги до документів встановлено законами України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «Про електронні документи та електронний документообіг». Застосування уніфікованих форм документації впорядковує інформаційний обіг у сфері публічного управління, забезпечує єдність та контроль, а також порівнянність інформації про різноманітні параметри діяльності органів публічного управління.

Власниками інформаційного ресурсу можуть бути фізична особа, суб'єкт господарювання, держава, територіальні громади. Власники інформаційних ресурсів користуються всіма передбаченими законодавством правами. Інформаційні ресурси можуть бути у державній, комунальній та приватній власності. Держава має право викупати документовану інформацію, що є приватною власністю, у випадку її віднесення до державної таємниці.

Державні інформаційні ресурси мають певну специфіку щодо збору, систематизації, зберігання та використання. Такі ресурси підлягають реєстрації, обліку, формуються органами державної влади за рахунок відомостей, що надаються суб'єктами господарювання у обов'язковому порядку, представляють інформаційну систему. До таких ресурсів відносяться Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний земельний кадастр.

За категорією доступу інформаційні ресурси можуть бути відкритими та з обмеженим доступом. За загальним правилом державні інформаційні ресурси є відкритими, але держава може обмежити доступ до певних ресурсів (державна таємниця тощо). Законодавством встановлено перелік інформації, доступ до якої не може бути обмежений. Зокрема, це інформація про: стан довкілля (ст. 13 Закону України «Про інформацію»), вплив товару на життя та здоров'я людини (ст. 14 Закону України «Про інформацію»), розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження

державним, комунальним майном (ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Доступ до інформації у випадках, дозволених законодавством, може обмежуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання. До таких ресурсів відноситься комерційна таємниця суб'єкта господарювання, службова таємниця, державна таємниця. До комерційної таємниці відносяться відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, що не є державною таємницею, розголошення яких може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання (ч. 1 ст. 36 Господарського кодексу України) [173]. Встановлення режиму комерційної таємниці можливе щодо інформації, яка надає можливість отримання прибутку та/або конкурентної переваги чи збереження положення на ринку. Режим комерційної таємниці забезпечується застосуванням суб'єктом господарювання належних заходів охорони (правових, організаційних та технічних). Режим комерційної таємниці закріплюється у локальних актах суб'єктів господарювання. В таких актах визначаються: перелік відомостей, віднесених до комерційної таємниці, порядок ознайомлення з такою інформацією, порядок доступу до неї.

Порядок користування інформаційними ресурсами залежить від рівня доступу до них. Вільно користуватися інформаційним ресурсом має право тільки його власник. Щодо інформації з обмеженим доступом межі користування визначаються або власником такого ресурсу, або законодавством.

Захист прав у сфері інформаційного забезпечення публічного управління передбачає можливість здійснювати власні позитивні дії, вимагати певної поведінки від зобов'язаної особи. Право на власні дії передбачає застосування самозахисту. Право вимагати певної поведінки від зобов'язаної особи охоплює, в основному, заходи впливу, які застосовуються до порушника компетентними органами державної влади, до яких потерпілий звертається за

захистом порушених прав. Захист прав можливий у юрисдикційній та неюрисдикційній формах. Перша форма передбачає захист в межах процесуального законодавства.

В разі вчинення органами державної влади, органами місцевого і регіонального самоврядування та їх посадовими особами, а також політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами протиправних діянь, передбачених законом, ці дії підлягають оскарженню до органів вищого рівня або до суду. Скарги на протиправні дії посадових осіб подаються в органи вищого рівня, яким підпорядковані ці посадові особи. У разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня, заінтересований громадянин або юридична особа мають право оскаржити протиправні дії посадових осіб до суду (ст. 48 Закону України «Про інформацію»). Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам правопорушенням вчиненим суб'єктом інформаційної діяльності, відшкодовується добровільно або на підставі рішення суду. (ст.49 Закону України «Про інформацію»).

Таким чином, правові засади інформаційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління включають в себе наступні складові: інформаційні ресурси органів публічного управління, фізичних осіб, установ, підприємств, організацій всіх форм власності; правовий режим інформаційних ресурсів у сфері публічного управління, захист прав громадян та підприємств, установ, організацій всіх форм власності. Аналіз законодавства у цій сфері вказує на відсутність у спеціальних нормативно-правових актах норм щодо інформаційного забезпечення публічного управління. Застосовуються загальні норми Закону України «Про інформацію» [174, с. 274].

Доступ до інформації забезпечується шляхом покладення кореспондуючих між собою обов'язку органу публічної влади щодо

розкриття, розповсюдження інформації та права особи на звернення з запитом про отримання інформації.

Ключовим елементом організаційно-інституційного забезпечення транспарентності є надання додержання засобами масової інформації, третіми особами якісних характеристик інформації. Тобто інформація повинна бути зрозумілою (отриманою у доступній для розуміння формі), своєчасною (отриманою протягом обмеженого її призначенням часу), достовірною (отримана з джерел, які відповідають за її дійсність та реальність), достатньою (отриманою у необхідному обсязі).

Об'єктом режиму транспарентності є вся загальнодоступна інформація, а також у межах реалізації публічно-владних повноважень і інформація з обмеженим доступом.

Доступ до інформації може мати як персоніфіцирований, так і деперсоніфіцирований характер.

Інституційна складова найбільш характерно вибудована у сфері антикорупційної діяльності.

Проте незважаючи на побудову національної антикорупційної інфраструктури, проблема корупції залишається однією з перепон на євроінтеграційному шляху України. Транспарентність виступає одним з методів боротьби з корупцією. Ідея транспарентності закладена у Закон України «Про запобігання корупції». Публічність та відкритість діяльності всіх суб'єктів, на яких поширюється антикорупційне законодавство, є превентивним заходом протидії корупції.

Прозорість публічного управління передбачає громадський контроль, участь інституцій громадянського суспільства у прийнятті управлінських рішень.

Зазначене вказує на доцільність конкретизації місця транспарентності у механізмі протидії корупції.

Аналіз антикорупційного законодавства дозволяє визначити превентивне загальне та спеціальне значення транспарентності. Загальна

складова полягає у забезпеченні відкритості інформації про публічне управління в цілому. Зокрема, це норми Закону України «Про державну службу» (прозорість, відкритість інформації про діяльність державного службовця), «Про адміністративні послуги» (відкритість та прозорість, доступність інформації про надання адміністративних послуг; захищеність персональних даних), «Про доступ до публічної інформації» (прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень; вільне отримання, поширення та будь-яке інше використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до зазначеного Закону, крім обмежень, встановлених законом). Спеціальна складова полягає у здійсненні інформаційного обміну між антикорупційними органами, антикорупційними органами та іншими суб'єктами публічного управління, підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами. Така складова потребує створення спеціальних інформаційних режимів та інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

В основу національного режиму інформаційного обміну закладено механізми, визначені Конвенцією ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року [175].

У Конвенції визначено три напрями інформаційного запобігання корупції:

- публічні закупівлі та управління публічними фінансами: публічне розповсюдження інформації щодо закупівельних процедур та контрактів з обов'язковим наданням потенціальним учасникам торгів достатньо часу для підготовки та надання тендерних заявок; встановлення завчасно умов участі, включаючи критерії відбору та прийняття рішень про укладення контрактів, а також правил проведення торгів, їх оприлюднення;
- публічна звітність: заходи щодо посилення прозорості у діяльності публічної адміністрації: прийняття процедур та правил, що дозволяють населенню отримувати у належних випадках інформацію про

організацію, функціонування та процеси прийняття рішень, про юридичні акти, що стосуються інтересів населення; спрощення адміністративних процедур для полегшення публічного доступу до компетентних органів, які приймають рішення; оприлюднення інформації, яка може включати періодичну звітність про корупційні загрози у публічній адміністрації;

- участь громадськості: посилення прозорості та сприяння включенню населення у прийняття рішень; забезпечення населенню ефективного доступу до інформації; проведення заходів з інформування населення, що сприяють створенню атмосфери нетерпимості до корупції, публічна освіта, включаючи програми у школах та університетах; заохочення та захист свободи пошуку, оприлюднення та розповсюдження інформації про корупцію.

В цілому, національне антикорупційне законодавство містить більшість елементів інформаційного запобігання корупції. Проте проблемним є відсутність системного підходу у такому законодавстві та кореспонденція відповідних норм у антикорупційному та інформаційному законодавстві.

Для розкриття антикорупційного потенціалу у повній мірі є доцільним впровадження системного рішення: антикорупційного інформаційного стандарту, тобто гарантій, обмежень, заборон, які б або запобігали, або зменшували вплив корупції на громадське життя.

Антикорупційний інформаційний стандарт можна охарактеризувати як систему міжгалузевих заборон, гарантій та обмежень, які впроваджують транспарентність у антикорупційну політику держави. Елементами такого стандарту доцільно визначити: повноваження з витребовування інформації у приватних підприємств, установ, організацій; види та обсяг інформації, яку можна вимагати від приватних підприємств, установ, організацій; механізм реагування на порушення посадових та службових осіб органів публічного управління; відповідальність посадових та службових осіб за такі порушення.

Таким чином, транспарентність є основою антикорупційної політики держави. Впровадження антикорупційного інформаційного стандарту як системи нормативно визначених правил з встановлення спеціального режиму транспарентності передбачає: прозорість інформаційного обміну між публічними та приватними особами; забезпечення якості нормативної інформації; створення спеціальних антикорупційних інформаційних режимів; широке інформування громадськості про стан корупції; встановлення заборон та механізмів юридичної відповідальності для всіх категорій потенціальних суб'єктів корупційних правопорушень.

В інших сферах інституційна складова ще не вибудована на належному рівні

Зокрема, це стосується Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру); Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель; Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України; обласних державних адміністрацій; міських, сільських, селищних рад; виконавчих органів міських, сільських, селищних рад; саморегульованих організацій, підприємств, установ, організацій з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії, то вони були б більш ефективними у разі наповнення їх конкретними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Якщо звернутися до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», то можна констатувати колізійність повноважень місцевих рад у сфері публічного управління. Згідно зі ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» власні та делеговані повноваження повинні реалізовувати не ради, а виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад [176].

Делеговані повноваження органів місцевого самоврядування супроводжуються забезпеченням силою державного примусу контролем органів державної влади за діяльністю таких органів (ч. 2 ст. 76 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Порядок здійснення такого контролю врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 року [177].

Слід зазначити, що у науковій літературі контроль органами державної влади сільських, селищних, міських рад щодо реалізації делегованих повноважень оцінюється неоднозначно. Є дві точки зору з цього приводу: такий контроль значно звужує самостійність та незалежність органів місцевого самоврядування; не порушує автономію органів місцевого самоврядування, а економить державні ресурси.

Слід погодитися з першою точкою зору, адже вона відображає положення Європейської хартії місцевого самоврядування [178] та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [34]. Органи місцевого самоврядування повинні бути наділені широким колом незалежних повноважень щодо вирішення низки питань на рівні територіальних громад.

За принципом повсюдності та субсидіарності органи місцевого самоврядування повинні управляти територіальною громадою як квазіуряди. Рішення щодо територіальних громад повинні прийматися на тому рівні, де виникають такі питання.

Наявність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування не відповідає принципам повсюдності та субсидіарності. Всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад повинні мати власний характер. Таким чином, рада територіальної громади повинна вирішувати всі питання на власній території, крім тих, які вона з об'єктивних причин не може вирішити і які краще передати на вирішення органів державної влади.

Аналіз законодавства про місцеве самоврядування вказує на несистемність та колізійність повноважень сільських, селищних, міських рад.

Окрім цього, норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та дозвольного законодавства не уніфіковано.

Суб'єктами забезпечення транспарентності є також саморегульовані організації з делегованими повноваженнями. Зокрема, це саморегульовані організації.

На сьогодні потенціал таких організацій реалізується не в повній мірі.

Також суб'єктами публічного адміністрування є органи громадського контролю, суб'єкти господарювання, яким надано певні ресурси державної та комунальної власності на праві постійного користування.

Суб'єктами забезпечення транспарентності є і громадськість. Зокрема, ст. 190 Земельного кодексу України передбачено здійснення громадськими інспекторами функції громадського контролю у сфері використання та охорони земель.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» гарантує право громадян об'єднуватися в громадські природоохоронні організації та брати участь у громадських екологічних експертизах.

Основними завданнями громадського контролю є: безпосередня участь громадськості у справах покращення екологічної ситуації; надання допомоги органам державного контролю в забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в т.ч. і земель, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, попередження та виявлення порушень земельного законодавства, ліквідація їх наслідків; екологічна просвіта верств населення тощо.

Таким чином, суб'єктами забезпечення транспарентності є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями.

2.3. Адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади

Система забезпечення транспарентності потребує впровадження відповідного інструментарію. Адміністративне право у сучасному розумінні представляє прозору, ефективну процедуру, спрямовану на забезпечення основоположних прав та свобод людини. Засоби забезпечення транспарентності відіграють вирішальну роль у функціонуванні всього механізму публічного управління. Такі засоби опосередковуються нормами права з закріпленням меж, порядку та процедури застосування. Кожен засіб регулюється окремо з визначенням виду, мети, суб'єкта реалізації, порядку застосування та оскарження.

Легальне визначення правових засобів та адміністративно-правових засобів відсутнє. Проте у законодавстві застосовується термін «засіб». Відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [43].

С.С. Алексєєв до правових засобів відносить: норми права, індивідуальні приписи та веління, договори, засоби юридичної техніки, всі інші інструменти регулювання, які розглядаються у єдності характерного для них змісту та форми [179, с. 14].

На доктринальному рівні змістовна складова правових засобів досліджувалася як у радянській, так і у сучасний період. Проте позиція щодо змістовного наповнення категорії «правові засоби» є неоднозначною.

Л.А. Луць розглядає правові засоби як частину правової системи, спрямовану на забезпечення належного правопорядку [180, с. 7]. Аналіз наукової літератури дозволяє прийти до висновку, що під правовими засобами розуміються різні правові категорії. У юридичних енциклопедіях відсутнє поняття «правові засоби». Проте такий термін міститься в академічному словнику наукової термінології [181, с. 482].

В іноземній юридичній доктрині термін «instrument» має досить усталене значення правового акту [182, с. 132]. Тобто правові засоби є інструментом забезпечення належної правової поведінки, належного урядування, захисту прав та свобод людини, .

У науці адміністративного права сукупність адміністративно-правових засобів дорівнюється до механізму адміністративно-правового регулювання [183, с. 20–21; 184, с. 14–17].

Тобто адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності можна охарактеризувати як сукупність інструментів щодо належного інформування про публічне управління (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики), у тому числі із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій, цифрової інфраструктури.

Універсальними засобами публічного адміністрування є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [185, с. 206].

Дослідимо універсальні та спеціальні засоби забезпечення транспарентності.

Протягом останніх десяти років прийнято значну кількість законів та підзаконних актів, спрямованих на впровадження транспарентності як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях.

Адміністративно-правові відносини виникають між суб'єктами публічного адміністрування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, всередині суб'єктів публічного адміністрування. На цьому етапі відбувається трансформація правових норм у певну правову поведінку. Особливістю таких відносин є те, що правові зв'язки між суб'єктами налагоджуються у тому числі за допомогою ІКТ. Платформою таких зв'язків є електронна інфраструктура. Традиційно вважається, що адміністративно-правові відносини виникають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів публічного адміністрування та фізичних осіб,

суб'єктів господарювання, та зв'язки, які утворюються при цьому, мають державно-владний характер. Проте особливістю правовідносин за предметом дослідження є те, що істотна їх частина має сервісний характер, обумовлений надання суб'єктами публічного адміністрування адміністративних послуг. В іншому такі відносини мають традиційну структуру: суб'єкт (суб'єкт публічного адміністрування), об'єкт (ІКТ, поведінка фізичних осіб, дії/бездіяльність органів публічного адміністрування), зміст (сукупність прав та обов'язків).

Характерною ознакою нормативно-правових актів у досліджуваній сфері є їх комплексний характер. Такі акти є частиною адміністративного, цивільного, земельного, екологічного законодавства. Стрімкий розвиток електронного урядування також обумовив включення низки нормативно-правових актів інформаційного характеру у сферу земельних відносин. Зокрема, це Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [186], Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» [187]; «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [188].

Електронне урядування є частиною електронної демократії і представляє реалізацію суб'єктами публічного управління, адміністрування власної компетенції за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі при наданні адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Незважаючи на велику кількість досліджень у сфері е-демократії, питання адміністративно-правових засобів впровадження електронного урядування як в цілому, так і за предметом дослідження проаналізовано фрагментарно. Зокрема, Є.О. Беяковою при дослідженні інформаційно-правового забезпечення електронного урядування в Україні визначено інституційну складову та особливості впровадження електронного урядування на місцевому рівні [189, с. 108]. В.В. Марченко конкретизовано механізм

впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади [190, с. 129]. М.П. Ільницьким досліджено особливості адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні [191, с. 100]. О.В. Левченком досліджено механізм впровадження безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру [192, с. 10]. В.О. Рядінською визначено напрями удосконалення правового регулювання впровадження електронного урядування в Україні [193, с. 177].

Слід зазначити, що наявність норм права не є гарантією належного застосування засобів публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності. Для виконання соціальної функції право повинно досягати поставлені у нормативно-правових актах завдання. Інструментальний підхід у досліджуваній сфері передбачає застосування належних правових засобів.

Незважаючи на прийняття значної кількості нормативно-правових актів у досліджуваній сфері, залишаються невирішеними наступні проблеми: низька якість управління розробленням, впровадженням, підтримкою функціонування та розвитком інформаційно-телекомунікаційних систем (бази даних, реєстри тощо) та ресурсів (центри обробки даних, телекомунікаційні мережі тощо) органів влади; низькі темпи запровадження електронних форм взаємодії між органами влади і фізичними та юридичними особами, зокрема надання електронних послуг та доступу до відкритих даних; неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації фізичних та юридичних осіб під час взаємодії з органами влади; низькі темпи розвитку внутрішніх систем електронного документообігу та сучасних інформаційно-аналітичних інструментів підтримки прийняття управлінських рішень; недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування.

Зазначене вказує на недосконалість та недостатність засобів адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування [186].

Особливістю застосування адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності є те, що такі засоби виступають поєднувальною ланкою не тільки між суб'єктами правовідносин, але й між суб'єктами та інформаційно-комунікаційними технологіями (ІКТ). Обов'язковим елементом таких відносин є електронні реєстри, онлайн-послуги. Вказана особливість передбачає застосування адміністративно-правових засобів регулювання у традиційній та новій сферах суспільних відносин (ІТ-простір). Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державний земельний кадастр» технологічні та програмні засоби Державного земельного кадастру мають забезпечувати автоматизоване визначення меж обмежень у використанні земель в обсязі та у випадках, передбачених абзацом восьмим цієї частини, шляхом визначення відстані від контуру режимоутворюючого об'єкта, без необхідності проведення робіт із землеустрою з визначення координат поворотних точок зазначених меж. Ч. 3 ст. 36 Закону передбачено необхідність забезпечення технологічними та програмними засобами анонімність перегляду, копіювання та роздрукування інформації фізичними та юридичними особами цілодобово та без обмежень [194].

У нормативно-правових актах за предметом дослідження використовуються поняття «засоби» щодо ІКТ. Зокрема, у Законі України «Про електронні довірчі послуги» містяться такі поняття, як «програмний засіб», «засіб електронної ідентифікації», «засіб кваліфікованого електронного підпису чи печатки», «засобів криптографічного захисту інформації», «технічний засіб контролю» [195].

У постанові Кабінету Міністрів України «Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» визначено засоби організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів - засоби програмного комплексу Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів [196].

За певними сферами впроваджено спеціальні засоби електронного урядування: електронні земельні торги (постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення») [197] тощо.

Проте зазначені засоби доцільно віднести до інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, розвиток якої як техніко-технологічної основи електронного урядування передбачено Концепцією розвитку електронного урядування в Україні.

Зазначені засоби не є правовими, а технічними інструментами впровадження електронного інструментарію у публічне адміністрування щодо користування землями державної та комунальної власності. Вони потребують легалізації шляхом закріплення правової можливості їх використання як органами публічно-владних повноважень, так і фізичними, юридичними особами.

Норми адміністративного права доповнюються актами тлумачення, які є результатами діяльності органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань і окремих громадян щодо встановлення їх змісту, розкриття вираженої в них державної волі щодо впровадження публічного адміністрування.

Надані у нормах права можливості реалізуються у суб'єктивних правах та юридичних обов'язках щодо користування землями державної та комунальної власності. Правова поведінка може виражатися у додержанні норм права (наприклад, інформаційна взаємодія суб'єктів публічного адміністрування, використання земельних ділянок державної та комунальної власності за цільовим призначенням); використанні норм права (отримання фізичними та юридичними особами адміністративних послуг, передача земель державної або комунальної власності у оренду); виконанні норм адміністративного права (надання органами публічного адміністрування за

запитами публічної інформації щодо земель державної та комунальної власності).

Адміністративні акти є достатньо розробленою науковою категорією. Проте у законодавстві таке поняття відсутнє. Проектом Адміністративно-процедурного кодексу України запропоновано наступне визначення адміністративного акту : це рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) (п. 4 ч. 1 ст. 2 проекту кодексу) [198].

Запропоноване визначення повністю відображає розроблені у науці адміністративного права ознаки адміністративного акту: конкретний характер, прийняття певним адміністративним органом у межах наданих йому повноважень, додержання процедури при прийнятті рішення, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи. На рівні Конституційного Суду України підкреслено таку ознаку адміністративного акту, як індивідуальний характер. Рішенням Конституційного Суду України у справі про акти органів Верховної Ради України від 23 червня 1997 р. № 2-зп зазначено: за своєю природою ця категорія юридичних актів, на відміну від нормативних, встановлює не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, що застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [199].

З практичної точки зору доцільно визначити, які адміністративно-правові засоби не є адміністративними актами. Адже Господарським кодексом України передбачено такий спосіб захисту, як визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 20 Господарського кодексу України). У той же час, Цивільний кодекс України надає можливість визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної

Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [90]. Кодекс адміністративного судочинства також надає можливість оскарження як рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), так і дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (ст. 19 Кодексу).

Юрисдикційна конкуренція спорів між адміністративними та господарськими судами щодо надання інформації потребує чіткого вибору належного способу захисту. Приналежність спору до господарської юрисдикції обмежена обранням тільки такого способу захисту, як визнання недійсним акту органу державної влади, місцевого самоврядування. Господарським кодексом також визначено рамки обрання способів захисту: можна обрати тільки такі способи захисту, які прямо прописані у законах. У той же час, адміністративна чи загальна юрисдикція спорів дозволяє обрати і такий спосіб захисту, як оскарження дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування. При цьому, адміністративний суд чи суд загальної юрисдикції може захистити право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом чи судом у визначених законом випадках.

За принципом виключення не можна віднести до адміністративних актів дії суб'єктів публічної адміністрації, акти планування, нормативно-правові акти, адміністративні договори. Не можна віднести до таких актів також проміжні рішення суб'єктів владних повноважень (зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав на земельну ділянку, рішення про необхідність надання додаткових документів для надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки); правовстановлюючі документи.

Наступним засобом є адміністративний договір, який має дискусійну правову природу. Адже як у законодавстві, так і у правовій доктрині не розмежовано адміністративні, господарські та цивільні договори.

Відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір визначено як дво- або багатостороння

угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [142]. Тобто на відміну від інших адміністративно-правових засобів такий договір має консенсусний базис, для його застосування необхідне взаємне волевиявлення суб'єкта владних повноважень та фізичної, юридичної особи. На відміну від цивільних, господарських договорів змістом такого договору є права та обов'язки сторін, що впливають з владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

У судовій практиці вироблено певні позиції щодо адміністративних договорів. Зокрема, не всі договори, укладені суб'єктами владних повноважень, їх посадовими чи службовими особами на реалізацію своїх повноважень, відносяться до адміністративних договорів. Якщо обов'язковим учасником договору відповідно до законодавства повинен бути суб'єкт владних повноважень, то такий договір є адміністративним, оскільки суб'єкт владних повноважень у такому випадку діє від імені держави (територіальної громади), в її інтересах чи для забезпечення їх, а не для своїх власних потреб. У разі ж вчинення цивільного правочину між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом господарської діяльності, договірні відносини сторін ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності. Тому до адміністративних договорів не відносяться договори, укладені за правилами Цивільного Господарського кодексів України, інших актів цивільного або господарського законодавства.

Таким чином, наведені приклади з судової практики дозволяють виокремити наступні ознаки адміністративного договору: наявність спеціальної мети (реалізація державної політики у певній сфері суспільних відносин), зміст (адміністративні права та обов'язки), юридична підстава укладення (передбачена у адміністративному законодавстві), судова юрисдикція (оскаржують до адміністративних судів).

Акти планування є дієвими адміністративними засобами. Проте їх поняття не визначено на легальному рівні. Акти планування слід розрізняти

від внутрішніх планів суб'єктів публічного адміністрування та нормативно-правових актів, які відображають стратегію розвитку певних відносин.

На відміну від внутрішніх планів, акти планування можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства. Так, постановою Верховного Суду від 26 березня 2021 року у справі № 522/5362/17 визначено детальний план територій як нормативно-правовий акт органів місцевого самоврядування з особливою процедурою оскарження, відмінною від актів індивідуальної дії [200]. Особливістю застосування такого способу захисту є те, що оскаржуються і сам акт планування, і адміністративний акт, яким він затверджується.

Таким чином, акти планування мають одностороннє волевиявлення; є актами адміністрування; спрямовані на задоволення суспільного інтересу; розробляються на певний період часу; впливають на права та законні інтереси третіх осіб; затверджуються регуляторними актами.

Запропоноване розуміння адміністративно-правових засобів відповідає інструментальному підходу у праві. Проте не відображає спеціальних адміністративно-правових форм та способів забезпечення транспарентності.

До таких спеціальних засобів можна віднести: контроль за діяльністю органів публічного управління; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень в сфері інформаційного обміну; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в галузі інформаційних відносин та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Недостатньо розвиненим є такий профілактичний засіб, як правопросвітницька робота щодо дотримання транспарентності, захисту порушених прав громадян. Такі заходи можуть реалізовувати юридичні клініки закладів вищої освіти, громадські організації, центри безоплатної вторинної правової допомоги. В тому числі дієвим буде долучення суб'єктів публічного управління до інформування населення (медіа, семінари, збори

населення, інформаційні листівки, інформування на офіційних сайтах уповноважених органів, введення прес-працівника інформатора в складі певного суб'єкту публічного адміністрування) щодо змін у законодавстві, порядку вирішення спорів щодо доступу до інформації, покроковості вчинення дій щодо конкретного питання в сфері забезпечення транспарентності тощо.

Наступним засобом є переконання, яке реалізується у комплексі з профілактикою та адміністративним примусом. Переконання становить систему заходів виховного, роз'яснювального, заохочувального характеру, спрямованих на формування у суб'єктів інформаційних відносин розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів.

До таких засобів можна віднести: правове виховання, пропагування, роз'яснення сутності нормативних актів, що регулюють інформаційних відносини; інструктаж посадових осіб органів публічного управління; заохочення та стимулювання; впровадження інституту ділової репутації у досліджуваній сфері (публічна критика органів, які не дотримуються вимог законодавства).

Одним з найбільш ефективних адміністративних засобів є адміністративний примус.

У науці адміністративного права існують різні підстави класифікації заходів адміністративного примусу: за цілями, підставами та порядком застосування. Щодо предмету дослідження представляється доцільним їх класифікувати на адміністративно-попереджувальні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення.

Адміністративно-попереджувальні заходи застосовуються тоді, коли хоча ще і немає правопорушення, проте існують факти, що об'єктивно свідчать про його можливе настання у майбутньому, якщо не вжити певних заходів.

Припинення спрямовано на ліквідацію правопорушення та недопущення його подальшого розвитку. На відміну від заходів попередження цей захід адміністративного примусу застосовується тільки за наявності

правопорушення. На підставі аналізу галузевого законодавства, а саме: Законів України «Про охорону земель» (ст.ст. 9, 12, 15, 17) [201], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (ст.ст. 6, 8, 10) [202], «Про землеустрій» (ст. 28) [203], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (ст.ст. 7, 13, 41, 42) [204], «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст. 20, 21, 57) [205], тощо, у сфері землекористування такими заходами можна вважати наступні профілактичні заходи: громадський контроль за дотриманням земельного законодавства.

Проведений аналіз вказує на відсутність адміністративно-правових засобів гарантування права громадян на звернення: норми Закону України «Про звернення громадян» в частині контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян та відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян мають декларативний характер, процедура звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є неефективною. На підставі порівняльно-правового аналізу національного законодавства та права ЄС доцільно удосконалити систему парламентського контролю за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації, звернення громадян шляхом створення інституції Уповноваженого Верховної Ради з питань захисту інформаційних прав громадян.

Таким чином, за допомогою зазначених заходів адміністративного примусу припиняється протиправна поведінка та правопорушник позбавляється можливості продовжувати своє неправомірні дії, порушувати закон.

Висновки до розділу 2

1. Виходячи з авторського розуміння публічного управління як діяльності професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаної з

виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері транспарентності, організацією роботи апарату управління, а також з наданням адміністративних послуг, представляється доцільним окреслити наступний суб'єктний склад публічного управління: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові та службові особи, саморегульовані організації та інші суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями.

2. Визначено співвідношення понять службової особи та посадової особи. Службова особа є більш широкою категорією у порівнянні з посадовою особою. Службовою особою є особа органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності з делегованими організаційно-владними повноваженнями.

3. Конкретизовано ознаки суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері публічного управління; включення у узгоджену та функціонально-організовану систему публічного управління; реалізація суспільних цінностей у інформаційних правовідносинах, реалізація компетенції у сфері транспарентності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; відповідальність за незаконні дії, бездіяльність у сфері забезпечення транспарентності.

4. Запропоновано класифікацію суб'єктів публічного управління за компетенцією та наявністю дискреційних повноважень.

5. Аргументовано невідповідність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування принципам повсюдності та субсидіарності. Всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад щодо земель територіальних громад повинні мати власний характер. Таким чином, міська та сільська ради територіальної громади повинна вирішувати всі питання на власній території,

крім тих, які вона з об'єктивних причин не може вирішити і які краще передати на вирішення органів державної влади.

6. Визначено складові організаційно-інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління: інформаційні ресурси органів публічного управління, фізичних осіб, установ, підприємств, організацій всіх форм власності; правовий режим інформаційних ресурсів у сфері публічного управління, захист прав громадян та підприємств, установ, організацій всіх форм власності.

7. Аргументовано доцільність удосконалення організаційно-інституційного забезпечення транспарентності шляхом зобов'язання засобів масової інформації, третіх осіб додержуватися якісних характеристик інформації про діяльність органів публічного управління. Тобто інформація повинна бути зрозумілою (отриманою у доступній для розуміння формі), своєчасною (отриманою протягом обмеженого її призначенням часу), достовірною (отримана з джерел, які відповідають за її дійсність та реальність), достатньою (отриманою у необхідному обсязі).

8. Запропоновано впровадження системного рішення: антикорупційного інформаційного стандарту, тобто гарантій, обмежень, заборон, які б або запобігали, або зменшували вплив корупції на громадське життя.

Антикорупційний інформаційний стандарт можна охарактеризувати як систему міжгалузевих заборон, гарантій та обмежень, які впроваджують транспарентність у антикорупційну політику держави. Елементами такого стандарту доцільно визначити: повноваження з витребовування інформації у приватних підприємств, установ, організацій; види та обсяг інформації, яку можна вимагати від приватних підприємств, установ, організацій; механізм реагування на порушення посадових та службових осіб органів публічного управління; відповідальність посадових та службових осіб за такі порушення.

9. Аргументовано доцільність створення ефективного громадського контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування, а також

максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування ресурсами комунальної форми власності.

10. Запропоновано визначення адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності як сукупності інструментів публічного управління (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері публічного управління), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури.

11. Узагальнено адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності публічного управління: контроль за діяльністю органів публічного управління; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень в сфері інформаційних прав громадян; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в інформаційних відносин і та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

12. Вказано на відсутність адміністративно-правових засобів гарантування права громадян на звернення: норми Закону України «Про звернення громадян» в частині контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян та відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян мають декларативний характер, процедура звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є неефективною. На підставі порівняльно-правового аналізу національного законодавства та права ЄС запропоновано систему парламентського контролю за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації, звернення громадян зі створенням інституції Уповноваженого Верховної Ради з питань захисту інформаційних прав громадян.

РОЗДІЛ 3.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Зарубіжний досвід забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади

Укладення Договору про асоціацію з ЄС та набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС потребує впровадження всього *acquis* ЄС, у тому числі у сфері публічного адміністрування земельних відносин. З точки зору компаративістського підходу саме право ЄС та законодавство окремих держав-членів ЄС за предметом дослідження потребує окремої уваги для формування висновків та пропозицій щодо впровадження найкращих практик у національне законодавство. У той же час, заслуговують окремого дослідження найкращі практики і низки інших розвинених країн, у тому числі правових систем загального права.

Аналіз сучасного зарубіжного законодавства свідчить про те, що в багатьох досліджуваних країнах питання транспарентності публічного управління трактуються практично ідентично.

Причин тому кілька. По перше, спільність у регулюванні питань транспарентності продиктована впливом міжнародних норм та міжнародних принципів у сфері належного управління, визначаються деякі орієнтири, універсальні стандарти для країн-учасниць, головна мета яких – забезпечення належного управління.

По-друге, і західноєвропейська, і північноамериканська доктрини транспарентності ґрунтуються на загальновизнаній теорії природних прав людини. Цінні ідеї, вироблені представниками теорії природного права, особливо, в епоху революційних перетворень вплинули на вдосконалення та

розвиток не тільки національного законодавства, а й на формування міжнародних норм.

По-третє, всі досліджувані країни пройшли шлях від ліберального максималізму до державотворення соціальної спрямованості і досі є володарями «зрілої», усталеної демократії.

Основним інструментарієм публічного управління є адміністративний акт. Зокрема, у Німеччині адміністративні акти виконують чотири функції:

1) з точки зору процедурного аспекту здійснення публічного управління адміністративний акт є найважливішим засобом завершення адміністративної процедури;

2) з точки зору матеріального права адміністративним актом конкретизуються абстрактні положення закону з приводу урегулювання правовідносин між адміністрацією та громадянами;

3) з точки зору процесуального права адміністративний акт відкриває специфічні можливості судового захисту, наприклад, процедуру заперечення, позови про заперечення або про примушення до виконання;

4) з виконавчо-правової точки зору адміністративний акт, який містить заборону або примус, є виконавчим документом, про що зазначено в Законі про адміністративне виконання [206, с. 295].

Порівняльно-правовий аналіз Закону України «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури [207] Німеччини дозволяє визначити наступні шляхи удосконалення національних адміністративних процедур: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його проголошення такій особі.

Представляє інтерес також досвід Франції у сфері публічного адміністрування. Особливістю французької доктрини публічного адміністрування є широке розуміння адміністративних актів, які включають нормативні акти, індивідуальні рішення та адміністративні договори [208, с. 545]. При цьому, для забезпечення контролю за діяльністю органів

публічної адміністрації оцінюється мотивація прийняття виконавчих адміністративних актів. Відповідно до Закону від 11 липня 1979 р. «Про обґрунтування адміністративних актів та поліпшення відносин між органами управління та громадськістю» перелік актів, які підлягають обов'язковому обґрунтуванню, був значно розширений. Відповідно до ст. 1 цього Закону фізичні та юридичні особи мають право бути негайно поінформовані про мотиви прийняття індивідуальних адміністративних рішень, що тягнуть для них несприятливі наслідки. В обов'язковому порядку повинні бути обґрунтовані рішення, які:

- обмежують здійснення публічних свобод або являють собою поліцейський захід;
- накладають санкції;
- піддають надання дозволу обмежувальним умовам або накладають заборони;
- відкликають або скасовують акти, які породжують права;
- обмежують строки позовної давності, строки дії права на звернення до суду або будь-якого іншого права;
- відмовляють у наданні пільг і переваг особам, які відповідають встановленим законом умовам [209, с. 258–259].

Таким чином, досвід Франції заслуговує на увагу у частині дотримання процедури прийняття адміністративних актів, обґрунтування необхідності їх прийняття.

Наступним напрямом позитивного досвіду Франції є чітке розмежування адміністративного договору від інших видів договорів. Цей досвід є корисним для України, оскільки як у національній доктрині, так і у національному законодавстві відсутнє таке чітке розмежування. Такі критерії вироблено судовою практикою Франції. Перший критерій зводиться до наявності тісного зв'язку предмета договору з діяльністю публічної служби. Так, французька судова практика визнає адміністративними лише ті договори, які укладаються особами публічного права і предмет яких тісно і

безпосередньо пов'язаний з діяльністю публічної служби. Адміністративні контракти застосовуються, зокрема, у сферах транспорту, поштових послуг, постачання води й енергії, де юридичні особи публічного права діють як оператори відповідних мереж. Різновидами адміністративних контрактів є також договори про публічно-приватне партнерство, договори про делегування (концесію) функцій публічних робіт чи послуг, договори щодо публічного майна, контракти з державними службовцями тощо. Договір, який є додатком до адміністративного контракту (наприклад, стосовно порядку розрахунків за адміністративним контрактом), незалежно від його змісту також вважають адміністративним контрактом [210].

Критерій тісного зв'язку предмета договору з діяльністю публічних служб не застосовується у разі, якщо юридична особа публічного права укладає договір з юридичною особою приватного права про надання публічному суб'єкту промислових або торговельних послуг громадського характеру (газопостачання, постачання електроенергії тощо). Такий договір буде приватноправовим [209, с. 263].

Другим критерієм, який використовується для кваліфікації адміністративних договорів, виступає наявність у договорі «умов, що виходять за межі загального права». До таких умов, зокрема, належать умови, що передбачають право одностороннього розірвання договору на користь адміністрації, повноваження адміністрації надавати інструкції під час виконання договору, накладати санкції в односторонньому порядку та ін. Умови, що виходять за межі загального права, припускають підпорядкування сторін договору режиму публічної влади. При цьому після включення у договір таких умов сторони не можуть домовитися про те, що договір залишиться приватноправовим [209, с. 263–264].

Протягом останнього періоду спостерігається тенденція впровадження типового адміністративного договору (*cahiers de charges*). Умовами типових адміністративних договорів є: контекст (як правило, починається з розділу, що описує політичне та стратегічне позиціонування); цілі (через мету

забезпечується можливість зрозуміти сутність договору); термінологія/словник (загальний словниковий запас, специфічні терміни з конкретним змістом, через що реалізується комунікація, встановлюється культура управління проектами); межі (для визначення кількості людей або ресурсів, які будуть необхідні для виконання умов договору); календар (необхідний клієнту календар повинен бути чітко визначеним із вказівкою на кінцеву дату для того, щоб уникнути «тунельного ефекту»); правові аспекти (договірний документ, за підписом уповноважених осіб, як правило, містить низку положень, що визначають осіб, які мають право інтелектуальної власності на певні види робіт, штрафні санкції за недотримання встановлених договірних строків/термінів або компетентний суд у разі виникнення спору тощо) [211].

Зазначена специфікація типових адміністративних договорів може бути впроваджена у національному законодавстві. Зокрема, у французькій правовій доктрині визначено універсальну специфікацію: опис поточного контексту (опис цілей, можливостей, проблем, загроз, сильних сторін і недоліків); мета (очікувані результати, перспективи впровадження системи контролю і т.п.); загальна характеристика типових умов (учасники відносин, конфіденційність, внесення змін, строк дії тощо) [212].

На наднаціональному рівні у межах ЄС прийнято резолюцію (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28 вересня 1977 року [213], Рекомендацію № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 року [214], Рекомендацію № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб від 17 вересня 1987 року [215], Рекомендацію № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 р., Рекомендацію Rec (2004) 20 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам з судового контролю щодо

адміністративних актів від 15 грудня 2004 року [216].

Узагальнюючи, можна визначити наступні ознаки адміністративного акту: мета застосування, сфера застосування, суб'єкт застосування.

Заслужують на увагу також принципи адміністративних процедур щодо захисту приватних осіб у адміністративних процедурах, розроблені Комітетом міністрів Ради Європи Резолюцією від 28 вересня 1977 року (77) 31 у документі «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади». Такими принципами є:

1) право бути вислуханим:

– щодо будь-якого адміністративного акта, який за своїм характером може несприятливо впливати на права, свободи або інтереси особи, така особа може пред'явити факти й аргументи та, у відповідних випадках, докази, що будуть ураховані адміністративним органом;

– особу, якої це стосується, повідомляють у належний час і способом, прийнятний для справи, про її права;

2) доступ до інформації – за своїм запитом особа, до прийняття адміністративного акта, належним чином отримує інформацію про всі існуючі факти, що стосуються прийняття такого акта;

3) допомога та представництво – особі може надаватися допомога або забезпечуватися представництво в адміністративній процедурі;

4) виклад мотивів – якщо адміністративний акт є таким, що за своїм характером несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, така особа отримує інформацію про мотиви, на яких він ґрунтується. Інформація про мотиви зазначається в акті або передається особі, за її запитом, у письмовій формі протягом розумного строку;

5) зазначення засобів правового захисту – якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому вказуються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання [213].

Одним із проблемних питань у контексті можливості оскарження рішень

органів публічного адміністрування є наявність дискреційних повноважень у таких органів. У цьому контексті заслуговують на увагу Рекомендації від 11 березня 1980 р. № R (80) 2 «Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень». У них прописано принципи, якими мають керуватись суб'єкти публічного адміністрування при виконанні ними дискреційних повноважень [214]. Вони поділяються на три групи: основні, з приводу адміністративної процедури та у сфері контролю. Відповідно до основних принципів в окресленій сфері адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- 1) не має інших цілей, ніж ті, для яких повноваження було надано;
- 2) дотримується об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються певної справи;
- 3) дотримується принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації;
- 4) підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод або інтересів осіб, та власними цілями;
- 5) приймає рішення протягом строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться;
- 6) послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, враховуючи водночас конкретні обставини кожної справи [214].

До процедурних принципів реалізації публічного управління під час здійснення дискреційних повноважень належать наступні:

- 1) будь-які загальні адміністративні вказівки, якими регулюється здійснення дискреційного повноваження:
 - оприлюднюються, або передаються відповідним чином та тією мірою, що є необхідною для відповідної особи, за її запитом, до або після прийняття акта, який стосується цієї особи;
- 2) якщо адміністративний орган у ході здійснення дискреційного повноваження відступає від загальних адміністративних вказівок таким

чином, що негативно впливає на права, свободи або інтереси відповідної особи, остання отримує інформацію про мотиви прийняття такого рішення. Це здійснюється або шляхом викладу мотивів в акті, або шляхом передання їх у письмовій формі відповідній особі за її запитом протягом розумного строку [214].

До принципів з питань контролю належать наступні положення:

1) акт, прийнятий в ході здійснення дискреційних повноважень, підлягає контролю про його законність з боку суду або іншого незалежного органу. Такий контроль не виключає можливості попереднього контролю з боку адміністративного органу, уповноваженого приймати рішення щодо його законності та суті справи;

2) якщо законом не встановлюються часові межі для прийняття рішення в ході здійснення дискреційного повноваження і адміністративний орган не приймає рішення протягом розумного строку, неприйняття такого рішення може бути піддане контролю з боку органу, уповноваженого на це;

3) суд або інший незалежний орган, який контролює виконання дискреційного повноваження, має такі повноваження щодо отримання інформації, які необхідні для виконання відповідної функції [214].

Впровадження зазначених принципів у національній правозастосовній практиці є доцільним, оскільки на теперішній час відсутні чіткі критерії реалізації дискреційних повноважень органами публічного адміністрування. Надання певної свободи прийняття рішень національним органам публічного адміністрування повинні забезпечуватися гарантіями забезпечення прав людини, верховенства права, недопущення зловживання з боку таких органів.

Тому, по-перше, з метою недопущення свавілля з боку суб'єктів владних повноважень та, по-друге, для ефективної реалізації прав і свобод громадян із врахуванням норм права (не лише закону, а й виходячи насамперед з норм моралі), вважаємо необхідним впровадження до національного законодавства розглянутих вимог до адміністративних актів, що приймаються суб'єктами дискреційних повноважень. Умови, випадки та порядок прийняття таких актів

з означених вище причин мають бути детально регламентовані на нормативному рівні. Окреслене є можливим шляхом закріплення відповідних положень в Адміністративно-процедурному кодексі.

Продовжуючи рухатись в обраному напрямі, зазначимо, що серед інструментів діяльності публічної адміністрації європейських країн варто назвати категорію адміністративних актів, які зачіпають права великої кількості осіб, наприклад, адміністративні акти, на підставі яких реалізуються великі інфраструктурні проекти: будівництво аеропорту, автомобільної магістралі тощо. Такі проекти, відповідно, зачіпають інтереси приватних осіб, а тому є необхідним існування досконалих і виважених процедур.

Активне впровадження в Україні електронного урядування актуалізувало питання забезпечення транспарентності у зазначеній сфері. Набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС вказує на доцільності дослідження досвіду провідних держав-членів ЄС у сфері впровадження відкритості електронного управління. Франція однією з перших у світі врегулювала правові режими інформації Законом про інформатику, картотеки та свободи 1978 року. Розвиток інформаційного суспільства є одним з пріоритетних завдань держави.

Євроінтеграційні прагнення України, приналежність як України, так і Франції до романо-германської правової сім'ї вказують на доцільність комплексного аналізу французького механізму забезпечення транспарентності у сфері електронного урядування.

Французьке законодавство у цій частині національними правниками досліджено фрагментарно у межах більш широкого аналізу зарубіжного досвіду впровадження транспарентності у діяльність публічного урядування.

З кінця 90-х років у Франції на підзаконному рівні почала формуватися нормативна база електронної адміністрації (*l'administration électronique*). Першим програмним документом виступила Програма урядової діяльності для інформаційного суспільства (PAGSI, 16 января 1998 року) [217]. Цією програмою було закладено основу створення та уніфікації публічних інтернет-

сайтів, електронних адміністративних формулярів. Наступним документом була Урядова програма RE/SO 2007 «За електронну республіку у інформаційному суспільстві». Основною метою програми було створення до 2007 року для усіх бажаючих умов використання Інтернету, забезпечення коледжів, ліцеїв, підприємств, домогосподарств комп'ютерами. Окрім цього, кожне підприємство повинно було мати доступ до Інтернету, у тому числі для участі у електронній торгівлі [218].

Перед усіма публічними органами Франції було визначено наступні орієнтири: пріоритет запуску електронних проєктів та телепроцедур; подолання розрізненості інформаційно-телекомунікаційних систем різних органів з метою створення спільних служб для багатьох органів.

9 лютого 2004 року було анонсовано проєктADELE «Електронна адміністрація 2004/2007 – для спрощення життя» [219]. У ньому зазначалося, що 2003 рік став рекордним щодо розвитку електронної торгівлі та використання Інтернету 43 відсотками французів. Проєкт передбачав переведення до кінця 2006 року більшості адміністративних процедур у дистанційну форму.

У 2004 році урядом було схвалено Стратегічний план електронної адміністрації на 4 роки [220]. Основним завданням плану було створення більш глобальної інтернет-служби, яка б дозволяла громадянину отримувати інформацію, призначати зустрічі, здійснювати електронні процедури на лінії тощо. Діяльність реалізовувалася за двома напрямки: пропозиція більшої кількості послуг зі створення умов довіри для усіх та у будь-який час; участь у модернізації публічних служб у співпраці з європейськими партнерами, розвиток електронної адміністрації.

Більш конкретні пропозиції було сформовано у Доповіді керівника Місії з покращення мереживної адміністрації для пропозиції кращих послуг споживачам П'єра де ля Кост(PierredelaCoste) від 10 січня 2003 року. Доповідь мала назву «L'Hyper-République: bâtirl'administrationenréseauautourducitoyen»

(Гіперреспубліка, або побудувати мереживну адміністрацію навколо громадянина). Доповідь містила план діяльності на 5 років [221].

Одним із практичних аспектів зазначеної Доповіді виступила класифікація 4 типів користувачів електронної адміністрації:

- приватні особи (громадяни), щодо яких потрібно дотримуватися двох принципів: рівності всіх перед публічними службами та захист персональних даних;

- професіонали (підприємства), для яких доступ до Інтернету є частиною їх професійної діяльності; слід зазначити, що незавжди можна відмежувати професійне та приватне життя підприємців, самозайнятих осіб;

- асоціації, щодо яких інформаційні технології дозволяють забезпечити тотальну прозорість використання отриманих асоціаціями субвенцій;

- місцеві громади (36 тисяч комун у Франції).

У доповіді зазначалося на необхідності створення персональних адміністративних просторів, створенні публічних сайтів, розвитку електронної демократії (теледебати повинні оприлюднюватися у Інтернеті), офіціалізації публічного Інтернету (вся інформація, опублікована в Інтернеті органами публічного адміністрування, отримала офіційний статус).

Серед основних пріоритетів побудови цифрового урядування вказувалося про фінансові стимули електронного адміністрування, доступність електронної адміністрації для усіх, створення регіональних агентств та регіональних порталів електронної адміністрації, хартії якості електронної адміністрації з відповідними індикаторами, впровадження політики простої та ефективної сертифікації (для користувача повинна бути одна реєстрація у мережі при зверненні до будь-якого органу за його вибором), розвиток відносин органів публічного урядування, адміністрування та підприємств через інтернет (зокрема, обов'язкове застосування електронних технологій у публічних закупівлях).

Наступний етап розвитку пов'язаний з виходом на законодавчий рівень регулювання публічного адміністрування. Перший Ордонанс від 8 грудня 2005 року закріпив:

- принцип еквівалентності паперових та електронних документів, що використовуються громадянами та владою;
- якщо орган влади отримав від громадянина звернення у електронній формі та підтвердив отримання, він не може запитувати повторне звернення у паперовій формі;
- органи влади можуть створювати телепроцедури.

Одним із важливих законів є Ордонанс від 12 квітня 2000 року про права громадян у їх відносинах з органами влади [222]. Для французької правової доктрини є характерною орієнтація на додержання прав громадян у адміністративних відносинах. Тому і закони нового покоління мають таку мету: впровадження інформаційних технологій у ту чи іншу сферу здійснюється з метою додержання та збагачення прав громадян. Таку ж мету має Ордонанс від 13 березня 2000 року про адаптацію прав на докази за допомогою інформаційних технологій та електронного підпису [223].

Одним із важливих є циркуляр від 26 травня 2011 року про створення єдиного порталу публічної (державної) інформації «data.gouv.fr» за допомогою місії «Etalab» та застосування правил використання публічної інформації [224]. Декретом від 1 серпня 2014 року про інформаційно-комунікаційну систему держави було створено єдину інформаційну систему держави [225].

10 квітня 2014 року Франція подала заявку на приєднання до міжнародної ініціативи «Відкритий уряд». У 2014 році Франція стала першою у Європі за рівнем цифрової адміністрації [226].

Особливістю розвитку інформаційного права Франції є те, що у державі немає спеціального закону про електронну (цифрову) адміністрацію та про регулювання відносин у Інтернет-просторі. Такий підхід обумовлений тим, що як науковці, так і законодавець вважають, що краще не створювати спеціальне

ІТ-право, а поєднати державне регулювання з саморегуляцією [227]. Проте останнім часом спостерігаються тенденції оцінки доцільності прийняття спеціального закону про цифрові технології [228, с. 110].

Забезпечення відкритості влади у роботі з адміністративною інформацією здійснюється за наступними напрямками: створення, збір, обробка, зберігання, розповсюдження адміністративної інформації.

Французька електронна адміністрація заснована на трьох складових: демократизація доступу до права та адміністративних документів, адміністративний інтернет, телепроцедури (електронні процедури) [229].

Юридично значима офіційна інформація повинна розповсюджуватися вільно, оскільки державні документи – це публічне майно. Окрім доступності документів, діє принцип мінімальної інтервенції держави (ініціатива держави обмежена його основною місією та забезпечує справедливу оцінку приватних ініціатив опублікування текстів). Політика вільного розповсюдження включає чотири елементи : ліберальна політика репродукції державної юридичної документації; електронний форма текстів; безкоштовний доступ до текстів; незначна вартість реалізації [229].

Національна комісія з інформатики та свобод забезпечує право доступу до інформації з автоматичною обробкою. Державна Рада включила право на доступ до адміністративних документів до фундаментальних гарантій , передбачених ст. 34 Конституції [230]. Електронний етап адміністративної транспарентності пов'язаний з електронним доступом до законодавства, створенням сайтів www.legifrance.gouv.fr у 1998 році та www.etalab.gouv.fr у 2011 році; доступом громадян до адміністративних документів. При цьому, акцент адміністративних відносин змінюється: не просто громадянин запитує документ, але й адміністрація демонструє власну волю до відкритості інформації.

Телепроцедури передбачають нематеріалізований обмін формальностями між органами публічної влади та їх партнерами, користувачами. Такі електронні процедури кожен орган розвиває самостійно.

З 2001 року у Франції впроваджено 20 видів електронних процедур для приватних осіб та підприємств, асоціацій.

І електронні процедури, і розповсюдження інформації в тому чи іншому ступені пов'язані з розвитком адміністративного інтернету. Виокремлюється п'ять ключових місій публічного інтернет-сайту:

1. Інформувати (вимоги до змісту сайту) – можна зрозуміти побудову адміністрації, новини, закони та регламенти, доповіді та звіти.
2. Логіка використання – зрозуміла мова, вхід за категоріями користувачів, персональний простір, зовнішні зв'язки, мультілінгвізм.
3. Доступ до даних (надання інформації) – наявність ієрархії даних, пошукової системи, плану сайту, тезаурусів.
4. Телепроцедури – надання формулярів, телепроцедури, можливість відстеження запиту, звернення за допомогою.

Циркуляром від 7 жовтня 1999 року про інтернет-сайти публічних служб та установ держави визначено принципи змістовного наповнення публічних інтернет-сайтів: надійність, доступність, інтерактивність; наявність зв'язку з основними сайтами публічної адміністрації; розміщення адміністративних формулярів; електронна бібліотека доповідей [231].

Ліберальні тенденції разом з електронізацією зробили класичну модель адміністрації більш відкритою та інтерактивною.

Проте цифровізація публічного урядування має і два негативних аспекти. Перший – це цифрова нерівність (формуляри не враховують нетипові випадки тощо). Другий – електронна адміністрація залишається альтернативою паперовій, паперова та електронна адміністрації співіснують.

Проведений аналіз вказує, що завдання електронної адміністрації у Франції вирішуються послідовно, координовано, з урахуванням позитивного та негативного досвіду інших держав, з урахуванням власних правових та культурних традицій. Головним завданням реформ є зручність та доступність публічного управління для людини. Французька електронна адміністрація орієнтована на громадянина, а не бізнес-структури. Позитивним для

запозичення Україною є те, що надання електронної публічної послуги не завжди передбачає застосування електронного цифрового підпису. Представляється доцільним також у національній правозастосовній практиці вирішити питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису [232, с. 165].

Заслуговує на увагу також досвід США. У США права людини на приватне життя підлягає захисту і охороні. Дане право вважається найочевиднішим і найбільш ціниться цивілізованою людиною право. Тим не менш, право людини на приватне життя може бути обмежене і пов'язане це з правом суспільства отримувати інформацію щодо суспільно значимих питань. Тому останнім часом у США певна група населення втрачає своє непорушне право на приватне життя та особисту таємницю (політики, вчителі шкіл).

Перелік конфіденційної інформації, що стосується приватного життя та що піддається захисту, варіюється в залежності від штату. Наприклад, у штаті Флорида, на відміну від деяких інших штатів США, щодо шлюбнорозлучних процесів застосовується презумпція відкритості, якщо тільки конкретні обставини справи змусять її обмежити (*Barron v. Florida Freedom Newspapers, Inc.*) [233].

Комерційна таємниця в США не піддається суворому захисту. До такої інформації може бути віднесена тільки та інформація, яка має наступні характеристики: популярність даної інформації для співробітників та інших осіб, які беруть участь у бізнесі; заходи, що вживаються для її захисту; значення інформації для її власника; кількість зусиль та коштів, спрямованих на охорону інформації. Довести ці факти має сторона, яка потребує закриття інформації, а судом мають бути ретельно вивчені документи, що доводять необхідність закриття.

Відомому американському вченому та політику А. Шлезінгеру – молодшому належить наступне висловлювання: «Головна мета системи таємності – приховати від громадськості некомпетентність та корумпованість... влади, її прорахунки та помилки, а часом і злочини ... ».

«Люди мають право знати, що робиться в їхніх судах... Громадськість має законний інтерес у доступі до судових документів, насамперед для того, щоб викрити корупцію, некомпетентність, неефективність» [234].

3.2. Напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади

Проведений аналіз за темою дослідження дозволяє сформулювати певні висновки та пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавства щодо забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління.

Серед загальних проблем забезпечення транспарентності у сфері публічного управління доцільно виокремити відсутність нормативно-правових актів, які б визначали інструменти транспарентності, процедуру й порядок прийняття адміністративних актів та порядок їх застосування. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» зняло поставлені проблеми лише частково. Зазначений Закон не враховує усі особливості діяльності органів публічного адміністрування, всі види адміністративних процедур, межі та порядок їх застосування.

Спроба часткового вирішення окреслених проблем має місце у низці законопроектів: проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 року [235]; проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 17 жовтня 2012 року [236]; проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 15 грудня 2010 р. [237].

Аналіз положень названих законопроектів дає змогу зауважити, що вони містяться ряд недоліків та не відповідають потребам, обумовленим сучасним станом національного публічного управління. Зокрема, такий висновок випливає з аналізу понятійно-категоріального апарату наведених проектів:

– відсутня категорія «публічна адміністрація», замість неї застосовується термін «адміністративний орган», який є вузьким за своїм змістом та не дає змоги охопити усіх суб'єктів, що виконують публічні

функції;

– дефініції, закріплені у цих документах, мають невдале формулювання, зокрема, це стосується понять «адміністративний акт», «нормативно-правовий акт», «підзаконний нормативно-правовий акт», про які ми згадували раніше;

– порівняння дефініцій «нормативно-правового акта», які містяться у ст. 1 проектів Закону України «Про нормативно-правові акти» від 17 жовтня 2012 р. та від 1 грудня 2010 року. Зокрема, у проекті від 2008 р. нормативно-правовий акт визначено як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування». Тобто, наведена дефініція містить більшість ознак, властивих нормативним актам публічної адміністрації, на підставі яких їх можна відмежувати від адміністративних актів. Натомість у проекті від 2012 р. нормативно-правові акти визначено як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, що встановлює норми права». Як бачимо, у пізнішій редакції законопроекту визначення нормативно-правового акта позбавлене більшості специфічних ознак названого інструмента діяльності публічної адміністрації.

Розглядаючи ці законопроекти, варто також звернути увагу й на вузьку сферу їх правового впливу. Поза межами цих законопроектів залишились такі інструменти діяльності публічної адміністрації, як адміністративні договори, акти-плани та акти-дії. Закон України «Про адміністративні процедури» встановлює особливості прийняття і застосування лише адміністративних актів. Проте окремі проекти Закону України «Про адміністративні договори», «Про акти-плани» тощо не розроблявся та на розгляд Верховній Раді України не подавався. Це вказує на те, що законодавець на планував унормування застосування інших інструментів діяльності за допомогою спеціальних нормативних актів. Зважаючи на це, очевидною є недосконалість та відсутність комплексності у підходах до правової регламентації діяльності публічної адміністрації, оскільки значна частина питань залишилась поза

увагою Закону України «Про адміністративні процедури».

Слід також вказати й на те, що проект Закону України «Про нормативно-правові акти» призначений для регулювання відносин з реалізації нормотворчих повноважень – прийняття нормативно-правових актів загалом, тобто законів та підзаконних актів. Його метою не є регламентація особливостей застосування нормативних актів, як інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. На підтвердження зазначимо, що у названому проекті встановлюються загальні вимоги до техніки нормопроєктування, нормотворчого процесу (загальні стадії підготовки проектів нормативно-правових актів), державної реєстрації, систематизації та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, реалізації нормативно-правових актів (загальні положення щодо дії нормативних актів у часі та просторі, порядок припинення, усунення прогалин тощо). Тобто, поза увагою залишились особливості видання нормативних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації, зокрема: передумови та мета застосування саме підзаконних нормативних актів у сфері публічного управління, порядок та наслідки оскарження для заінтересованих осіб тощо.

Викладене підводить нас до висновку, що розглянуті законопроекти не спрямовані на досконале й повноцінне урегулювання діяльності публічної адміністрації, яке б відповідало європейським стандартам та практиці. Можливість і, навіть, необхідність врахування в Законі України «Про адміністративні процедури» питань, пов'язаних як з виданням адміністративних актів, так і застосуванням інших інструментів (актів-дій, актів-планів, а також нормативних актів) підтверджується прикладами європейської практики, зазначеними у попередньому підрозділі. Зокрема, це Федеральний закон про адміністративні процедури Німеччини (Verwaltungsverfahrensgesetz), у якому є окремі розділи про адміністративні акти (ч. III), адміністративні договори (ч. IV), акти-плани (р. 2 ч. V) [238];

Отже, необхідність включення положень про усі інструменти, які застосовуються у діяльності суб'єктів публічної адміністрації (а не лише про

адміністративні акти), до Закону України «Про адміністративні процедури»:

1) потребами комплексного урегулювання на нормативному рівні усіх аспектів діяльності публічної адміністрації, наявність яких впливає з:

– відсутності на сьогоднішній день належної правової регламентації окресленої сфери адміністративно-правових відносин;

– положень Конституції України, відповідно до яких діяльність суб'єктів публічно-владних повноважень повинна здійснюватись в межах та на підставі законів України;

2) зобов'язанням України з адаптації національного законодавства до європейських стандартів, а отже, зміст Закону України «Про адміністративні процедури» має формуватись, виходячи з європейських стандартів та практики у цій сфері. Останньою, у свою чергу, передбачається урегулювання адміністративно-процедурним актом питань застосування цілого комплексу інструментів діяльності публічної адміністрації, а не тільки одного з їх різновидів.

Також у Законі України «Про адміністративні процедури» не враховано принципи реалізацію дискреційних повноважень суб'єктами публічного адміністрування.

Визначення дискреційних повноважень є невід'ємною складовою здійснення адміністративної процедури та видання адміністративних актів у європейських державах та на наднаціональному рівні ЄС, тому включення відповідних положень до Закону України «Про адміністративні процедури» є необхідною умовою адаптації національного права до права ЄС.

Зокрема, важливість закріплення на нормативному рівні вимог (принципів) щодо реалізації дискреційних повноважень підкреслюється також прийняттям Комітетом міністрів Ради Європи окремої Рекомендації з цього приводу (Рекомендація № R (80) державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 р.), яку досліджено у попередньому підрозділі роботи.

Таким чином, істотними недоліками Закону України «Про

адміністративні процедури» у порівнянні з аналогічними нормативно-правовими актами держав-членів ЄС є: відсутність правової регламентації нормативних актів, актів-планів та актів-дій; відсутність регламентації одного з основних принципів прийняття адміністративних актів, яким встановлюються загальні засади реалізації дискреційних повноважень.

Окрім цього, жодним із проектів законів не регламентуються питання виділення ознак та визначення різновидів кожного з інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Урегулювання вказаних питань на нормативному рівні мають важливе значення, оскільки:

1) за допомогою встановлених ознак стає можливим визначення, чи належить той чи інший акт до зовнішніх інструментів діяльності публічної адміністрації (наприклад, при розмежуванні внутрішньої документації організаційно-технічного призначення та інструментів, які створюють правові наслідки для інших осіб поза межами апарату суб'єкта публічної адміністрації);

2) закріплення різновидів інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації також сприяє вирішенню питання, чи належать ті або інші акти, які застосовуються у сфері публічного управління, до адміністративно-правових інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Наприклад, визначення, які саме договори відносять до категорії адміністративних, або ж які акти-плани належать до згаданих інструментів діяльності;

3) визначення ознак та видів інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації сприяє також розмежуванню їх між собою, що має значення при вирішенні питання, за якою процедурою та відповідно до яких вимог мають прийматись/видаватись відповідні акти управління (наприклад, вимогами щодо нормативних актів, адміністративних актів або актів-планів);

4) визначення конкретних видів кожного з інструментів діяльності опосередковує встановлення й дотримання загальних та спеціальних вимог до їх прийняття та застосування. Загальні вимоги поширюються на усі різновиди

інструментів у межах відповідної категорії інструментів (наприклад, щодо усіх адміністративних актів). Закріплення спеціальних вимог обумовлюється специфікою їх окремих різновидів. Такий підхід, зокрема, підтверджується європейською практикою регулювання відносин з приводу прийняття адміністративних актів.

Викладене, у свою чергу, сприяє встановленню, які норми права використовуються при застосуванні відповідних інструментів (наприклад, норми цивільного та господарського права або ж адміністративного права) та, як наслідок, до суду якої юрисдикції необхідно звертатись у випадку оскарження таких інструментів, дій або бездіяльності посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації з приводу їх застосування.

Для вирішення поставлених питань представляється доцільним внести відповідні зміни до Закону України «Про адміністративні процедури».

На законодавчому рівні також не вирішено проблему визначення суб'єктів нормотворення. Відповідно до єдиного визначення поняття нормативно-правового акта, закріпленого на нормативному рівні у п. 1.4 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, обов'язковою ознакою нормативних актів є те, що вони можуть прийматись лише суб'єктами нормотворення. Виділення цієї ознаки має значення з огляду на те, що саме акти суб'єктів нормотворення (за умови, що вони наділені нормативним характером) підлягають обов'язковій державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України та тільки щодо них органами юстиції можуть здійснюватись перевірки з приводу додержання законодавства про державну реєстрацію. Вказане підтверджується відповідними положеннями нормативно-правових актів у цій сфері, а саме:

– відповідно до п. 3 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [239], на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті

уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою;

– згідно з п. 1.6 Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 19 січня 2012 р. № 93/5 [240], органи юстиції здійснюють безвиїзні, виїзні, планові та позапланові перевірки додержання законодавства про державну реєстрацію суб'єктами нормотворення.

Тобто, з викладеного випливає, що наявність закріплених на нормативному рівні повноважень на прийняття нормативних актів є юридичною передумовою для застосування нормативних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації та передумовою застосування вимог про державну реєстрацію, застосування відповідного механізму контролю до таких актів. Тому визначення чіткого переліку суб'єктів нормотворчих повноважень має важливе значення. Однак, вивчаючи ситуацію з правовою регламентацією зазначеного питання, ми дійшли висновку про його незадовільний стан.

Зокрема, Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, закріплюючи, що нормативно-правові акти приймаються суб'єктами нормотворення, не визначає ані поняття, ані чіткого переліку таких суб'єктів (на чому ми наголошували раніше). Він містить лише узагальнену вказівку на те, що «цей Порядок визначає процедуру підготовки та подання до Міністерства юстиції України нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації» (п. 1.2 Порядку). Як бачимо, назване положення не уточнює, які саме «інші» органи належать до окресленого кола суб'єктів.

Натомість, подальший аналіз нормативно-правових актів у цій сфері дає змогу констатувати, що переліки суб'єктів нормотворення закріплені іншими

підзаконними нормативними актами, між якими, однак, існує неузгодженість. Так, у п. 6 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади закріплено, що державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти:

- міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим та територіальних органів центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим;
- обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів;
- територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів.

Формулювання п. 6 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади наводить на думку про те, що перелік суб'єктів нормотворення, визначений наведеним положенням, є вичерпним. Проте п. 1.6 Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів доповнює його (перелік) наступними суб'єктами:

- адміністрацією морських портів України;
- іншими органами, нормативно-правові акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації.

Зважаючи на це, наголосимо, що має місце ситуація, за якої:

- названі нормативно-правові акти є неузгодженими між собою та містять колізії;
- у чинних нормативно-правових актах відсутній однозначний і вичерпний перелік суб'єктів нормотворення, на що вказує закріплене формулювання «інші органи».

Окрім того, до недоліків зазначених нормативно-правових актів слід віднести також і те, що їх положення не відповідають повною мірою правовій

дійсності – не усі з перелічених суб'єктів наділені нормотворчими повноваженнями. Так, згідно з п. 9 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 [241], територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади наділені повноваженнями лише з приводу видання наказів організаційно-розпорядчого характеру, що, як відомо, не належать до нормативних актів.

У цьому ракурсі зазначимо також, що не усі центральні органи виконавчої влади, які функціонують на сьогоднішній день, належать до суб'єктів нормотворення. Внаслідок згаданих недоліків (неузгодженості між правовими актами, колізій, прогалин) правового регулювання на сьогоднішній день на практиці виникають численні проблеми, які виражаються, зокрема, у наступному:

- на державну реєстрацію до органів юстиції подаються правові акти, прийняті суб'єктами, не наділеними нормотворчими повноваженнями, тобто акти, які не підлягають державній реєстрації;
- на державну реєстрацію не подаються усі нормативні акти, прийняті суб'єктами нормотворення;
- органи юстиції здійснюють перевірки з приводу дотримання вимог законодавства про державну реєстрацію щодо правових актів органів публічної влади, які не належать до суб'єктів нормотворення.

Встановлені проблеми та недоліки, на нашу думку, мають бути вирішені за допомогою наступних заходів:

- 1) систематизації нормативно-правових актів з питань прийняття нормативних актів та їх державної реєстрації органами юстиції, результатом якої має бути прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». Це допоможе подолати колізії та прогалини, які мають місце у розглянутих нормативних документах;
- 2) систематизації нормативно-правових актів у сфері встановлення

правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, наслідком якої мають бути прийняті закони України, якими визначатиметься статус відповідних органів публічної влади. Це дасть змогу подолати проблему існування однакових нормативних актів з одних і тих саме питань. Водночас нагадаємо, що правовий статус органів публічної влади має визначатись саме на рівні закону, оскільки:

- відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах та згідно із законами України;

- відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади.

Проекти Закону України «Про нормативно-правові акти» не вирішують окресленого кола проблем:

- не встановлюють вичерпного переліку суб'єктів нормотворення;
- включають до переліку суб'єктів нормотворення територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які на сьогоднішній день не наділені нормотворчими повноваженнями (п. 5 ч. 1 ст. 3);
- зараховують до суб'єктів нормотворення усі без винятку центральні органи виконавчої влади, що не узгоджується із іншим нормативно-правовими актами України.

Отже, в частині визначення суб'єктів нормотворення проект Закону України «Про нормативно-правові акти» потребує доопрацювання та внесення змін з урахуванням зроблених нами зауважень.

Таким чином, Закону України «Про адміністративні процедури» та законопроекти «Про нормативно-правові акти» потребують детального

доопрацювання: з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам. Тому для вдосконалення нормативного закріплення інституту інструментів діяльності публічної адміністрації доцільно:

- замінити термін «адміністративний орган» на «суб'єкт публічної адміністрації»;
- закріпити поняття, ознаки, види, призначення, сферу застосування тощо як адміністративних актів, так і таких інструментів, як адміністративні договори, акти-плани, акти-дії;
- визначити процедурні аспекти прийняття та застосування таких інструментів, як адміністративні договори, акти-плани, акти-дії;
- виправити недоліки у формулюваннях дефініцій адміністративних актів та нормативно-правових актів, про які зазначалося вище;
- закріпити принципи прийняття адміністративних актів суб'єктами дискреційних повноважень;
- встановити перелік суб'єктів нормотворчих повноважень.

Висновки до розділу 3

1. На підставі порівняльно-правового аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури Німеччини запропоновано наступні шляхи удосконалення національних адміністративних процедур: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його проголошення такої особи.

2. Є доцільним впровадження інформаційної взаємодії між всіма реєстрами, які ведуться органами публічного адміністрування. Такий підхід може удосконалити всю систему публічного адміністрування, зробити її більш транспарентною. Зокрема, адресний реєстр може містити не тільки адресу, але й місце розташування певного об'єкта, прив'язку до конкретної земельної ділянки з кадастровим номером.

3. На підставі порівняльного аналізу досвіду Франції та України у сфері забезпечення транспарентності публічного управління аргументовано доцільність надання електронної публічної послуги без обов'язкового застосування електронного цифрового підпису, тобто законодавчо врегулювати питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису.

4. Запропоновано шляхи удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та законопроектів «Про нормативно-правові акти» з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам, а саме:

- замінити термін «адміністративний орган» на «суб'єкт публічної адміністрації»;

- закріпити поняття, ознаки, види, призначення, сферу застосування тощо як адміністративних актів, так і таких інструментів, як адміністративні

договори, акти-плани, акти-дії;

- визначити процедурні аспекти прийняття та застосування таких інструментів, як адміністративні договори, акти-плани, акти-дії;

- виправити недоліки у формулюваннях дефініцій адміністративних актів та нормативно-правових актів, про які зазначалося вище;

- закріпити принципи прийняття адміністративних актів суб'єктами дискреційних повноважень;

- встановити перелік суб'єктів нормотворчих повноважень

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження й застосування системного аналізу здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, чинного законодавства України та зарубіжних країн, права ЄС, що стосується забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, вирішено наукове завдання щодо удосконалення такої діяльності, сформульовано певні теоретичні висновки та внесено низку пропозицій до національного законодавства у досліджуваній сфері.

1. Визначено, що вирішення наукового завдання реалізації транспарентності публічного управління передбачає наявність інституту права людини на інформацію як бази впровадження такого принципу. Конкретизовано три фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління. По-перше, це роздержавлення, приватизація, дерегуляція. По-друге, це децентралізація. По-третє, це інтеграція України у ЄС та глобалізація.

2. Аргументовано, що транспарентність у демократичному суспільстві обумовлена взаємодією права та інформації. Це двосторонній вплив інформації на право і права на інформацію.

3. Виокремлено етапи історичного становлення транспарентності у сфері публічного управління. Поява самого поняття транспарентності датується XV сторіччям. Період XVII-XVIII сторіччя можна охарактеризувати як практичне впровадження засад транспарентності у діяльність органів державної влади. Наступний період XVIII-середина XX сторіччя обумовлений першим законодавчим закріпленням ідеї транспарентності як умови функціонування органів публічної влади. З середини XX сторіччя по теперішній час відбувається впровадження ідеї транспарентної держави. Цей період обумовлений впровадженням ідеї прозорості держави, у тому числі і на міжнародному рівні. В Україні становлення транспарентності у сфері

публічного управління пройшло три етапи. Умовно період з 1991 року по 1997 рік можна назвати початковим. Період з 1998 року по 2014 рік умовно можна назвати перехідним. Період з 2015 року по теперішній час можна назвати періодом модернізації.

4. Охарактеризовано транспарентність як правову категорію. По-перше як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних відомостей) про діяльність, прийняті рішення, акти органів публічного управління будь-якої зацікавленої в цій інформації особи або стан тої чи іншої діяльності у сфері публічного управління (її об'єктів або результатів), що дозволяє будь-якій зацікавленій особі мати повну уяву про них. По-друге, як інформаційний процес, який представляє сукупність відносин з доступу до інформації. По-третє, як правовий режим, який складається з сукупності правовідносин з доступу осіб до інформації у сфері публічного управління з належною повнотою, достатністю та достовірністю. Зазначено, що правовий режим загальнодоступної інформації та транспарентності не співпадають за обсягом, оскільки режим транспарентності охоплює і випадки доступу до інформації з обмеженим доступом. По-четверте, як правовий принцип.

5. Конкретизовано елемент правового режиму транспарентності у сфері публічного управління:

- відкритість інформації про систему публічного управління, вільний доступ до державної служби та служби у органах місцевого самоврядування на конкурсних засадах;

- відкритість інформації про діяльність органів публічного урядування, включаючи опублікування нормативно-правових актів, публічну звітність органів, відкритті засідання, висвітлення адміністративного процесу прийняття рішень, оприлюднення результатів діяльності органів публічного урядування, прозорість та доступність інформації щодо державних витрат;

- участь громадян, інституцій громадянського суспільства та суб'єктів господарювання у публічному управлінні, контролі за діяльністю органів влади;

- використання інформаційних технологій для висвітлення діяльності органів публічного урядування;
- цифровізація адміністративних процедур;
- судовий захист прав громадян та організацій при здійсненні публічного урядування, можливість адміністративного оскарження у випадку порушення інформаційних прав громадян.

6. Запропоновано напрями реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану: впровадження системи громадського моніторингу діяльності органів публічного управління в умовах воєнного стану; усунення зайвих бюрократичних процедур у сфері надання адміністративних послуг; цифровізація процесів законотворення, правозастосування та публічного адміністрування; реалізація транспарентності у діяльності органів публічного адміністрування з врахуванням обмежень правового режиму воєнного стану.

7. Конкретизовано ознаки суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності: наявність публічно-владних (у тому числі делегованих) повноважень, виконання організаційно-розпорядчих, сервісних, контрольно-наглядових функцій у сфері публічного управління; включення у узгоджену та функціонально-організовану систему публічного управління; реалізація суспільних цінностей у інформаційних правовідносинах, реалізація компетенції у сфері транспарентності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; відповідальність за незаконні дії, бездіяльність у сфері забезпечення транспарентності.

8. Аргументовано невідповідність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування принципам повсюдності та субсидіарності. Всі визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільських, селищних, міських рад щодо земель територіальних громад повинні мати власний характер. Таким чином, міська та сільська ради територіальної громади повинна вирішувати всі питання на власній території,

крім тих, які вона з об'єктивних причин не може вирішити і які краще передати на вирішення органів державної влади.

9. Визначено складові організаційно-інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління: інформаційні ресурси органів публічного управління, фізичних осіб, установ, підприємств, організацій всіх форм власності; правовий режим інформаційних ресурсів у сфері публічного управління, захист прав громадян та підприємств, установ, організацій всіх форм власності.

10. Аргументовано доцільність удосконалення організаційно-інституційного забезпечення транспарентності шляхом зобов'язання засобів масової інформації, третіх осіб додержуватися якісних характеристик інформації про діяльність органів публічного управління. Тобто інформація повинна бути зрозумілою (отриманою у доступній для розуміння формі), своєчасною (отриманою протягом обмеженого її призначенням часу), достовірною (отримана з джерел, які відповідають за її дійсність та реальність), достатньою (отриманою у необхідному обсязі).

11. Запропоновано впровадження системного рішення: антикорупційного інформаційного стандарту, тобто гарантій, обмежень, заборон, які б або запобігали, або зменшували вплив корупції на громадське життя.

Антикорупційний інформаційний стандарт можна охарактеризувати як систему міжгалузевих заборон, гарантій та обмежень, які впроваджують транспарентність у антикорупційну політику держави. Елементами такого стандарту доцільно визначити: повноваження з витребовування інформації у приватних підприємств, установ, організацій; види та обсяг інформації, яку можна вимагати від приватних підприємств, установ, організацій; механізм реагування на порушення посадових та службових осіб органів публічного управління; відповідальність посадових та службових осіб за такі порушення.

12. Аргументовано доцільність створення ефективного громадського контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування, а також

максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування ресурсами комунальної форми власності.

13. Запропоновано визначення адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності як сукупності інструментів публічного управління (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері публічного управління), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури.

14. Узагальнено адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності публічного управління: контроль за діяльністю органів публічного управління; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень в сфері інформаційних прав громадян; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в інформаційних відносин і та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

15. Вказано на відсутність адміністративно-правових засобів гарантування права громадян на звернення: норми Закону України «Про звернення громадян» в частині контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян та відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян мають декларативний характер, процедура звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є неефективною. На підставі порівняльно-правового аналізу національного законодавства та права ЄС запропоновано систему парламентського контролю за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації, звернення громадян зі створенням інституції Уповноваженого Верховної Ради з питань захисту інформаційних прав громадян.

16. На підставі порівняльно-правового аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури Німеччини запропоновано наступні шляхи удосконалення

національних адміністративних процедур: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його проголошення такої особі.

17. Запропоновано впровадити інформаційну взаємодію між всіма реєстрами, які ведуться органами публічного адміністрування. Такий підхід може удосконалити всю систему публічного адміністрування, зробити її більш транспарентною. Зокрема, адресний реєстр може містити не тільки адресу, але й місце розташування певного об'єкта, прив'язку до конкретної земельної ділянки з кадастровим номером.

18. На підставі порівняльного аналізу досвіду Франції та України у сфері забезпечення транспарентності публічного управління аргументовано доцільність надання електронної публічної послуги без обов'язкового застосування електронного цифрового підпису, тобто законодавчо врегулювати питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису.

19. Запропоновано шляхи удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та законопроектів «Про нормативно-правові акти» з точки зору нормотворчої техніки, з приводу формулювання дефініцій, стосовно сфери дії та врахування інших інструментів діяльності публічної адміністрації та з приводу їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам, а саме:

- замінити термін «адміністративний орган» на «суб'єкт публічної адміністрації»;
- закріпити поняття, ознаки, види, призначення, сферу застосування тощо як адміністративних актів, так і таких інструментів, як адміністративні договори, акти-плани, акти-дії;
- визначити процедурні аспекти прийняття та застосування таких інструментів, як адміністративні договори, акти-плани, акти-дії;
- виправити недоліки у формулюваннях дефініцій адміністративних актів та нормативно-правових актів, про які зазначалося вище;

- закріпити принципи прийняття адміністративних актів суб'єктами дискреційних повноважень;
- встановити перелік суб'єктів нормотворчих повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сурмин Ю. П., Туленков Н. В. Методология и методы социологических исследований. К. : МАУП, 2000. 304 с.
2. Кушакова-Костицька Н. В. Філософія та філософи в інформаційному суспільстві: проблема занепаду або новий підхід? *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права* : зб. матеріалів V Міжнар. наук.-теор. конф. (Київ, 17 листоп. 2012 р.). К., 2012. С. 116–118.
3. Shapiro A. N. Political Philosophy of the Information Society. *NOEMA: Technologies & society* (5 September 2012). URL : https://noemalab-eu.translate.google.com/2012/09/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc (дата звернення: 01.02.2022).
4. Арістова І. В. Органи публічної влади України в умовах розбудови інформаційного суспільства: методологія дослідження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2019. Вип. № 58. Т. 1. С. 177–186.
5. Беляков К. Управление и право в период информатизации. К. : Издательство «КВІЦ», 2001. 308 с.
6. Кохановська О. В. Теоретичні проблеми інформаційних відносин у цивільному праві : монографія. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. 188 с.
7. Брижко В., Цимбалюк В., Швець М., Коваль М., Базанов Ю. Е-майбутнє та інформаційне право / за ред. М. Швеця. 2-е вид., доп. К. : НДЦПІ АПрН України. 2006. 302 с.
8. White Paper on growth, competitiveness and employment – the challenge and ways forward into 21st century. European Commission, Belgium, 1993. 54 p.
9. Марценюк О. Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К. : Київський національний університет внутрішніх справ. 2009. 190 с.

10. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2003. 20 с.
11. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / за загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М. : монографія. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.
12. Рудник Л. І. Право на доступ до інформації людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К. : Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2015. 20 с.
13. Івановська А. М., Галус О. О., Рижук І. В. Право на інформацію про діяльність органів публічної влади: окремі теоретико-правові аспекти. *Економіка. Фінанси. Право*. 2021. № 8. С. 9–14.
14. Політавський В. С. Право на інформацію як фундаментальне право людини: досвід країн розвинутої демократії. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (76). 2014. С. 196–202.
15. Політанський В. С. Право на інформацію як фундаментальне право людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2016. 20 с.
16. Ларін Є. О. Конституційно-правові засади реалізації права на інформацію в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2020. 238 с.
17. Костецька Т. А. Конституційно-правове регулювання інформаційних прав: деякі термінологічні аспекти. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 114–117.
18. Кушнір І. В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2018. 22 с.
19. Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2008. 23 с.

20. Рижук І. В., Івановська А. М., Литвиненко І. Л. Конституційне право на інформацію про стан довкілля при наданні туристичних послуг. *Економіка. Фінанси. Право*. 2021. № 8/1. С. 44–47.
21. Гоголь Б. М. Право на інформацію в цивільному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. К., 2010. 16 с.
22. Петров Є. В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Х. , 2003. 20 с.
23. Кохановська О. В. Цивільно-правові проблеми інформаційних відносин в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. К., 2006. 40 с.
24. Bannister F., Connolly R. The Trouble with Transparency: A Critical Re-view of Openness in EGovernment. *Policy and Internet*. 2011. № 3 (1). P. 1–30.
25. Van Duyne P., Stocco E. Corruption in Serbia. *From Black Box to Transparent Policy-making*. Publisher : WLP, 2012. 172 p.
26. Gustavsson S., Karlsson C., Persson T. The Illusion of Accountability in the European Union. London : Routledge, 2009. 208 p.
27. Meijer A. J. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*. 2013. № 73 (3). P. 429–439.
28. Grimmeliikhuijsen S. Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment. *International Review of Administrative Sciences*. 2012. № 78. P. 50–73.
29. Lindstedt C., Naurin D. Transparency is not Enough. Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*. 2010. Vol. 31. No 3. P. 301–322.
30. Sharma P. Democracy and Transparency in the Indian State. The Making of the Right to Information Act. *Routledge*. 2015. 238 p.
31. Про публічні закупівлі: Закон України 25.12.2015 № 922-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 01.02.2022).
32. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 01.02.2022).

33. Піляй А. М. Стан розвитку публічно-сервісної держави в країнах ЄС у розрізі адміністративної реформи в Україні та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. Випуск 10. № 4. С. 143–151.

34. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.02.2022).

35. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 05.02.2022).

36. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 05.02.2022).

37. Про засади державної регуляторної політики : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 05.02.2022).

38. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.

39. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. 116с.

40. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія і практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22–24.

41. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081. Суми, 2020. 215 с.

42. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. (дата звернення: 10.02.2022).

43. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.02.2022).

44. Оболенський О. Державна служба : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2006. 274 с.

45. Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. Włdyka Wiedza o społeczeństwie. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003. 365 s. .

46. Дайси А. В. Основы государственного права Англии. М. : Типография тов-ва И. Д. Сытина, 1907. 276 с.

47. Карпен У. Государственное управление в правовом государстве: организация сервиса для граждан. М. : Российская академия управления, 1993. 403 с.

48. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад Міністерства розвитку громад та територій України. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovvryaduvannya/reustr/> (дата звернення: 11.02.2022).

49. Несененко П. Некоторые аспекты развития собственности в современных условиях. *Экономика Украины*. 1994. № 9. С. 35–42.

50. Lutz D. The origin of American Constitutionalism. Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1988. 552 p.

51. Вальтер Р. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии. В кн. : Современный немецкий конституционализм. М. : Институт государства и права РАН, 1994. С. 7–48.

52. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування / за ред. канд. юрид. наук, доцента В. В. Кравченка. К. : Видавництво Ради Європи, 2000. 92 с.

53. Lawton, A., and Rose A. G. Organisation and Management in the Public Administration. London : Pitman. 1991. 167 p.

54. Тісногуз В. В. Питання місцевого значення та їх юридичне закріплення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 4 (66). 2007. С. 213–217.

55. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. Загальна теорія держави й права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
56. Тісногуз В. В. Принцип субсидіарності і правові питання реформування місцевого самоврядування в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 3 (65). 2007. С. 157–163.
57. Elazar Daniel J. Federalism and the way to peace. Ontario, Canada. Institute of intergovernmental Relations, Queen's University Kingston. 1994. 589 p.
58. Квітка С. А. Місцеве самоврядування : навч. посіб. 2-ге вид., допов. Донецьк : ДРІДУ НАДУ. 2004. 108 с.
59. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначення децентралізації як явища. *Державне будівництво*. 2017. № 1. С. 1–12.
60. Шейко Р. Децентралізація державної влади в Україні в контексті суб'єктивного сприйняття позитивних та негативних наслідків: соціологічний аналіз проблеми. *SOCIOПРОСТІР: міждисциплінарний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи*. 2011. № 1 (2). С. 29–32.
61. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.
62. Любченко П. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 7 квітня 2017 р.)*. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. С. 56–59.
63. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. : Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2. 744 с.
64. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.
65. Мартиненко Д. Р. Правове забезпечення транспарентності у сфері децентралізації публічної влади. *Академічні візії*. Випуск 13. URL :

<https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/90> (дата звернення: 15.02.2022).

66. Albertini J.-B. Réforme administrative et réforme de l'Etat en France. Thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours. Paris : Economica, 2000. P. 113–114.

67. Chevalier J. L'Etat. Paris : Dalloz, 1999. P. 112.

68. Power and Bureaucracy in Finland. 1809-1998. Helsinki : Jorma Selovuori, 1999. P. 232.

69. Global Administrative Law. Cases, materials, issues. New York University school of Law, 2008.

70. Benito B., Bastida F. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69. № 3. Pp. 403–417.

71. Doing Business 2004-2020. URL : <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness> (дата звернення: 15.02.2022).

72. Індекс сприйняття корупції у світі - 2022. URL : <https://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення: 15.02.2022).

73. 2022 Index of Economic Freedom - The Heritage Foundation. URL : <https://www.heritage.org/index/ranking> (дата звернення: 15.02.2022).

74. Hameed F. Fiscal Transparency and Economic Outcome. IMF Working Paper. 2005. No. 05/225. International Monetary Fund, Washington, DC.

75. Roumeen I. Do More Transparent Governments Govern Better? Policy Research Working Paper. 2003. No. 3077. World Bank, Washington, DC.

76. Goetz Anne Marie, Jenkins Robert. Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. *Public Management Review*. 2001. Vol. 3 (3). P. 363–383. DOI : <https://doi.org/10.1080/14616670110051957>

77. Robinson M., Vyasulu V. Democratising the Budget: Fundar's Budget Analysis and Advocacy Initiatives in Mexico. In: Robinson, M (ed.) *Budgeting for the Poor*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2008. P. 47–72.

78. What is Good Governance? URL : <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата звернення: 15.02.2022).

79. Cambridge Dictionary. URL : <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/transparency> (дата звернення: 01.03.2022).

80. Oxford Dictionary. URL : <https://en.oxforddictionaries.com/definition/transparency>. (дата звернення: 01.03.2022).

81. Бостан Л. М., Бостан С. К. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посібник.; 2-е вид. перероб. й доп. К. : Центр учбової літератури, 2008. 730 с.

82. Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы / под редакцией акад. В. М. Корецкого. М. : Норма, 1961. 258 с.

83. Історія доступу по-шведськи: королівський указ про свободу друку 1766 року. URL : <https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/istoriia-dostupu-po-shvedsky-korolivskyi-ukaz-pro-svobodu-druku-1766-roku> (дата звернення: 01.03.2022).

84. Декларація прав людини і громадянина. URL : wikipedia.org/wiki/ (дата звернення: 02.03.2022).

85. Про відкритість урядової діяльності : Закон Фінляндії від 07.03.1951. URL : <http://www.archiefnl.nl> (дата звернення: 02.03.2022).

86. Freedom of Information Act 1966, FOIA. URL : <https://www.britannica.com/topic/Freedom-of-Information-Act> (дата звернення: 02.03.2022).

87. Павлишин О. В. Правова реальність як знакова система : монографія. Харків : Право, 2017. 336 с.

88. Бандура О. О. Антропологія права як складова філософської антропології (загальний нарис). *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 1 (17). С. 8–15. doi: <https://doi.org/10.33270/01191702.8>.

89. Братасюк М. Г. Співвідношення загальних принципів та норм права в основних типах праворозуміння. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 1 (11). С. 60–72.

90. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 02.03.2022).

91. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 02.03.2022).

92. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> (дата звернення: 02.03.2022).

93. Шевчук С. Формальна та органічна характеристика принципу верховенства права: до нових методів тлумачення Конституції. *Українське право*. 1998. № 2. С. 57–65.

94. Дайси А. В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции : пер., доп. по 6-му английскому изданию. Издание второе. М., 1907. 248 с.

95. Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2021. 406 с.

96. Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 17.06.1997 «Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики і вдосконалення державного регулювання інформаційних відносин» : Указ Президента України від 21.07.1997. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/663/97#Text> (дата звернення: 09.03.2022).

97. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. *Юрид. вісник України*. 1998. № 18. С. 2–8.

98. Мартиненко Д. Р. Історико-правові передумови становлення транспарентності у діяльності органів публічної влади. *Осінні юридичні*

читання – 2022. *Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки. Випуск XXXII: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції*. Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2022. С. 253–257.

99. Livre blanc de gouvernance européenne: ACTE Communication de la Commission, du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne - Un livre blanc ». URL : <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html> (дата звернення: 09.03.2022).

100. Хартія ЄС про основоположні права від 12 грудня 2007 року. URL : <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/> (дата звернення: 09.03.2022).

101. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. : Е. А. Афонін, О. В. Суший. Київ : НАДУ, 2010. 48 с.

102. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління». *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 135–143.

103. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 17–31.

104. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. *Екологічне право*. 2016. № 1-2. URL : <http://aup.org.ua/wpcontent/uploads/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%D0%96%D1%87%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-2016-%E2%84%961-2-.pdf#page=55> (дата звернення: 09.03.2022).

105. OCDE 1999, European Principles for Public Administration, Sigma Papers, no.27, Publishing OECD, 13. URL : www.sigmaweb.org. (дата звернення: 09.03.2022).

106. Інглахарт Р., Вельц К. Как изменение ценностей людей связано с экономическим развитием. URL : <https://postnauka.ru/wtf/154916> (дата звернення: 09.03.2022).

107. Довіра соціальним інституціям і партіям : грудень 2020. URL : <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1005&page=3> (дата звернення: 10.03.2022).

108. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022р.). URL : <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-orientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r> (дата звернення: 12.03.2022).

109. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 12.03.2022).

110. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 7 листопада 2022 року № 757/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2738-20#Text> (дата звернення: 12.03.2022).

111. Мартиненко Д. Р. Особливості реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії*: Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. Кропивницький, 2022. С. 143–145.

112. Битяк Ю. П. , Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. Адміністративне право України : підручник ; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

113. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О., Дрозд О. Ю., Гиренко І. В., Єщук О. М., Риженко І. М., Іванищук А. А., Саунін Р. Д.,

Ямкова І. М. Адміністративне право України : навчальний посібник ; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 180 с.

114. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 417 с.

115. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. 17 с.

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

117. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Випуск 1. С. 42–49.

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

119. Постанова Верховного суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/23179/19 від 11 березня 2021 року. URL :

https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439046?fbclid=IwAR1qDrV3fMMXndiYq_piB1chfQ6xPzKFRKCT8fVyuE95Xt-NlImd2Nh5AZXk (дата звернення: 20.03.2022).

120. Vlachos G. Droit public économique français et européen. Paris : Armand Colin, 2001. P. 21.

121. Fromont M. Le principe de sécurité juridique. *AJDA*. 1996. 20 juin (numéro spécial). P. 184–189.

122. Schmidt-Assmann E. Principes de base d'une réforme du droit administratif (parties 2 et 3). *RFDA*. 2008. № 4. P. 669–772.
123. Valsts pārvaldes iekārtas likums: likums LATVIJA 21.06.2002. URL : <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545> (дата звернення: 20.03.2022).
124. Mescheriakoff A.-S. Droit des services publics. Paris : Presses universitaires de France, 1997. P. 82–89.
125. Terré F. Introduction générale au droit. Paris : Dalloz, 2006. P. 269–175.
126. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 20.03.2022).
127. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n78> (дата звернення: 20.03.2022).
128. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), Європейська комісія «за демократію через право» (Венеційська комісія). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.
129. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О.М. 392 с.
130. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 20.03.2022).
131. Рядінська В. О., Канцер А. О. Транспарентність як основний принцип функціонування інституту електронного урядування. *Правові новели*. 2022. № 18. С. 92–90.
132. Мілевський А. Характеристика принципів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 173–177.

133. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.
134. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n42> (дата звернення: 20.03.2022).
135. Гречко Т. К., Лісовський С. А., Романюк С. А., Руденко Л. Г. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : навч. посіб. / Т. К. Гречко, С. А. Лісовський, С. А. Романюк, Л. Г. Руденко. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 264 с.
136. Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–10.
137. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164–169.
138. Маслова А. Б. Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Том 2. № 1(26). С. 87–94.
139. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. та ін. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. с. 306.
140. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 К., ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», 2020; Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 2020. 282 с.
141. Янчук О. Ю. Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 234 с.

142. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.03.2022).
143. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 року № 2210-III. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/T012210?an=13&scop=5024&fcop=5437> (дата звернення: 27.03.2022).
144. Про культуру : Закон України 14.12.2010 № 2778-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text> (дата звернення: 27.03.2022).
145. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text> (дата звернення: 27.03.2022).
146. Адміністративне право України : підручник; вид. 2, змін. і доп. за ред. Т. О. Коломоець. К. : Істина, 2012. 528 с.
147. Джафарова О. В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49. doi:10.5281/zenodo.1214407
148. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
149. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
150. Oleksandr M. Bukhanevych, Alla M. Ivanovska Vyacheslav A. Kyrylenko. Definition of legal categories «public authoriti», «public administratgion» and «public managing» in themoderndostrin of administrative law. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. Vol. 29. No. 1. 2022. С. 84–93. URL : <http://visnyk.kh.ua/uk/article/pravova-priroda-i-spivvidnoshennya-kategoriy-publichna-vlada-publichna-administratsiya-ta-publichne-administruvannya-v-suchasniy-doktrini-administrativnogo-prava> (дата звернення: 01.04.2022).

151. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131 (Із змінами).
152. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88 (із змінами).
153. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.04.2022).
154. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
155. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
156. Про судову практику у справах про хабарництво : Пленум Верховного суду України в Постанові від 26 квітня 2002 року № 5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02> (дата звернення: 02.04.2022).
157. Щодо тлумачення понять «службова особа» і «посадова особа», що використовуються в чинному законодавстві України : лист Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2013 р. № 610-0-2-13/7.2 URL : <https://online.dtki.ua/Book/%C2%AB%D0%94%D0%9A%C2%BB%20%E2%84%9631-2014.epub/navPoint-39>. (дата звернення: 02.04.2022).
158. Дубинський О. Ю, Ломакіна О. А. Щодо співвідношення понять «службова особа», «посадова особи юридичної особи публічного права» та «суб'єкт декларування» у законодавстві України. *Юридика*. 2020. Вип. 1. С. 5–10.
159. Сковчиляс-Павлів О. Співвідношення понять «посадова особа» та «службова особа» в контексті Кодексу адміністративного судочинства України. *Право та психологія* : матеріали I Міжнародної конференції молодих

вчених LPS-2013 (21–23 листопада 2013 року, Україна, Львів, Національний університет «Львівська політехніка»). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 32–33.

160. Круглов О. М. Юридичне співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа» в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 201–206.

161. Скубак Е. О. Співвідношення понять «державний службовець», «посадова особа» та «службова особа» в сфері трудових відносин. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2014. № 29. С. 116–122.

162. Скочиляс-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 19–23.

163. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. 384 с.

164. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. Харків, 1996. 245 с.

165. Терещук В. В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 89–94.

166. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст*: матеріали наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р.). Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.

167. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.

168. Демідова М. О. Щодо гібридності правової природи суб'єктів публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1 (22). Т. 4. С. 13–18.

169. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 02.04.2022).

170. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.04.2022).

171. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 15.04.2022).

172. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 27. Ст. 213. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 12.06.2022).

173. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 15.04.2022).

174. Мартиненко Д. Р. Правові засади інформаційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. Випуск 34. 2022. С. 263–267. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7441968>.

175. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 15.04.2022).

176. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.04.2022).

177. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text> (дата

звернення: 29.04.2022).

178. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 01.05.2022).

179. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–19.

180. Луць Л. Структура правової системи суспільства: загальнотеоретичні аспекти. *Право України*. 2002. № 9. С. 7–10.

181. Андерш Й. Ф., Воробйова С. А., Кравченко М. В. та ін. Російсько-український словник наукової термінології : суспільні науки. К. : Наукова думка, 1994. 600 с.

182. Березовенко С. М., Березовенко Ю. Ф., Чернобай Д. М., Яценко І. С. Новий англо-російський юридичний словник. К. : Євроіндекс Лтд, 1993. 320 с.

183. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. К. : ГАН, 2005. 231 с.

184. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб.; 2-ге вид., переробл. і доп. О. : Юрид. л-ра, 2002. 312 с.

185. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 442 с.

186. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 05.05.2022).

187. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.12.2012 № 1134. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.05.2022).

188. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : розпорядження Кабінету Міністрів України від

24.02.2003 № 208. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.05.2022).

189. Белякова Є. О. Інформаційно-правове забезпечення електронного урядування в Україні : дис. ... док. філософії : 081. Київ, 2021. 191 с.

190. Марченко В. В. Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади. *Публічне право : науково-практичний юридичний журнал*. 2016. № 3 (23). С. 125–131.

191. Ільницький М. П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Випуск 6 (15). С. 97–101.

192. Левченко О. В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ МВС України, 2016. 20 с.

193. Рядінська В., Канцер А. Напрями вдосконалення правового регулювання впровадження електронного урядування в Україні. *Наука і правоохорона*. 2022. № 2. С. 75–79.

194. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 12.05.2022).

195. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/T172155?an=1&hide=true> (дата звернення: 12.05.2022).

196. Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 357. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP180357?hide=true> (дата звернення: 12.05.2022).

197. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення : постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 року № 688. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP170688?hide=true> (дата звернення: 12.05.2022).

198. Проект Адміністративно-процедурного кодексу. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/NT0335> (дата звернення: 12.05.2022).

199. Рішення Конституційного Суду України у справі про акти органів Верховної Ради України від 23 червня 1997 р. № 2-зп. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97#Text> (дата звернення: 12.05.2022).

200. Постанова Верховного Суду від 26 березня 2021 року у справі № 522/5362/17. URL : <https://zib.com.ua/ua/147547.html> (дата звернення: 12.05.2022).

201. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

202. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

203. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

204. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

205. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

206. Административное право зарубежных стран : учеб. / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. М. : Спарк, 2003. 464 с.

207. Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 25. Mai 1976. BGBl. IS. 1253.
208. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. 592 с.
209. Relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public: Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT0000000518372> (дата звернення: 20.05.2022).
210. Войтович С. Адміністративний договір: зарубіжний досвід і формування української доктрини й практики. *Юридичний журнал*. 2013. № 3. URL : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3950>. (дата звернення: 01.06.2022).
211. Cahier des charges. URL : Mode d'accès : <http://www.commentcamarche.net/contents/pdf/978-cahier-des-charges>. (дата звернення: 01.06.2022).
212. Guide pour l'élaboration d'un cahier des charges. URL : Mode d'accès : http://www.google.com.ua/search?client=safari&rls=en&q=GUIDE+POUR+L'ÉLABORATION+D'UN+CAHIER+DES+CHARGES&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gfe_rd=cr&ei=yGraVM3YMcaI8QeXu4CICA. (дата звернення: 01.06.2022).
213. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята 28 вересня 1977 р. на 275-й нараді заступників міністрів. URL : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=41> (дата звернення: 15.06.2022).
214. Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята 11 березня 1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів. URL : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=42> (дата звернення: 15.06.2022).

215. Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, прийнята 17 вересня 1987 р. на 410-й нараді заступників міністрів. URL : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=43> (дата звернення: 15.06.2022).

216. Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, adopted on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies. URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=CM> (дата звернення: 22.06.2022).

217. PAGSI. URL : http://www.ant.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/1998-01-16_-_CISI_16_janvier_1998_-_Extraits_cle58d338.pdf (дата звернення: 29.06.2022).

218. Programme gouvernemental RE/SO 2007 Pour une république électronique dans la société de l'information. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000246535&fastPos=1&fastReqId=1504671689&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> (дата звернення: 30.06.2022).

219. Administration Electronique 2004 – 2007: projet ADELE: pour se simplifier la vie. URL : <http://www.senat.fr/rap/r03-402/r03-4022.html>. (дата звернення: 30.06.2022).

220. le Plan Stratégique de l'administration électronique pour 4 ans a été approuvé. URL : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/IMG/pdf/projet_ADELE.pdf. (дата звернення: 03.07.2022).

221. L'Hyper-République: bâtir l'administration en réseau autour du citoyen. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000010/index.shtml>. (дата звернення: 03.07.2022).

222. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. URL :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215117&fastPos=2&fastReqId=988788943&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>
(дата звернення: 03.07.2022).

223. Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000399095&fastPos=1&fastReqId=1449505294&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (дата звернення: 07.07.2022).

224. Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT0000024072788&fastPos=1&fastReqId=794994886&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> (дата звернення: 07.07.2022).

225. Décret n° 2014-879 du 1er août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'Etat. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT0000029337021>. (дата звернення: 07.07.2022).

226. Le numérique : instrument de la transformation de l'État. URL : <http://www.gouvernement.fr/action/le-numerique-instrument-de-la-transformation-de-l-etat> (дата звернення: 10.07.2022).

227. Internet et les réseaux numériques. Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 2 juillet 1998, Paris: La Documentation française, 1998. P. 241.

228. Maisl H. L'administration et son information. À propos de l'administration française / sous la dir. de F.Gallouédec-Genuys. Paris : La Documentation Française, 1998. P. 109–110.

229. Chatillon G. Administration électronique et services publics. *AJDA*. 2001. № 7-8. P. 617.
230. Langenieux-Villard P. L'administration en questions. Rapport au Premier ministre. Paris : La Documentation française, 1995. P. 42.
231. Alcaud D., Lakel A. Les nouveaux «visages» de l'administration sur Internet: pour une évaluation des sites publics de l'Etat. *Revue française d'administration publique*. 2004. № 110. P. 313.
232. Мартиненко Д. Р. Правове забезпечення транспарентності у сфері електронного урядування на прикладі Франції. *Держава та регіони. Серія: Право*. № 1 (75). 2022. С. 163–167. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.28>.
233. Barron V. Florida Freedom Newspapers, Inc. URL : <http://law.justia.com/cases/florida/supreme-court/1988/70910-0.html> (дата звернення: 10.07.2022).
234. Antonia Verni v Daniel R.Lanzaro. URL : <http://law.justia.com/cases/new-jersey> (дата звернення: 20.07.2022).
235. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 1 грудня 2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7 (дата звернення: 30.07.2022).
236. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 17 жовтня 2012 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7 (дата звернення: 30.07.2022).
237. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 15 грудня 2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39235 (дата звернення: 30.07.2022).
238. Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG). URL : <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm> (дата звернення: 20.08.2022).

239. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF> (дата звернення: 20.08.2022).

240. Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 19 січня 2012 року № 93/5. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0067-12/para16#n16> (дата звернення: 15.07.2022).

241. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 563. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення: 20.08.2022).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, які відображають основні наукові результати дисертації:

1. Мартиненко Д.Р. Правове забезпечення транспарентності у сфері електронного урядування на прикладі Франції. *Держава та регіони. Серія: Право.* № 1 (75). 2022. С. 163–167. URL : http://law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2022/28.pdf. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.28>.
2. Мартиненко Д. Р. Правові засади інформаційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична.* Випуск 34. 2022. С. 263–267. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7441968>.
3. Мартиненко Д. Р. Правове забезпечення транспарентності у сфері децентралізації публічної влади. *Академічні візії.* Випуск 13. URL : <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/90>. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo>.
4. Мартиненко Д. Р. Транспарентність як принцип діяльності органів публічної влади. *Global Prosperity.* Vol. 2. № 3. Р. 40–46. URL : <https://gprosperity.org/index.php/journal/article/view/87>. DOI: <http://doi.org/10.46489/gpj.2022-2-3-5>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Мартиненко Д. Р. До питання про транспарентність у сфері нагляду та контролю Національного банку за діяльністю мікрофінансових організацій. *Правове регулювання фінансових послуг: національний,*

європейський, глобалізаційний виміри: матеріали Науково-практичного круглого столу. Суми : Сумський державний університет, 2022. С. 53–55.

6. Мартиненко Д. Р. Історико-правові передумови становлення транспарентності у діяльності органів публічної влади. *Осінні юридичні читання – 2022. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки. Випуск XXXII*: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2022. С. 253–257.

7. Мартиненко Д. Р. Особливості реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану. *Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії*: Матеріали II Міжнародної науково–практичної конференції. Кропивницький, 2022. С. 143–145.

8. Мартиненко Д. Р. Транспарентність як основа нормативного механізму протидії корупції. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції: Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2022. С. 42–44.



ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

Майдан Незалежності, 2, м. Хмельницький, 29005,
 тел./факс (0382) 76-50-24, E-mail: regadm@adm-km.gov.ua. Код ЄДРПОУ 22985083

07.02.2023 № 99/01-29-926/2023

АКТ

**про впровадження у діяльність Хмельницької обласної військової
 адміністрації результатів дисертаційного дослідження
 Мартиненка Дениса Руслановича на тему
 «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в
 діяльності органів публічної влади»
 на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю
 081 «Право»**

Результати дисертаційного дослідження Мартиненка Дениса Руслановича на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади» використовуються в діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації, зокрема, в процесі цифровізації процесів публічного адміністрування; під час моніторингу діяльності місцевих органів публічної влади в умовах воєнного стану; в процесі участі у створенні ефективного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування ресурсами комунальної форми власності.

Керівник апарату
 адміністрації



Оксана ВЖЕШНІВСЬКА



*Підпис Вжешнівської засвідчую
 печаткою відділу з питань
 персоналу та кадров апарату ОДА*

Додаток В



**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 290598201700. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 718201720344221004200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

25.01.2023 р. № 0042/23
На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
О.М. Омельчук

2023 року

АКТ

про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
результатів дисертаційного дослідження Мартиненка Дениса Руслановича
на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в
діяльності органів публічної влади»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України Омельчук Олег Миколайович, члени комісії – проректор з наукової роботи, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор Івановська Алла Миколаївна, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України Самсін Ігор Леонівич, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Галус Олена Олександрівна склали цей акт про те, що аспірант Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Мартиненко Денис Русланович підготував дисертаційне

дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади», результати якого, були використані під час розробки та викладання дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Порівняльне конституційне право», «Адміністративне право» та «Адміністративний процес».

Голова комісії

ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
академік Академії наук вищої освіти України



Омельчук О.М.

Члени комісії

проректор з наукової роботи,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, доцент



Івановська А.М.

професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



Самсін І.Л.

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент



Галус О.О.



Підпис: *Омельчук О.М.*
ЗАСВІДОЧЕНО
Нач. БІ ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Оксана Галуща



Підпис: *Івановська А.М.*
ЗАСВІДОЧЕНО
Нач. БІ ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Оксана Галуща



Підпис: *Самсін І.Л.*
ЗАСВІДОЧЕНО
Нач. БІ ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Оксана Галуща



Підпис: *Галус О.О.*
ЗАСВІДОЧЕНО
Нач. БІ ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Оксана Галуща