



УДК 342.9:35.07

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-2-18-247-253>

<https://orcid.org/0000-0003-2636-0509>

Муляр Галина Володимирівна,

доктор юридичних наук, професор
старший викладач циклової комісії юридичних дисциплін
Київський професійно-педагогічний фаховий
Коледж імені Антона Макаренка
Київ, Україна



<https://orcid.org/0000-0002-3982-6550>

Ховпун Олексій Сергійович,

доктор юридичних наук, проректор з міжнародної та
науково-педагогічної роботи
Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв
Київ, Україна



<https://orcid.org/0009-0002-6274-0461>

Грушко Жанна Вячеславівна,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права
Вінницький торговельно-економічний інститут ДТЕУ, адвокат
Київ, Україна

ПРИНЦИП ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ЯК КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ДОКТРИНАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

Анотація. У статті здійснено комплексне дослідження принципу транспарентності як фундаментальної категорії сучасного адміністративного права. На основі аналізу міжнародних та європейських стандартів відкритого врядування, практики інституцій Європейського Союзу, Ради Європи та Європейського суду з прав людини, а також напрацювань української правової доктрини, обґрунтовано авторське бачення змісту й структури принципу транспарентності. Показано його місце в системі принципів адміністративного права, взаємозв'язок із правом на доступ до публічної інформації, принципами відкритості, підзвітності й доброго врядування. Сформульовано пропозиції щодо гармонізації національного законодавства із європейськими стандартами, а також окреслено практичні механізми імплементації транспарентності в діяльності публічної адміністрації України.

Зроблений висновок, що відсутність чіткої доктринальної моделі, фрагментарність законодавчого регулювання та поширеність формалізму у виконанні вимог щодо відкритості зумовлюють потребу в подальшій системній роботі як на науковому, так і на нормативно-практичному рівнях.

Авторами пропонується розглядати транспарентність як інтегративний принцип адміністративного права, що поєднує інформаційний, процедурний та інституційний виміри, забезпечуючи повноцінну реалізацію права на інформацію, права на належне адміністрування

та принципів доброго врядування. Його імплементація вимагає не тільки вдосконалення законодавства, а й зміни управлінської культури, розвитку механізмів громадської участі, підвищення спроможності органів контролю та формування нових етичних стандартів публічної служби.

Ключові слова: *транспарентність, адміністративне право, відкрите врядування, доступ до публічної інформації, публічна адміністрація, європейські стандарти.*

Abstract. *The article presents a comprehensive study of the principle of transparency as a fundamental category of modern administrative law. Based on the analysis of international and European standards of open governance, the practice of the institutions of the European Union, the Council of Europe, and the European Court of Human Rights, as well as the developments of Ukrainian legal doctrine, the author substantiates an original vision of the content and structure of the principle of transparency. The article highlights its place within the system of principles of administrative law, its interrelation with the right of access to public information, and its connection to the principles of openness, accountability, and good governance. Proposals are formulated regarding the harmonization of national legislation with European standards, along with outlining practical mechanisms for implementing transparency in the activities of Ukraine's public administration.*

It is concluded that the lack of a clear doctrinal model, the fragmented nature of legislative regulation, and the widespread formalism in complying with openness requirements necessitate further systematic work at both scientific and normative-practical levels.

The authors propose viewing transparency as an integrative principle of administrative law that encompasses informational, procedural, and institutional dimensions, ensuring the full realization of the right to information, the right to good administration, and the principles of good governance. Its implementation requires not only legislative improvement but also a transformation of administrative culture, the development of mechanisms for public participation, strengthening the capacity of oversight bodies, and the formation of new ethical standards of public service.

Keywords: *transparency, administrative law, open governance, access to public information, public administration, European standards.*

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси в системі публічного управління України актуалізують потребу у формуванні нової парадигми взаємодії держави та громадянина, заснованої на відкритості, підзвітності та довірі. В умовах європейської інтеграції особливої ваги набуває принцип транспарентності, який у країнах ЄС є не лише організаційно-правовим стандартом функціонування публічної адміністрації, а й ключовою категорією правової культури демократичного врядування. Натомість у національній доктрині адміністративного права транспарентність досі не отримала комплексного системного аналізу як самостійний фундаментальний принцип, що визначає зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання.

Незважаючи на численні нормативні зміни, спрямовані на посилення відкритості діяльності органів публічної влади (зокрема, ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації», впровадження цифрових сервісів, розвиток інструментів відкритих даних), практичне застосування цих підходів залишається фрагментарним та нерівномірним. Відсутність усталеної доктринальної моделі транспарентності як правового принципу спричиняє концептуальну невизначеність: межі, зміст, юридична природа та механізми реалізації цього принципу тлумачаться неоднозначно, а інколи – суто формально.

Проблемним є також питання гармонізації національних стандартів відкритості з європейськими та міжнародними підходами, закріпленими в практиці інститутів Європейського Союзу, Ради Європи, Європейського суду з прав людини. Україна перебуває в стані глибокої адміністративної реформи, однак імплементація принципу транспарентності часто зводиться до технічних інструментів (електронні сервіси, оприлюднення інформації), хоча у країнах ЄС транспарентність – це насамперед юридична категорія, що визначає

належну поведінку адміністрації, забезпечує якість управлінських рішень, формує превентивні механізми протидії корупції та сприяє реалізації прав людини в адміністративних процедурах.

Таким чином, невизначеність концептуальних засад транспарентності в адміністративному праві, недостатня розробленість її категоріального апарату, а також наявний розрив між європейськими стандартами та національною практикою становлять актуальну наукову й практичну проблему. Її вирішення потребує поглибленого доктринального аналізу, порівняльно-правового дослідження та формування цілісної теоретичної моделі принципу транспарентності як фундаментальної засади діяльності публічної адміністрації в Україні.

Проблематика транспарентності розглядалася у працях європейських дослідників: С. Розенблума, Г. Башмана, М. Бовенса, Дж. П'єтрона, а також фахівців Ради Європи та OECD, які досліджують категорії «good governance» та «public integrity».

У вітчизняній науці питання відкритості та доступу до інформації вивчали В.Б. Авер'янов, Ю.В. Бистрова, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, М.С. Демкова, В.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, О.Ю. Кондратенко, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, В.Ф. Пузирний, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, М.М. Танчинець, І.О. Школьник та деякі інші., проте транспарентність як окрема категорія адміністративного права досліджена недостатньо. Більшість наукових робіт зосереджена на інформаційному аспекті, тоді як процедурні, інституційні й поведінкові виміри принципу залишаються поза увагою.

Сучасний стан практики публічного управління, цифрової трансформації та антикорупційних механізмів потребує нового підходу, заснованого на поєднанні європейських стандартів і національної специфіки.

Метою нашого дослідження є формування цілісної доктринальної концепції принципу транспарентності в адміністративному праві України з урахуванням європейських стандартів відкритого врядування та практики інституцій Європейського Союзу і Ради Європи.

Виклад основного матеріалу. Європейська інтеграція України зумовлює фундаментальну трансформацію засад публічного управління, що передбачає поступовий перехід до стандартів відкритого врядування, верховенства права та підзвітності влади суспільству. У цьому контексті принцип транспарентності набуває статусу структуроутворюючої правової категорії, яка визначає якість та легітимність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як у міжнародній, так і в європейській правовій традиції транспарентність охоплює не лише інформаційний доступ, а й процедурну відкритість, передбачуваність рішень, контрольованість адміністрації та забезпечення ефективної участі громадян у адміністративних процедурах.

Водночас у національній правовій доктрині принцип транспарентності залишається недостатньо концептуалізованим: він часто ототожнюється з доступом до інформації або технічними інструментами електронного врядування. Такий підхід звужує його сутність і не відповідає сучасним європейським підходам, у яких транспарентність є складовою правової культури публічної адміністрації та невід'ємним стандартом демократичного врядування.

Ураховуючи зазначене, системне дослідження доктринальних підходів та європейських стандартів транспарентності є на часі й становить вагомий внесок у розвиток українського адміністративного права.

У міжнародних документах і стандартах відкритого врядування транспарентність послідовно визнається базовою умовою ефективної демократії: вона розглядається як невід'ємний елемент політики open government, поряд із доброчесністю, підзвітністю та участю заінтересованих сторін [1;2].

Водночас у вітчизняній доктрині адміністративного права транспарентність часто звужується до технічного рівня – оприлюднення даних або функціонування електронних сервісів – без належної концептуалізації її як фундаментального правового принципу.

Термін «транспарентність» увійшов до лексикону європейського публічного права порівняно недавно, однак сьогодні є одним із ключових у дискурсі демократичного врядування. У документах ОЕСР під відкритим урядуванням розуміється «культура управління, що ґрунтується на принципах прозорості, доброчесності, підзвітності та участі заінтересованих сторін» [1;2].

Транспарентність тут виступає не лише формальною відкритістю документів, а й характеристикою управлінських процесів, доступних для контролю й оцінки з боку суспільства.

Г. Терещук визначає транспарентність як – багатовимірне явище, що суттєво впливає на перебіг суспільних і державних процесів у різних сферах. Її превентивний потенціал проявляється в економічних та господарських відносинах, зокрема у зменшенні масштабів тінізації економіки. Вона також сприяє реальному зміцненню системи запобігання злочинності, забезпеченню прав і свобод громадян, оскільки унеможливорює приховування реальних показників правопорушень, випадків порушення прав людини чи кількості засуджених. Крім того, транспарентність формує додаткові умови для розвитку сучасних управлінських та інформаційних технологій – від розбудови систем електронного урядування до активного впровадження інноваційних інформаційно-комунікаційних мереж та сервісів [3, с.87].

У своїх дослідженнях І. Ткач підкреслює слушність позиції тих науковців, які трактують транспарентність як базову категорію, що органічно поєднує у взаємозв'язку поняття прозорості й відкритості та визначає характер функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування в умовах демократичної держави. Аналіз, проведений дослідницею, демонструє: терміни «прозорість» і «відкритість» не слід розглядати як протилежні, оскільки повна відкритість органів публічної влади неможлива без достатнього рівня інформованості громадян про їхню діяльність. Водночас і змішувати ці категорії неправомірно — вони мають бути чітко розмежовані. Так, «прозорість» характеризує державне управління крізь призму поінформованості населення про ключові матеріальні та процедурні аспекти роботи органів влади, а також зрозумілості громадськості їхніх підстав, змісту та логіки дій. Вона виявляється в тому, що громадяни та їхні об'єднання повинні мати максимально повний доступ до інформації про рішення та дії органів публічної влади, а також про спосіб їх реалізації. Натомість «відкритість» відображає ступінь прямої участі громадян у діяльності державних і муніципальних органів. Вона проявляється у створенні можливостей для реального впливу населення на зміст публічного управління, у тому числі шляхом висунення вимог щодо ухвалення певних рішень, виконання або утримання від здійснення конкретних дій органами публічної влади [4, с. 26].

Позицію Л. Р. Наливайко та М. Ю. Романова можна узагальнити так: дослідники обґрунтовують, що транспарентність є складною теоретико-правовою категорією, яка інтегрує в собі низку суміжних понять – «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» та «участь у державному управлінні». Науковці наголошують, що прозорість означає поінформованість суспільства про дії влади, тоді як відкритість передбачає можливість реального впливу громадян на ці дії. Тому, спираючись на напрацювання вчених, які розглядають ці елементи як єдину інтегральну категорію транспарентності, автори підкреслюють: таке теоретичне об'єднання не лише оптимізує понятійний апарат у сфері взаємодії держави та громадськості, а й відкриває нові перспективи для наукових дискусій, що можуть сприяти зміцненню демократичних і соціальних засад української держави [5, с. 58].

У межах такого підходу транспарентність постає як система взаємопов'язаних елементів, які не існують окремо: одні формують передумови появи інших, а ті, своєю чергою, стають їхнім наслідком. Якщо прозорість – це рівень інформованості суспільства про рішення та дії влади, а відкритість – це готовність влади демонструвати й пояснювати свою діяльність,

то очевидно, що поінформованість неможлива без відкритого функціонування. Так само, якщо гласність передбачає можливість громадського обговорення, публічність – здатність влади діяти відкрито перед суспільством, а підзвітність – наявність дієвого контролю громадян за діяльністю публічної влади, то стає зрозуміло: саме публічність породжує гласність, а та, у свою чергу, створює умови для підзвітності.

Пропонуємо наступне визначення, принцип транспарентності як категорія адміністративного права – це фундаментальна норма-ідея, що визначає обов'язок органів публічної влади діяти відкрито, зрозуміло та підзвітно, забезпечуючи громадянам повний, своєчасний і зручний доступ до інформації про їхню діяльність, прийняті рішення, використання публічних ресурсів і процедури реалізації владних повноважень. Він поєднує вимоги прозорості, гласності, доступності інформації та участі громадськості, формуючи правовий стандарт, за яким адміністративна діяльність має бути не лише формально відкритою, а й фактично доступною для контролю, оцінки й впливу з боку суспільства, що забезпечує довіру до влади, попереджає зловживання та підвищує ефективність публічного управління.

Як зазначають Д.В. Бараненко та Г.В. Дідківська, вивчення транспарентності як правової категорії, з одного боку, слугує інструментом усунення прогалин у національному нормативно-правовому регулюванні прозорості, гласності, відкритості, підзвітності та забезпечення доступу до публічної інформації в роботі центральних органів виконавчої влади. З іншого боку, воно формує теоретичне підґрунтя для оновлення доктринальних підходів до сучасної системи принципів організації їхньої діяльності, що дасть змогу суттєво підвищити її результативність [6, с. 4].

Актуальність проблеми посилюється тим, що українське законодавство вже містить значну кількість норм про відкритість інформації, публічний доступ до документів, прозорість процедур, однак практична реалізація цих положень є фрагментарною, нерівномірною і часто формальною. Це фіксують як українські дослідники, так і міжнародні інституції, наголошуючи на дефіциті довіри до органів влади саме через недостатню прозорість прийняття рішень і слабкість механізмів громадського контролю.

В українській правовій науці транспарентність уперше почала аналізуватися у зв'язку з реформами публічного управління, розвитком інформаційного законодавства та імплементацією стандартів ЄС. У працях, присвячених прозорості діяльності органів публічної адміністрації, дослідники підкреслюють, що транспарентність виступає як принцип сучасної публічної влади, який вимагає не лише формального оприлюднення інформації, а й зміни управлінських практик у бік діалогу з суспільством [7, с. 125].

Окремі аспекти транспарентності досліджувалися в контексті судової влади, інформаційної безпеки, антикорупційної політики, доступу до публічної інформації. Зокрема, аналізувались проблеми відкритості судових рішень, впровадження електронного судочинства, публічності контролю за діяльністю органів виконавчої влади [8, с. 156].

Втім, попри наявність значної кількості праць, транспарентність поки що не посідає усталене місце в системі загальних принципів адміністративного права. Часто її розглядають фрагментарно – як вимогу до окремих видів діяльності (надання адміністративних послуг, антикорупційна політика, електронне врядування), що перешкоджає формуванню цілісної доктрини.

Пропонується розглядати транспарентність як інтегративний принцип адміністративного права, який: 1) Ґрунтується на конституційних засадах верховенства права, народовладдя та пріоритету прав людини; 2) Конкретизує право на інформацію та право на належне адміністрування (right to good administration); 3) Забезпечує зв'язок між матеріальними галузевими нормами (про доступ до інформації, адміністративні послуги, електронне врядування) та процедурними стандартами (адміністративна процедура, оскарження рішень, контроль і нагляд).

Погоджуємося з висновком вчених, що у структурі принципів адміністративного права транспарентність слід віднести до загальних принципів (поряд із законністю, пропорційністю, рівністю, обґрунтованістю рішень). Вона набуває значення методологічного орієнтира для

всієї системи адміністративно-правового регулювання, задаючи вимогу відкритості, зрозумілості та підконтрольності публічної адміністрації [9, с. 44].

Правовою відправною точкою для розуміння транспарентності в праві Європейського Союзу є Регламент (ЄС) № 1049/2001 «щодо доступу громадськості до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії» [10]. Цей акт закріплює загальний принцип максимально широкого доступу до документів інституцій ЄС, встановлює процедури розгляду запитів, підстави для обмеження доступу та вимоги щодо ведення реєстрів документів.

У преамбулі Регламенту підкреслюється, що доступ до документів сприяє «посиленню демократичного характеру інститутів та зміцненню довіри громадян до адміністрації». Таким чином, транспарентність прямо пов'язується із легітимністю та якістю врядування. Правила, закріплені в Регламенті, пізніше були адаптовані в практиці інших органів ЄС, включно з розробленням внутрішніх кодексів належної адміністративної поведінки.

Рекомендації ОЕСР про відкрите врядування закріплюють підхід, за яким транспарентність розглядається як базовий принцип державної політики, що передбачає проактивне розкриття «ясної, повної, актуальної та надійної інформації» про діяльність публічного сектору [2]. Дослідження ОЕСР та Open Government Partnership підкреслюють, що прозорість має поєднуватися з ефективною комунікацією відкритих даних, зрозумілими форматами та можливістю для громадян використовувати інформацію у процесах прийняття рішень.

Таким чином, європейські стандарти виходять за межі класичної моделі «пасивного» доступу за запитом, наголошуючи на проактивній та цифровій транспарентності, що включає відкриті дані, онлайн-портали, інтерактивні інструменти участі.

Європейський суд з прав людини, розвиваючи статтю 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у низці рішень визнав, що право доступу до інформації, яка перебуває у розпорядженні держави, може бути складовою свободи вираження поглядів, зокрема коли така інформація є необхідною для виконання «watchdog»-функції журналістів, громадських організацій або правозахисників. У справі Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary Суд фактично констатував, що держава в окремих випадках зобов'язана надавати інформацію, а не виправдана відмова становить втручання в свободу вираження [11].

Ця практика має прямий вплив на розуміння транспарентності як принципу: йдеться не лише про закріплення абстрактного права доступу до інформації, а й про створення процедур, які реально забезпечують його здійснення, включаючи ефективні засоби юридичного захисту у випадку відмови.

Висновки. Принцип транспарентності сьогодні є одним із ключових орієнтирів розвитку сучасного адміністративного права та публічного управління. Європейські стандарти, закріплені в актах ЄС, рекомендаціях ОЕСР, трактують транспарентність як системну вимогу до діяльності публічної адміністрації, що забезпечує відкритість, передбачуваність і контрольованість публічної влади. Українська правова доктрина зробила помітний крок у напрямі осмислення транспарентності як важливої характеристики публічної влади, однак потенціал цього принципу як фундаментальної категорії адміністративного права ще не реалізований повною мірою. Відсутність чіткої доктринальної моделі, фрагментарність законодавчого регулювання та поширеність формалізму у виконанні вимог щодо відкритості зумовлюють потребу в подальшій системній роботі як на науковому, так і на нормативно-практичному рівнях.

Пропозиції щодо вдосконалення національної моделі транспарентності доцільно зосередити на комплексному поєднанні нормативних, процедурних, інституційних та цифрових інструментів. Насамперед слід доктринально та законодавчо закріпити принцип транспарентності як самостійну засаду адміністративного права в базових актах про публічну адміністрацію, адміністративну процедуру, доступ до публічної інформації та адміністративні послуги, чітко розкривши його зміст і структурні елементи. Важливим є перехід від переважно «пасивної» відкритості до проактивної: розширення та регулярне оновлення переліку відкритих даних, уніфікація стандартів їх публікації, забезпечення зручності пошуку й повторного використання інформації. Необхідно посилити процедурну прозорість адміністративних проваджень (обов'язкове мотивування рішень, належне інформування сторін, «відстежуваність» стадій розгляду справи в електронній формі) та зміцнити

інституційні гарантії – спроможність органів, відповідальних за контроль за дотриманням інформаційних прав і антикорупційних стандартів, а також механізмів судового та позасудового оскарження. Окремим блоком мають стати системні програми навчання та етичні кодекси для посадових осіб, які формуватимуть культуру належного врядування, орієнтовану на відкритість, підзвітність і партнерство з громадянами.

Пропонуємо розглядати транспарентність як інтегративний принцип адміністративного права, що поєднує інформаційний, процедурний та інституційний виміри, забезпечуючи повноцінну реалізацію права на інформацію, права на належне адміністрування та принципів доброго врядування. Його імплементація вимагає не тільки вдосконалення законодавства, а й зміни управлінської культури, розвитку механізмів громадської участі, підвищення спроможності органів контролю та формування нових етичних стандартів публічної служби.

Подальші наукові дослідження доцільно зосередити на деталізації механізмів процесуальної транспарентності в адміністративних процедурах, аналізі судової практики щодо реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні та порівняльно-правовому вивченні моделей транспарентності в державах – членах ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Recommendation of the council on open government. OECD. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438?utm_source=chatgpt.com (date of access: 18.11.2025).
2. Open government is a culture of governance that promotes the principles of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation in support of democracy and inclusive growth. OPSI. URL: https://oecd-opsi.org/guide/open-government/?utm_source=chatgpt.com (date of access: 17.11.2025).
3. Терещук Г. Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності. Актуальні проблеми правознавства. 2019. № 2. С. 83–88.
4. Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід’ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2016. № 12 (22). С. 25-32.
5. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. Екологічне право. 2016. № 1–2. С. 55-59.
6. Бараненко Д., Дідківська Г. Транспарентність центральних органів виконавчої влади: адміністративно-правовий аспект. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2020. № 48. С. 4–8.
7. Терещук Г. Транспарентність в діяльності органів публічної адміністрації як один із ключових принципів. Правова держава. 2018. № 30. С. 124–129.
8. Федоренко Є. Генеза принципу транспарентності в діяльності адміністративних судів. Проблеми законності. 2023. № 161. С. 155–168.
9. Єсімов С., Бондаренко В. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. Соціально-правові студії. 2018. № 1. С. 42–49.
10. Regulation (EC) no 1049/2001 of the european parliament and of the council of 30 may 2001 regarding public access to european parliament, council and commission documents. EU. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj/eng?utm_source=chatgpt.com (date of access: 04.11.2025).
11. Magyar helsinki bizottság v. hungary [GC] - 18030/11. Council of Europe/European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22002-11282%22%7D> (date of access: 18.11.2025).