

УДК 351.9 + 342.9

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.6.11>

Савранчук Людмила Леонідівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0002-7467-2681

Стрельченко Оксана Григорівна,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0002-7230-6637

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Стаття присвячена дослідженню одного з ключових принципів демократичного врядування – адміністративно-правових механізмів забезпечення прозорості публічної адміністрації в Україні. Прозорість діяльності органів публічної влади розглядається як передумова підвищення ефективності державного управління, запобігання проявам корупції та забезпечення належної підзвітності перед суспільством.

Автор аналізує сучасний стан правового регулювання прозорості державного управління на основі чинного законодавства, зокрема Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів, що регулюють доступ до інформації та участь у прийнятті рішень суб'єктів владних повноважень. Особливу увагу приділено ролі публічної адміністрації у формуванні прозорого державного управління та проблемам реалізації цього принципу на практиці.

У статті акцентується увага на основних проблемах, що перешкоджають повноцінній реалізації принципу прозорості в Україні. Серед них – обмежений доступ до публічної інформації, недостатній розвиток механізмів електронного урядування, бюрократичні перепони та корупційні ризики. Проаналізовано причини цих проблем та можливі шляхи їх подолання.

Автор виокремлює перспективами удосконалення адміністративно-правових механізмів забезпечення прозорості публічної адміністрації, такі як: 1) вдосконалення законодавчої бази шляхом розробки та ухвалення єдиного Кодексу прозорості діяльності публічної адміністрації та підвищення відповідальності посадовців за порушення принципів прозорості; 2) розвивати електронне урядування (забезпечити інтеграцію інформаційних систем усіх державних установ для доступності даних); 3) залучати громадян до процесів – активізувати участь громадських організацій у контролі за роботою органів влади та підвищувати рівень обізнаності громадян про їхні права на доступ до інформації та існуючі цифрові сервіси; 4) розширювати міжнародну співпрацю та долучати міжнародних донорів до вдосконалення інституційних механізмів відкритості.

У роботі підкреслюється, що забезпечення прозорості в державному управлінні є важливим кроком на шляху до підвищення довіри громадян до влади та ефективної боротьби з корупцією.

Ключові слова: прозорість, адміністративне право, доступ до інформації, електронне врядування, корупція.

This article is devoted to the study of one of the key principles of democratic governance – the administrative and legal mechanisms for ensuring transparency in public administration in Ukraine. Transparency in the activities of public authorities is seen as a prerequisite for increasing the effectiveness of state management, preventing corruption, and ensuring proper accountability to society.

The author analyzes the current state of legal regulation concerning transparency in public administration based on existing legislation, particularly the Law of Ukraine "On Access to Public Information" and other laws that regulate access to information and public participation in decision-making by state authorities. Special attention is given to the role of public administration in forming transparent governance and the challenges in implementing this principle in practice.

The article highlights the main problems hindering the full realization of transparency in Ukraine, including limited access to public information, insufficient development of e-government mechanisms, bureaucratic obstacles, and corruption risks. The author examines the causes of these issues and possible ways to overcome them.

The author highlights the prospects for improving administrative and legal mechanisms to ensure the transparency of public administration, such as: 1) improving the legislative framework by developing and adopting a unified Code of Transparency for Public Administration Activities and increasing the accountability of officials for violating transparency principles; 2) developing e-governance (ensuring the integration of information systems of all state institutions to make data accessible); 3) engaging citizens in processes – enhancing the participation of public organizations in monitoring government bodies and increasing citizens' awareness of their rights to access information and available digital services; 4) expanding international cooperation and involving international donors in improving institutional mechanisms of openness.

The study emphasizes that ensuring transparency in public administration is a significant step toward enhancing citizens' trust in government and effectively combating corruption.

Key words: transparency, administrative law, access to information, e-governance, corruption.

Постановка проблеми. Прозорість публічної адміністрації є однією з основних вимог сучасного демократичного суспільства, яка забезпечує ефективність державного управління, підвищує довіру громадян до влади та мінімізує ризики корупції. Незважаючи на наявність в Україні законодавства, що регулює доступ до публічної інформації, участь громадськості в адміністративних процесах та державний контроль, реалізація принципу прозорості стикається з низкою суттєвих викликів.

Однією з головних перешкод є обмежений доступ до інформації та відсутність належних механізмів громадського контролю. Водночас, негативний вплив на реалізацію принципу прозорості мають корупційні ризики, бюрократичні перепони та недостатній розвиток електронних сервісів для комунікації з органами державної влади. Всі ці фактори знижують ефективність публічної адміністрації та обмежують можливості громадянського суспільства впливати на прийняття державних рішень.

Адміністративно-правові механізми забезпечення прозорості публічної адміністрації потребують удосконалення. Нагальним завданням є пошук ефективних шляхів вирішення цих проблем, зокрема шляхом розширення доступу до публічної інформації, розвитку електронного врядування, автоматизації адміністративних процесів та посилення громадського контролю.

Стан дослідження. Питання прозорості публічної адміністрації є важливим аспектом досліджень в галузі адміністративного права, державного управління та боротьби з корупцією. Багато дослідників акцентують увагу на важливості забезпечення відкритості та підзвітності органів публічної влади з метою вироблення ефективної державної політики та підвищення довіри громадян до публічної адміністрації.

Серед українських дослідників, таких як В.В. Боднар, М. В. Гридіна та О. М. Шевчук, варто звернути увагу на їхні праці, що стосуються законодавства про доступ до публічної інформації та участі громадськості в адміністративному

процесі. Вагомий внесок у розвиток цієї тематики зробили автори, такі як Г. О. Блінова, В. М. Венгер, В. В. Захарін, А. В. Коврига, А. С. Падюк, які проаналізували питання прозорості діяльності державних установ. В окремих роботах В. В. Бондара розглядається реалізація принципу прозорості в державному управлінні через механізми громадського контролю та моніторингу державного управління [1, с. 256].

Водночас, сучасні дослідження показують, що, незважаючи на значний прогрес у правовому регулюванні доступу громадськості до інформації, Україна все ще стикається зі значними проблемами у практичному застосуванні цих норм, що потребує комплексного дослідження.

Низка міжнародних організацій, таких як ООН та Transparency International [2], також досліджують адміністративну прозорість та надають рекомендації щодо покращення доступу до інформації та розвитку державного управління.

Таким чином, незважаючи на наявність ґрунтовних досліджень, нормативно-правових актів та законодавства, все ще існує нагальна потреба в удосконаленні адміністративно-правових механізмів забезпечення прозорості в Україні.

Мета статті полягає в дослідженні адміністративно-правових механізмів, які забезпечують прозорість публічної адміністрації в Україні, виявленні ключових проблем їх реалізації та формулюванні рекомендацій для вдосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації, а також для зміцнення участі громадськості в управлінських процесах.

Виклад основного матеріалу. З'ясування сутності та складових елементів адміністративно-правового механізму забезпечення прозорості публічної адміністрації є можливим шляхом визначення семантики категорії «механізм». Академічний підхід до лексичного визначення слова «механізм» полягає у його розумінні як внутрішньої будови, системи чого-небудь; сукупності станів процесів, з яких складається певне явище [3, с. 695]. Термін «механізм» (гр. *mechanē* – знаряддя, машина) використовується для позначення

внутрішнього устрою чи системи державного управління [3, с. 309].

Відмітимо, що поняття механізму в державному управлінні взаємодіє з категорією прозорості. У свою чергу, механізми є практичними засобами досягнення прозорості як принципу державного управління.

Таким чином, під механізмами забезпечення прозорості публічної адміністрації розуміється сукупність нормативно-правових, організаційних та технічних інструментів, спрямованих на впровадження прозорості в діяльність органів державної влади. Науковці-адміністративісти до них відносять нормативно-правові засади доступу до публічної інформації, інституційні процедури забезпечення відкритості та сучасні електронні сервіси для громадян [4, с. 62]. Таким чином, прозорість публічної адміністрації реалізується через механізми, які створюють умови для оприлюднення, зрозумілості та підзвітності діяльності органів державної влади. Без дієвих механізмів цей принцип залишається декларативним, а не дієвим інструментом демократичного врядування.

Розглянемо поняття прозорості в державному управлінні, його основні характеристики та значення для суспільства.

Досліджуючи поняття прозорості публічної адміністрації можна відмітити, що дане поняття є одним із ключових принципів демократичного врядування, який гарантує відкритість і доступність інформації про діяльність органів публічної влади та їх підзвітність громадськості. В адміністративному праві науковець О. Романченко розглядає «прозорість як правову категорію, що поєднує в собі кілька ключових елементів: відкритість інформації, відкритість прийняття рішень, зрозумілість адміністративних процедур та підзвітність органів публічної адміністрації» [5].

В свою чергу англійський науковець К. Худ, говорить, що «прозорість може означати, в широкому значенні, вимогу до уряду діяти відповідно до фіксованих та опублікованих норм, базуючись на інформації та процедурах, які доступні для громадськості, і в чітко окреслених галузях діяльності» [6, с. 5].

На сьогоднішній день доктрина адміністративного права налічує в собі кілька теоретичних підходів до визначення категорії прозорості:

Існує кілька підходів до визначення прозорості: 1) функціональний підхід: прозорість визначається як здатність державної адміністрації діяти відкрито і надавати доступ до інформації про свою діяльність. Це означає, що суспільство може контролювати здійснення влади та оціню-

вати ефективність державних послуг. Наприклад: Закон України «Про доступ до публічної інформації» підкреслює обов'язок органів державної влади надавати громадянам можливість отримувати інформацію [7]; 2) інституційний підхід: прозорість розглядається як механізм забезпечення підзвітності державного управління за допомогою нормативних, технічних та організаційних засобів. Вона охоплює як доступ до інформації, так і контроль громадян за її використанням; 3) правовий підхід: у цьому контексті прозорість розуміється як правовий принцип, закріплений у національному та міжнародному праві. Він базується на принципах відкритості, публічності та передбачуваності дій влади [8, с. 129].

Ми погоджуємося з тим, що прозорість є важливим елементом сучасного публічного управління, що допомагає забезпеченню законності й справедливості дій публічної адміністрації, підвищенню довіри громадян до державних інституцій, а також формуванню ефективного партнерства між владою та суспільством.

Відповідно ключовими ознаками прозорості публічної адміністрації є: 1) публічний доступ до інформації, тобто громадяни мають вільний доступ до публічної інформації про діяльність органів державної влади, наприклад, через електронні сервіси та відкриті дані; 2) підзвітність полягає у тому, що органи публічної адміністрації зобов'язані звітувати про свою діяльність перед громадянами; 3) відкритість прийняття рішень полягає у забезпеченні доступу громадян до процесу прийняття рішень, наприклад, через публічні дебати та консультації; 4) зрозумілість процедур, полягає у прозорості адміністративних процедур та надання послуг у зрозумілій для громадян формі [9, с. 4].

Ми погоджуємося, що одним із найважливіших демократичних інструментів впливу громадянського суспільства на представницькі органи публічної адміністрації є громадська думка, яка в сучасній державі виконує роль неофіційної «четвертої влади».

Громадська думка формується внаслідок рефлексивного оцінювання суб'єктами фактів навколишньої дійсності в процесі інформаційно-комунікаційної діяльності. Для того щоб уникнути основної загрози – маніпуляції громадською думкою – важливо забезпечити наявність різноманітних альтернативних джерел інформації та свободу доступу до них для всіх громадян і організацій громадянського суспільства [10, с. 34].

Таким чином, система органів державного управління виступає одним із ключових джерел

соціальної, економічної та політичної інформації, що зумовлює її відкритість і прозорість як пріоритетні вимоги суспільства.

Прозорість публічної адміністрації є важливим фактором розвитку демократичного суспільства та забезпечення ефективної взаємодії між владою і громадянами. Вона виконує низку ключових функцій, що сприяють підвищенню якості державного управління та зміцненню довіри громадян до органів влади.

Перш за все, прозорість допомагає зміцнити довіру до влади. Відкритість інформації про діяльність державних органів та їхня підзвітність суспільству зменшують корупційні ризики та сприяють формуванню позитивного ставлення громадян.

Другою важливою перевагою є підвищення ефективності державного управління. Чіткі та прозорі адміністративні процедури дозволяють раціонально використовувати ресурси, мінімізувати бюрократичні перешкоди та покращувати якість послуг, які надаються громадянам [11, с. 16].

Прозорість також відіграє вирішальну роль у боротьбі з корупцією. Доступ громадян до інформації про фінансові витрати, тендерні процедури та державні закупівлі створює можливості для контролю за діяльністю органів влади та запобігання зловживанням.

Крім того, прозорість стимулює участь громадян у прийнятті управлінських рішень. Вона надає суспільству можливість впливати на діяльність державних органів через громадські консультації, ініціативи та звернення.

Зрештою, прозорість є важливим інструментом для формування правової держави. Вона забезпечує громадянам можливість контролювати законність дій адміністрації та сприяє дотриманню принципу верховенства права [11, с. 16].

Отже, проаналізувавши сутність прозорості, можемо зазначити, що метою цього принципу є важливим елементом демократичного процесу. Вона забезпечує відкритість та підзвітність органів влади, сприяє участі громадськості у прийнятті рішень, знижує ризик корупції та підвищує довіру громадян до державних інституцій. Однак ефективна реалізація цього принципу можлива лише за наявності відповідних адміністративно-правових механізмів, які підтримують відкритість та участь громадян.

Досліджуючи систему забезпечення прозорості в діяльності органів публічної адміністрації доцільно спиратися на європейську модель побудови правових відносин державних органів та

інститутів громадського суспільства, над розробкою якої працювали експерти Ради Європи.

Так, міжнародний досвід показує, що дієві адміністративно-правові механізми передбачають законодавче забезпечення доступу до публічної інформації, впровадження електронного урядування та громадський контроль. Наприклад, у країнах ЄС використовуються такі інструменти, як єдині платформи відкритих даних, регулярне звітування органів публічної адміністрації та цифрові сервіси для населення [12, с. 125].

В Україні прозорість діяльності публічної адміністрації реалізується через такі основні аспекти:

1. Нормативно-правова база: а) Закон України «Про доступ до публічної інформації», який забезпечує громадянам право на отримання відкритих даних [7]; б) Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», що створює основу для впровадження цифрових адміністративних послуг [13]; в) Постанови Кабінету Міністрів України, які регулюють публічну звітність і функціонування електронних сервісів [14, с. 80].

2. Інструменти забезпечення прозорості: а) портал відкритих даних, що містить суспільно значущі набори даних [15]; б) електронні сервіси, такі як «Дія», які полегшують взаємодію громадян із державними органами [16]; в) регулярні звіти органів влади, особливо у сфері боротьби з корупцією.

3. Інституційні механізми: а) Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який здійснює контроль за дотриманням законодавства щодо доступу до інформації; б) громадські ради при органах виконавчої влади, які сприяють залученню громадян до процесів ухвалення державних рішень [17].

За результатами дослідження В. М. Пилаєвої, можна стверджувати, що попри наявність великої кількості законодавчих норм, спрямованих на забезпечення прозорості, існує ряд суттєвих проблем: 1) відсутність чітких норм, які визначають доступ до окремих видів інформації; 2) тривалі затримки з відповідями на запити громадян і складність процедур отримання інформації; 3) незадовільна інтеграція електронних систем між державними установами та недостатній рівень доступу населення до інтернету; 4) недовіра суспільства до органів влади, що виникає через корупційні дії та непрозорі рішення [18, с. 103]. Можна цілком погодитися із автором, та зазначити, що ці проблеми ускладнюють ефективну реалізацію механізмів прозорості у публічному управлінні.

У демократичній державі забезпечення про-

зорості органів публічної адміністрації є однією з важливих і невід'ємних складових державної інформаційної політики, стратегічна мета якої полягає в побудові відкритого інформаційного суспільства.

Таким чином, на нашу думку, перспективами удосконалення адміністративно-правових механізмів забезпечення прозорості публічної адміністрації є: 1) вдосконалити законодавчу базу, що полягає у розробці та ухваленні єдиного Кодексу прозорості діяльності публічної адміністрації та підвищення відповідальності посадовців за порушення принципів прозорості; 2) розвивати електронне урядування (впроваджувати новітні технології, зокрема блокчейн, для забезпечення прозорості у звітності; забезпечити інтеграцію інформаційних систем усіх державних установ для доступності даних); 3) залучати громадян до процесів – активізувати участь громадських організацій у контролі за роботою органів влади та підвищувати рівень обізнаності громадян про їхні права на доступ до

інформації та існуючі цифрові сервіси; 4) розширювати міжнародну співпрацю – використовувати успішний досвід зарубіжних країн для впровадження кращих практик прозорості та долучати міжнародних донорів до вдосконалення інституційних механізмів відкритості.

Таким чином, запровадження цих заходів сприятиме підвищенню відкритості влади, зниженню корупційних ризиків і зміцненню довіри громадян до органів публічної адміністрації.

Висновки. Отже, прозорість публічної адміністрації є важливою складовою демократичного розвитку України. Попри законодавче закріплення адміністративно-правових механізмів, вони потребують подальшого вдосконалення. Пріоритетними напрямками реформ повинні стати цифровізація, забезпечення правової чіткості та активне залучення громадськості до управлінських процесів. Це дозволить зміцнити довіру громадян до органів державної влади та підвищити їхню ефективність.

REFERENCES:

1. Bondar, V. (2009). *Motyvatsiia yak chynnyk pidvyshchennia efektyvnosti upravlinnia: poniattia ta osnovni pryntsypy* [Motivation as a factor in improving management efficiency: concept and main principles]. *Naukovi zapysky. Seriia «Kultura ta sotsialni komunikatsii»*, Ostroh: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu «Ostrogska akademiia», Issue 1, pp. 255–261.
2. Transparency International Ukraine. (n.d.). Retrieved from <https://ti-ukraine.org/>
3. *Slovyk ukrainskoi movy: v 11 tomakh. T. 4. (I–M)* [Ukrainian Language Dictionary: in 11 volumes. Vol. 4 (I–M)]. (1973). Kyiv: Naukova dumka.
4. Zolotukhina, L. (2019). *Administrativno-pravovyi mekhanizm zabezpechennia realizatsii publichnoho interesu* [Administrative and legal mechanism for ensuring the realization of public interest]. *Natsionalnyi yurydychnyi zhurnal: teoriia ta praktyka*, pp. 61–64. Retrieved from http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/4/part_1/12.pdf
5. Romanchenko, O. (n.d.). *Transparantnist rehuliatoriv finansovoho rynku ta rozvytok ryzyku menedzhmentu u finansovykh ustanovakh* [Transparency of financial market regulators and the development of risk management in financial institutions]. Retrieved January 24, 2025, from http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/047.htm
6. Hood, C., & Heald, D. (Eds.). (2006, reprinted 2011). *Transparency: The key to better governance?* Proceedings of the British Academy (135). Oxford University Press, Oxford, UK, 231 p.
7. *Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy vid 13 sichnia 2011 roku № 2939-VI* [On Access to Public Information: Law of Ukraine No. 2939-VI]. (2011). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
8. Pylaieva, V. M. (2016). *Naukovyi pidkhid shchodo vyznachennia pryntsypu transparantnosti v diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady u vitchyzniani nautsi administrativnoho prava* [Scientific approaches to defining the principle of transparency in the activities of executive bodies in Ukrainian administrative law]. *Pravo i suspilstvo*, No. 2, Part 2, pp. 128–132.
9. Blinova, H. O. (2019). *Pravovi zasady zabezpechennia informatsiinoi prozorosti u sferi zapobihannia koruptsii v Ukraini: istoriia ta suchasnist* [Legal foundations of ensuring informational transparency in combating corruption in Ukraine: history and present]. *Pravo i suspilstvo*, Issue No. 5, Part 2, pp. 3–9.
10. Paziuk, A. S. (2022). *Mekhanizmy zabezpechennia vidkrytosti ta prozorosti orhaniv publichnoi vlady* [Mechanisms for ensuring openness and transparency of public authorities]: qualifying paper, specialty 281 “Public Administration and Governance.” Poliskyi National University, Department of Economic Theory, Intellectual Property, and Public Administration, Zhytomyr, 34 p.
11. Zakharin, V. V. (2023). *Mekhanizmy zabezpechennia vidkrytosti ta prozorosti orhaniv publichnoi vlady* [Mechanisms for ensuring openness and transparency of public authorities]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* [State Administration: Improvement and Development], Issue No. 1, pp. 1–17.
12. Tereshchuk, H. A. (2018). *Transparantnist v diialnosti orhaniv publichnoi administratsii yak odyin iz kliuchovykh pryntsypiv* [Transparency in the activities of public administration as one of the key principles]. *Pravova derzhava*, No. 30, pp. 124–129.

13. Pro elektronnu identyfikatsiiu ta elektronni dovirchi posluhy: Zakon Ukrainy vid 5 zhovtnia 2017 roku № 2155-VIII [On electronic identification and electronic trust services: Law of Ukraine No. 2155-VIII]. (2017). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>
14. Venger, V. M. (2017). Prozorist yak pryntsyp diialnosti orhaniv publichnoi vlady [Transparency as a principle of public authority activity]. *Naukovi zapysky NAUKMA*, Vol. 200, Legal Sciences, pp. 79–84.
15. Yedynyi derzhavnyi portal vidkrytykh danykh. Ministerstvo tsyfrovoi transformatsii Ukrainy [Unified State Open Data Portal. Ministry of Digital Transformation of Ukraine]. (n.d.). Retrieved from <https://data.gov.ua/>
16. Diia. (n.d.). Retrieved from <https://diia.gov.ua/>
17. Kovryha, A. V. (2023). Mekhanizmy zabezpechennia prozorosti i vidkrytosti orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia v konteksti vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia [Mechanisms for ensuring transparency and openness of state and local government bodies in the context of e-governance implementation]: bachelor's thesis. Zaporizhzhia: NU "Zaporizka politekhnikha," 101 p.
18. Pylaieva, V. M. (2017). Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennia transparantnosti v diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini [Administrative and legal principles for ensuring transparency in the activities of executive bodies in Ukraine]: dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences (Doctor of Philosophy) in specialty 12.00.07. V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 225 p.