

**Г. А. Терещук**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Тернопільського національного економічного університету

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ТА «ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ» В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності, як принципу, явища і вимоги публічно-владної діяльності, а також у практиці органів публічної влади. Автор ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захистові природних прав людини перед державним впливом має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості. З позиції наукової критики відзначається, що розширювальне тлумачення ознак та елементів транспарентності (відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, публічність, гласність, доступ до публічної інформації та участь громади в управлінні державними справами) через своє часткове взаємне дублювання руйнують адміністративну стрункість концепції транспарентності, що використовується у підходах зарубіжних авторів.

Впровадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко продемонструвало кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості. Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у системі здійснення публічного адміністрування.

**Ключові слова:** транспарентність, добре врядування, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, громадськість, суспільство.

**Постановка проблеми.** Питання впровадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні. Наведемо показовий приклад – громадянське суспільство, група народних депутатів України назвали суттєвим порушенням принципу транспарентності приховування від загального погляду декларацій про майно і доходи такої специфічної за захистом персональних даних організації як Служба безпеки України [1; 2]. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу

транспарентності у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади. Саме зміст і взаємозв'язки принципу транспарентності публічної адміністрації зарубіжних країн ми маємо за завдання розкрити у цій статті.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів досліджувались такими вченими, як К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, С. Гришак, Р. Калюжний, І. Катеринчук, В. Пилипчук, В. Цимбалюк, В. Шамрай, М. Швець, М. Федотов та інші.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні зарубіжного досвіду забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Звідки походить цей принцип і що він реально означає, дослідимо на основі праць і поглядів іноземних і вітчизняних авторів, які досліджували це питання.

Як зазначає вчений-політолог В. Співак, у світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності (прозорості) державною управління, його відкритості для широкого суспільного контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством, що регулює питання оприлюднення інформації адміністративних органів [3].

Він наводить навіть хронологію перших згадок на нормативному рівні про транспарентність діяльності органів влади у зарубіжних країнах. Наприклад, вперше це питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 р. з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Нідерландах (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Південній Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.) [3].

Дослідниця питання прозорості органів влади В. Пилаєва справедливо розглядає нормативні основи принципу транспарентності ширше, де-факто називаючи ним подібні принципи відкритості та доступу до публічної інформації. Нею зазначаються країни, що мають відповідне закріплення на конституційному рівні: ст. 100 Конституції Норвегії 1814 р., ст. 105 Конституції Іспанії 1978 р., ст. 20 Конституції Австрії 1987 р., ст. 32 Конституції Бельгії 1994 р., ст. 16 Конституції Швейцарії 1999 р., ст. 268 Конституції Португалії 1989 р., ст. 44 Конституції Естонії 1992 р., ст. 100, 104. 115 Конституції Латвії 1998 р. та інші [4, с. 146].

Питання першості у спеціальному законодавстві теж нею надається Швеції: першою країною у світі, яка прийняла спеціальне законодавство про доступ до публічної інформації була Швеція – Закон про свободу видань від 1766 р. Дія акту розповсюджувалася на територію сучасної Фінляндії, як підконтрольну того часу частину Швеції [4].

Для нас з цієї позиції важливо зауважити – зазначається про законодавче регулювання, отже, на рівні методології та філософії діяльності публічної адміністрації питання лежить значно глибше і має широке розгалуження поглядів щодо впровадження транспарентності публічної адміністрації. По-друге, впровадження цього принципу розпочалось із країн, що відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольністю органів влади: усіх Скандинавських країн та Сполучених Штатів Америки.

Сьогодні важко прослідкувати, скандинавська модель чи американський підхід мав вплив на різноманітні країни світу щодо впровадження принципу транспарентності публічної влади. На нашу думку, це спільний процес, який більшою чи меншою мірою проявився своїми наслідками як у розвинутих країнах світу, так у молодих демократіях, які будують свою систему публічного адміністрування засновуючись на кращих підходах, що пропонуються іноземними організаціями та проектами міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Одним із положень, що суттєво позначилось на впровадженні цього принципу, стало його впровадження до кола принципів так званого «доброго врядування» («good governance»).

Добре врядування широко розповсюджується сьогодні як концепція ефективного і відповідального публічного управління, що має широке поширення як серед загальнодержавної влади так і серед публічних органів регіонального та рівня місцевого самоврядування:

1. Щодо центральних органів виконавчої влади, добре врядування – це новітня концепція та модель публічного управління. У фокусі доброго врядування реалізація повноважень органів державної влади у тісній співпраці з громадськістю та усіма заінтересованими сторонами з метою зробити добре громаді [5, с. 4].

2. На рівні місцевого самоврядування – цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення

доброго місцевого і регіонального управління у країнах-членах РЄ стосується цілого ряду завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх відносин з іншими органами влади та громадянами [6; 7].

Зміст і сутність концепції доброго врядування складають його принципи. Серед них називають: участь населення (participation), верховенство права (rule of law), відповідальність (responsiveness), пошук взаємної згоди (consensus orientation), гендерна рівність (equity), ефективність та оцадність (effectiveness and efficiency), підзвітність (accountability), заснованість на стратегічному баченні (strategic vision) та звичайно – транспарентність (transparency) [8].

Наше бачення прямої конотації принципу транспарентності із принципами і самою концепцією доброго врядування засновується не лише на фігуруванні принципу транспарентності серед принципів доброго врядування. На наш погляд, транспарентність є наряду із верховенством права двома ключовими принципами доброго врядування. Погляньмо на усе коло принципів доброго врядування. З нашої позиції різні складники цієї концепції і становлять у взаємодії принцип транспарентності. До різних її складників, як ми вже довели раніше, належать участь, відповідальність, підзвітність.

З цих же причин прямо не згаданим у числі принципів, але таким, що широко відповідає принципу транспарентності, є засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління.

Так, дослідник цієї концепції А. Галай стверджує: вивчення іноземного досвіду діяльності недержавних інституцій дає змогу стверджувати, що ініціативи та активна позиція недержавних інституцій сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму та забезпечення прав людини. До змісту цього принципу належить ціла група засадничих основ:

- участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів;
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань та функцій держави;

– утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп;

- співпраця щодо підготовки кадрів;
- одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями [9, с. 335–336].

Говорячи про взаємозв'язок транспарентності і верховенства права, цікаво виділити тезу дослідників Л. Наливайко та М. Романова. Вони визначають, що якщо верховенство права варто розуміти як панування права в суспільстві, а транспарентність – як принцип діяльності влади, що базується на її відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, публічності, гласності, доступі до публічної інформації та участі громади в управлінні державними справами, то очевидним є той факт, що принцип транспарентності і його основні органічні елементи не можуть суперечити встановленому правом суспільному ладу, що панує у конкретному суспільстві. Саме через це верховенство права виступає певним об'єктивним обмеженням транспарентності [10, с. 160].

На нашу думку, ця теза, з якою ми погоджуємося, ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захистові природних прав людини перед державним впливом має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості.

З позиції наукової критики все ж відзначимо, що вищевказані автори могли б більш рафіновано опрацювати елементи транспарентності, адже таке розширювальне тлумачення його ознак (відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, публічність, гласність, доступ до публічної інформації та участь громади в управлінні державними справами) через своє часткове взаємне дублювання руйнують адміністративну стрункість концепції транспарентності, що використовується у підходах зарубіжних авторів.

Питання доброго врядування, згідно до закордонних підходів до визначення, переключиться із колом принципів запобігання коруп-

ції. Так, Організація з безпеки та співробітництва у Європі прямо відзначає, що антипод «доброму» врядуванню – «слабке» або «інфіковане» врядування («weak» governance [11]) прямо засноване на відсутності транспарентності та підзвітності влади.

Серед принципів антикорупційної організації практики публічного управління іноземні автори називають прозорість, залучення а також підзвітність органів влади [12, с. 15; 13; 14, с. 26].

Ось як визначають транспарентність як інструмент оцінювання антикорупційних зусиль організації публічного адміністрування зарубіжні автори класичного інструменту антикорупційного оцінювання. Транспарентність – це здатність громадян, державних службовців та громадянського суспільства отримувати важливу інформацію, необхідну для прийняття обґрунтованих рішень та притягнення до відповідальності агентів державного сектору. Агенти державного сектору включають державні установи та організації та посадових осіб, завдання яких – виробляти, впроваджувати та виконувати офіційні правила гри, забезпечувати та розподіляти суспільні блага, збирати та витратити державні кошти [15, с. 13].

З цієї позиції ми чітко прослідковуємо ширше значення принципу транспарентності за інші принципи доброго врядування, такі як участь та підзвітність, оскільки вони прямо входять до визначення цього принципу.

Класична антикорупційна література також оперує формулюванням зв'язків відсутності транспарентності у публічному управлінні і впливу цього на існування корупції. Це так звана формула Р. Клітгаарта: корупція дорівнює монополізм у сумі з волюнтаризмом віднімаючи транспарентність [16].

Додамо, що одне із активно використовуваних джерел оцінки корупційних ризиків на публічній службі чітко визначає заходи посилення транспарентності як сукупність ознак контролю, підзвітності та прозорості діяльності державного органу взагалі та виконання функцій та процесів, що у сукупності ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків [17, с. 27].

Обидва ці підходи – транспарентність у сенсі концепції доброго врядування та протидії корупції – впроваджуються Світовим банком шляхом непрямого впливу – через створення умов надання кредитів на підтримку та розвиток держав. У цій міжнародній орга-

нізації з 2013 року впроваджується спеціальний інструмент оцінювання транспарентності влади як підстава для оцінки її зусиль із впровадження ефективного та підзвітного управління: Загальносвітові індикатори ефективного врядування (Worldwide Governance Indicators) [18].

**Висновки і пропозиції.** Отже, опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко нам показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості. Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління.

#### Список використаної літератури:

1. Верховний Суд відправив справу про засекречення декларацій керівництва СБУ на новий розгляд – ЦПК. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-verhovnyi-sud-deklaraciji-sbu/29561712.html>.
2. Чому Рада хоче засекретити декларації тих, хто і так уже засекречен. URL: <https://krapka.club/pochemu-rada-hochet-zasekretit-deklaratsii-teh-kto-i-tak-uzhe-zasekrechen/>.
3. Співак Д.П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Політологічні записки*. 2011. № 4. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2011\\_4\\_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48).
4. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... к.ю.н. : 12.00.07; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 245 с.
5. Бенчмаркінг доброго врядування : практич. посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
6. Толкованов В.В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>.
7. Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів. *Державне*

- управління: теорія та практика*. 2005. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/Beyko.htm>.
8. Characteristics of Good Governance. URL: <http://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html>.
9. Галай А.О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління: монографія. Київ : КНТ, 2015. 408 с. URL: <https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2016/07/nederzhavni-organizatsiji-yuridichnogo-spryamuvannya-yak-uchasniki-publichnogo-upravlinnya.pdf>.
10. Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті європейської інтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 158–163.
11. OSCE. What we do. Good governance. URL: <https://www.osce.org/good-governance>.
12. Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions : A Handbook / Anthony Lanyi and Omar Azfar. USAID, The IRIS Center, University Research Corporation International, 2005. 155 p.
13. Corruption Risk Assessment and Management Approaches in the Public Sector / Marie Terracol. Transparency International, 2015. 11p.
14. Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia. OECD, 2015. 134 p.
15. Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions. A Handbook / Anthony Lanyi and Omar Azfar. USAID, The IRIS Center, University Research Corporation International, 2005. 155 p.
16. Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley : University of California Press, 1988. 240 p. URL: <https://www.worldcat.org/title/controlling-corruption/oclc/47008937>.
17. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції / Світлана Вінборн, Валентин Сисоєв, Володимир Ткаченко. Київ : USAID/FINREP, 2015. 76 с.
18. The Worldwide Governance Indicators. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.
- 

**Tereshchuk H. A. Foreign experience of providing the principle of “transparency” and “good governance” in public administration activities**

*The article attempts to cover a number of elements related to transparency, as a principle, phenomena and requirements of public authority, as well as in the practice of public authorities. The author places the principle of transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration. In fact, both of these principles have an extensive system of elements that together form the foundation for effective public administration. If transparency determines the approach to the proper construction of public administration, the rule of law, due to its focus on protecting natural human rights against state influence, has a negative connotation on protecting certain human rights against the requirements of the principle of transparency. From the standpoint of scientific criticism, it is noted that the broad interpretation of the features and elements of transparency (openness, transparency, accessibility, accountability, publicity, publicity, access to public information and community participation in public affairs), through their partial overlapping, undermines the administrative integrity of the concept, used in the approaches of foreign authors.*

*The implementation of the principle of transparency in the activities of public administration is one of the key places in the modern principles of organization and functioning of government. The elaboration of international organizations' approaches to the implementation of the principle of transparency in public administration has clearly demonstrated the correlation of this principle with the approaches of good governance and the prevention of corruption, as well as its broad interpretation as one that combines the principles of accountability, transparency and public participation. This places transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration.*

**Key words:** *transparency, good governance, transparency, openness, public administration bodies, public, society.*