

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.77:35.07

**Я. В. Алексєєва**

здобувач кафедри європейської інтеграції  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

### АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ І ТРУДНОЩІВ УПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ПРОЗОРОСТІ В РЕГУЛЯТОРНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*У статті представлено результати аналізу переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади із забезпечення продовольчої безпеки України в умовах режиму вільної торгівлі з Європейським Союзом. Визначено три групи проблемних питань, які потребують першочергового вирішення: організація правильної практики регулювання, залучення зацікавлених сторін та організація консультацій із ними, створення нових органів, функції яких включають сприяння прозорості, зокрема, шляхом активізації обміну інформацією. Обґрунтовано, що вирішення цих груп проблем вимагає певних змін у законодавстві та впровадження нових організаційних механізмів забезпечення прозорості в регулюванні торговельних відносин відповідно до вимог Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** принцип прозорості, регуляторна діяльність, належна практика регулювання, залучення зацікавлених сторін, організація консультацій, Угода про асоціацію, торговельні відносини.

**Постановка проблеми.** Прозорість є невід'ємною частиною майже всіх визначень ефективного управління, що застосовуються міжнародними організаціями. За визначенням ЕСКАТО, рішення мають прийматись і виконуватись із дотриманням правил та регламентів. Крім цього, інформація має бути наявною, безкоштовно й легкодоступною для тих, чиїх інтересів ці рішення стосуються. Також інформація має бути надана в достатньому обсязі, має бути легкозрозумілою та публікуватись у засобах масової інформації [34].

16 травня 2008 р. Україна стала 152-им членом Світової організації торгівлі (далі – СОТ). Однією з найважливіших переваг членства в СОТ є прозорість, завдяки якій виробники країн СОТ розуміють правила й регламенти, які застосовуються до продажу їхньої продукції як на їх внутрішньому ринку, так і на зовнішньому ринку будь-якої іншої країни – члена СОТ. Якщо обов'язки із забезпечення прозорості належним чином виконуються, це забезпечує більш передбачуваний торговельний режим, в умовах якого

як виробники, так і експортери мають можливість працювати більш ефективно. Відповідно до загальних вимог уряди країн – членів СОТ повинні публікувати всі закони й регламенти, пов'язані з торгівлею, а також зміни та доповнення до них. Крім цього, країни – члени СОТ повинні сповіщати (нотифікувати) про будь-які зміни у власних торговельних режимах інші країни – члени СОТ.

Прозорість є одним із ключових принципів, що лежать в основі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої (далі – УА). Прозорість – це відкритість процедур прийняття рішень, метою якої є підвищення відповідальності за рішення. Прозорість є вкрай важливою для забезпечення відданості спільним цінностям, на яких ґрунтується співпраця між Європейським Союзом (далі – ЄС) та Україною, до яких належать повага до демократичних принципів, верховенство права, належне врядування, права людини й основоположні

свободи, а також відданість принципам вільної ринкової економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему відкритості влади досліджували такі науковці, як Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, С. Телешун, Є. Тихомирова та інші. Питання термінологічного узгодження поняття «прозорість» і сутності принципу прозорості розглядається в роботах Т. Андрійчук, Дж. Балкіна, А. Буханевича, Д. Галкіна, Н. Гудими, І. Ібрагімової, В. Мельниченко, Є. Прохорова, А. Чуклініна та інших учених.

Технологію й методичні засади реалізації принципу та політики прозорості в органах влади в умовах СОТ та УА викладено в низці посібників і методичних рекомендацій у межах реалізації міжнародного проекту «Торговельна політика і практика в Україні», що реалізовується в межах проекту «Інституційне співробітництво між Міністерством економічного розвитку та торгівлі України і Національною Радою торгівлі Швеції за сприяння України (відділу обробки запитів і нотифікацій України Департаменту співробітництва із СОТ та з питань торговельного захисту) у реалізації діяльності, пов'язаної з імплементацією Угоди СОТ про технічні бар'єри в торгівлі».

Інститутом економічних досліджень і політичних консультацій у співпраці з Міністерством економічного розвитку й торгівлі України підготовлено низку аналітичних звітів та інформаційних матеріалів, у яких міститься огляд зобов'язань ЄС та України щодо прозорості, передбачених УА.

Відкритість і прозорість нормотворчих регуляторних процесів країни для всіх зацікавлених сторін покращує ефективність регулювання та зменшує ймовірність того, що неефективні або дискримінаційні положення призведуть до виникнення технічних бар'єрів у торгівлі. Широка участь сторін дає змогу регулюючим органам користуватися знаннями широкого кола фахівців галузі, які можуть допомогти покращити ефективність нормативного регулювання, створити менш суворі правила та досягти поставлених цілей більш ефективними способами. До того ж широка участь сторін у нормотворчих процесах може навіть покращити процес виконання прийнятих норм і правил за рахунок збільшення їх легітимності в очах громадськості.

Проте коли прозорість розглядається на національному рівні, важливо, щоб урядові

установи, міністерства, відомства та інші органи, які здійснюють державний контроль, часто консультувались один з одним для зменшення надмірності регулювання, кількості конфліктуючих норм чи дублювання функцій. Однак в Україні процес ефективної й прозорої співпраці державних органів ще не налагоджено, що часто призводить до дублювання функцій. Також відсутня належна система координації регуляторної діяльності центрального уряду з місцевими органами влади. Саме це зумовлює актуальність дослідження переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів державної влади в умовах режиму вільної торгівлі з ЄС.

**Мета статті.** З огляду на наведене метою статті є аналіз переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади із забезпечення продовольчої безпеки України в умовах режиму вільної торгівлі з ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Право доступу до інформації й державних документів усвідомлюється як ключовий елемент належного управління, який зміцнює легітимність органів державної влади в очах суспільства та його довіру до них. Право доступу до інформації закріплене в різних міжнародних правових документах (Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів [23], Хартії основних прав Європейського Союзу [29], Конвенції Європейської економічної комісії ООН (UNECE) про доступ до інформації, громадську участь у прийнятті рішень і доступ до правосуддя в питаннях, які стосуються навколишнього середовища [13] тощо) і правових системах держав – членів ЄС. На національному рівні право доступу до інформації вважається одним з основних прав, яке в широкому розумінні гарантується конституційними положеннями.

Наразі закони про доступ до публічної інформації прийняті майже в усіх державах ЄС, окрім Кіпру, Мальти та Люксембургу, де на практиці вже надано доступ до урядової інформації для громадськості в пасивний та активний спосіб, а також окрім Іспанії, де відповідний закон перебуває в стані розробки, а його ухвалення планується найближчим часом [1].

Президент України впроваджує європейські стандарти відкритості й прозорості в роботі органів державної влади. Важливим кроком на цьому шляху стало підписання ним Закону України «Про доступ до публічної інформації»

від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [10]. Метою закону є забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес.

З метою забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, 13 січня 2011 р. Верховною Радою України прийнято нову редакцію Закону України «Про інформацію» [7].

Органи державної влади сьогодні виступають в авангарді декларування принципу прозорості. Згадки про нього є в положеннях нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих органів або вироблення державної політики в окремих сферах (галузях). Зокрема, ідеться про прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення» [8], що має сприяти вирішенню питання прозорості власності щодо телерадіоорганізацій і провайдерів програмної послуги; Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де визначено принцип відкритості й прозорості діяльності Уряду України [11]; Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9]; Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [19]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» [25]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [24] та інших документів.

Водночас необхідно зазначити, що в жодному зі згаданих нормативно-правових актів не наводиться чітко визначення принципу прозорості: він або просто згадується без тлумачення, або споріднюється та певним чином ототожнюється з принципами відкритості, гласності, публічно-

сті. Прикладом може стати Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», у якому прозорість державної регуляторної політики тлумачиться як «відкритість для фізичних і юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності» [9]. Нечітке розуміння декларованими органами державної влади принципів на практиці призводить до відчутних ускладнень у їх дотриманні та до неможливості здійснення громадського контролю за цим процесом.

Відповідно до Принципів Європейського адміністративного простору (SIGMA – 1999) принцип відкритості й прозорості розуміється як відкритість на противагу секретності; прозорість на противагу дискретності; винятковість конфіденційного й секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили лише після офіційного опублікування; підлеглість публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкове обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особою, чий права чи законні інтереси стосуються його прийняття [5, с. 277]. Отже, згідно із цитованим документом принципи відкритості та прозорості взагалі не розділяються.

Однак, на думку Н. Гудими, така позиція є дискусійною, оскільки відкритість не повинна ототожнюватись із прозорістю: можна бути дуже добре обізнаним із діяльністю апарату управління, проте не мати жодних реальних можливостей вплинути на його зміст [3, с. 47].

Є думка, що принцип прозорості повноважень проявляється у відкритості, вільному доступі до носіїв правових актів, у яких вони визначаються [2, с. 79]. Також у літературі прозорість пропонується визначати як систематичне висвітлення діяльності органу державної влади, роз'яснення цілей, змісту й механізму реалізації державної політики, а відкритість – як створення органом державної влади умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про його діяльність та до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки [27].

У вітчизняних наукових публікаціях поки що не існує загальноприйнятого підходу до визначення принципу прозорості. Його формулюють таким чином:

– як забезпечення діалогу з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень і постійний доступ до повної (із чітко окресленими винятками засекречування), об'єктивної, точної, зрозумілої

інформації про діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб згідно з нормами чинного законодавства (І. Ібрагімова) [12, с. 5];

– як спроможність забезпечити високий рівень обізнаності громадян і їх груп щодо матеріальної й процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілість широкій громадськості детермінованості, змісту та сенсу цієї діяльності, поінформованість громадян і їх груп про заплановані рішення органів влади та те, як вони будуть здійснені (В. Мельниченко) [14, с. 49];

– як можливість громадян одержувати реальну інформацію про змістовне навантаження державного управління та вплив управлінської діяльності на суспільство й окремі його складові частини, спостерігати за діяльністю елементів державно-управлінської системи, а також як обов'язок системи державної влади гарантувати й забезпечувати ці процеси (Н. Гудима) [4, с. 80].

Отже, як постає з аналізу нормативно-правових актів і літературних джерел, першою складністю у впровадженні політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади є відсутність чіткого розуміння принципу прозорості та механізмів його практичної реалізації.

Принципи відкритості й прозорості тісно пов'язані з фундаментальним правом людини отримувати інформацію та притягувати державні органи до відповідальності за їхні дії. Віце-президент Європейської комісії С. Каллас стверджує: «Обмін інформацією – це добре випробуваний засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно й продуктивно керувати своєю країною» [33]. Ця думка знайшла подальший розвиток у пояснювальній записці до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, де прозорість державних органів характеризується як «ключовий фактор належного управління та індикатор того, чи є це суспільство справді демократичним і плюралістичним, готовим протистояти всім формам корупції, здатним критикувати тих, хто ним керує, і відкритим для освіченої участі громадян у справах, які становлять суспільний інтерес». Право доступу до офіційних документів має також величезне значення для саморозвитку людей і здійснення ними своїх фундаментальних прав. Це право також посилює легітимність державних органів в очах суспільства та його довіру до них [23].

На міжнародному рівні імплементація стандартів прозорості регулюється внутрішніми нормативними документами (наприклад, Регламентом № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії» [21]), посібниками, які в такий же простий спосіб роз'яснюють, як отримати доступ до тієї чи іншої інформації [15; 22; 26; 30], або різноманітними кодексами поведінки (наприклад, Європейським кодексом належної управлінської поведінки [6]).

Прозорість є одним із головних принципів діяльності ЄС, а також одним із ключових принципів УА. Питання його реалізації є предметом окремої глави УА (глави 12 «Прозорість» Розділу «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»), а також низки положень інших частин документа [28]. Більше 100 із 486 статей УА містять зобов'язання щодо загальної прозорості державної політики в Україні та ЄС, а також щодо дотримання принципу прозорості в співробітництві сторін. Останнє забезпечується багатьма способами, до яких належать надсилання повідомлень, надання відповідей на запити, проведення консультацій і верифікацій, підготовка звітів, надання доступу до документів та даних, а також обмін передовим досвідом.

Виконання зобов'язань із прозорості має збільшити передбачуваність торговельної політики та сприяти зменшенню нетарифних торговельних бар'єрів у торгівлі, які зазвичай є основною перешкодою для експортерів на багатьох ринках після зниження імпорتنих мит. Положення УА підтверджують зобов'язання з прозорості, що містяться в угодах СОТ, а також розширюють у частині відносин між Україною та ЄС [22].

В УА прозорість виконує дві різні функції. По-перше, вона є одним з інструментів, які забезпечують відповідальність сторін УА, сприяючи її належному виконанню. У цьому контексті положення УА щодо прозорості охоплюють низку зобов'язань з обміну інформацією між ЄС та Україною. Такий обмін здійснюється багатьма способами, до яких належать запити, консультації, верифікації, надання доступу до документів і даних, обмін досвідом та найкращими практиками тощо. По-друге, сторони УА зобов'язалися дотримуватись прозорості як одного з принципів розробки й реалізації державної політики. Дотримання цього принципу є необхідним для створення передбачуваного та сприятливого для розвитку економіки біз-

несередовища в Україні, а також покращення бізнес-середовища в ЄС. Особливу увагу в УА приділено проблемам прозорості торговельної політики, оскільки основою УА є глави, присвячені питанням створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС та Україною.

Запровадження принципу прозорості створює низку переваг, що надають легітимності діям уряду [29], а саме:

- краща організація роботи уряду;
- консультації дають можливість інформувати зацікавлені групи;
- консультації дають змогу впроваджувати технічні регламенти;
- консультації дають можливість досягти чіткості формулювання;
- консультації дають змогу уникнути негативного впливу на торгівлю.

Прозорість в УА досліджується на двох різних рівнях: прозорість співробітництва між сторонами УА та прозорість як принцип розробки й реалізації державної політики. Основою положень щодо прозорості в УА є загальні зобов'язання, які застосовуються до всіх охоплених угодою аспектів співробітництва. У сфері прозорості державної політики ЄС та України таких зобов'язань чотири: 1) усі нормативно-правові акти мають бути оприлюднені; 2) зацікавлені особи повинні бути повідомлені про будь-які провадження, що впливають безпосередньо на них; 3) мають існувати механізми надання відповідей на запити будь-яких зацікавлених осіб; 4) стандарти прозорості, що застосовуються до зацікавлених осіб іншої сторони УА, повинні бути не менш сприятливими, ніж відповідні стандарти, які застосовуються до власних зацікавлених осіб. Ще три зобов'язання закладають основу прозорості співпраці ЄС і України. Ці зобов'язання стосуються права на консультації, відповідей на запити, а також обміну інформацією про регуляторні реформи [18].

Для імплементації європейських стандартів із дотримання принципу прозорості в регуляторну діяльність вітчизняних органів публічної влади важливе вивчення кращих прикладів належних практик регулювання з додержання принципів прозорості розвиненими країнами, такими як країни ЄС та США. Адже вимоги щодо прозорої роботи й співпраці регуляторних органів між собою та з іншими зацікавленими сторонами закріплюються законодавством цих країн. Аналіз їхнього досвіду та особливостей

вітчизняних реалій дав змогу визначити такі труднощі в імплементації принципу прозорості:

- немає чіткого визначення терміна «належна практика регулювання»;
- не всі державні структури використовують належну практику регулювання;
- оновлення веб-сайту займає багато часу;
- не всі зацікавлені сторони відвідують відкриті слухання або знають про них;
- не всі зацікавлені групи є рівними;
- зацікавлені групи не знають про доступну інформацію;
- консультації із зацікавленими групами вимагають часу й зусиль;
- консультації не вирішують усі труднощі, що призводить до подальших змін технічних регламентів, тощо.

Як видно з аналізу, основними групами ускладнень упровадження принципу прозорості є організація належної практики регулювання та залучення зацікавлених сторін.

Розглянемо більш детально проблему *організації належної практики регулювання*. Для забезпечення прозорості процесу регулювання, оцінки його впливу та підвищення ефективності уряди країн застосовують нові підходи, які називаються належною практикою регулювання (Good Regulatory Practice). Зокрема, Кодекс належної практики з розробки, прийняття та застосування стандартів є невід'ємною частиною Угоди про технічні бар'єри в торгівлі СОТ [17].

Належна практика регулювання має на меті розробку якісного регулювання, тобто такого, яке слугує чітко визначеним цілям державної політики, має міцну правову й емпіричну базу, є прозорим і недискримінаційним, підвищує суспільний добробут, відповідає міжнародним нормам та є сумісним із національними й міжнародними принципами доступу до ринку, торгівлі та інвестицій. Основною метою впровадження належної практики регулювання є підвищення ефективності діяльності державних регулюючих органів на основі принципів неупередженості, моральності регулювання, публічності, визначення характеру й масштабів проблеми, доступності, прозорості та відкритості, економності, оцінки наслідків регулювання [32].

Отже, належна практика регулювання – це найкращий світовий досвід регулювання, це принципи, яких має дотримуватись кожен регуляторний орган під час розробки стандартів і регламентів, щоб відповідати світовим нормам і практикам [16]. Щоб гарантувати відповідність

розробленого регулювання цим принципом, регуляторний орган у процесі розробки має використовувати спеціальні інструменти. До основних інструментів належної практики регулювання належать аналіз впливу регулювання, скрінінг проектів законів, спрощення поточного законодавства та співробітництво з іншими регуляторами. Важливо, щоб уряди надавали достатньо можливостей, інструментів (у тому числі таких як Інтернет) та часу, щоб зацікавлені сторони й громадськість могли вплинути на процес розробки регулювання.

Варто проаналізувати проблему *залучення зацікавлених сторін та організації консультацій із ними*. Під «зацікавленими сторонами», або групами інтересів, розуміють людей, установи або організації, стан яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитись унаслідок ухвалення певного рішення чи реалізації проекту. Їхній досвід і позицію необхідно враховувати під час розроблення та впровадження політичних рішень, планування й виконання певних заходів або проектів у сфері публічної політики. Створення вмінь і процедур в уряді для залучення громадян та врахування різних поглядів та інтересів – головне завдання, яке має бути вирішене для посилення прозорості й поліпшення регуляторної діяльності органів влади в Україні.

Консультації із зацікавленими сторонами можна розглядати як постійний діалог між різними стейкхолдерами, спрямований на отримання всієї необхідної інформації, оцінку наявних варіантів політики й наслідків упровадження кожного з них, забезпечення об'єктивної зваженої перспективи для кожної зацікавленої сторони. Консультавання – ключовий елемент процесу вироблення політики, коли учасники можуть відкрито впливати на рішення одне одного, проте консультування не є заміником процесу ухвалення рішень.

9 листопада 2005 р. Європейська Комісія приступила до здійснення Європейської ініціативи прозорості. Це Зелена книга (Green Paper on a European Transparency), яка є ключовим компонентом ініціативи та відправною точкою для консультацій. Консультації дають змогу зацікавленим сторонам висловлювати свої думки з трьох аспектів прозорості в ЄС. Це три глави Зеленої книги: прозорість і представлення інтересів (ця частина є основою дискусії щодо лобістської діяльності в ЄС), мінімальні стандарти Комісії для консультацій (ця частина забезпечує структурні межі для зворотного зв'язку щодо застосуван-

ня стандартів), публікація відомостей про бенефіціарів фондів ЄС (метою цієї частини є започаткування дискусії про розкриття даних про одержувачів різних фондів ЄС, які управляються Комісією в співпраці з державами-членами) [34].

Консультації проводяться відповідно до Кодексу належної практики проведення консультацій із зацікавленими сторонами, який спрямовується на те, щоб зробити консультації якомога ефективнішими, з дотриманням принципів послідовності й передбачуваності. Кодекс підкреслює, що відповідно до Білої книги з європейського управління Комісія має ефективно та впливово проводити консультації з громадськістю, представниками промисловості й бізнесу. У цьому кодексі прозорість розглядається таким чином:

а) консультація має бути прозорою у своїй сфері;

б) консультаційне завдання має висвітлювати попередній розвиток політики (до консультації), роз'яснити процедуру проведення консультації, а також, наскільки це можливо, спрогнозувати очікування від консультації після її офіційного завершення;

в) представлення інтересів і здійснення впливу на політику має відбуватись етично й прозоро (Спільний реєстр Комісії та Парламенту стосовно прозорості було засновано з метою виправдання очікувань громадськості щодо цілісності в контактах Комісії із зацікавленими сторонами);

г) очікується, що зацікавлені сторони самостійно надаватимуть інформацію про себе та кого вони представляють під час громадських слухань (консультацій) [31].

Охарактеризовані нами дві групи ускладнень безпосередньо стосуються другого рівня дослідження/реалізації принципу прозорості в УА – прозорості як принципу розробки й реалізації державної політики.

Щодо першого рівня дослідження/реалізації принципу прозорості в УА (прозорості співробітництва сторін УА) основною групою труднощів є виконання зобов'язань надавати за запитом інформацію, що потребує створення нових органів, функції яких включають сприяння прозорості, зокрема й шляхом активізації обміну інформацією. Нові органи, зокрема, мають організувати та здійснювати моніторинг виконання УА, слугувати платформою для проведення консультацій та обговорень, полегшувати обмін інформацією між державними органами,

а також надавати інформаційні послуги економічним операторам.

Нові органи мають бути створені на чотирьох рівнях: політичному рівні, що є найвищим рівнем діалогу між сторонами; урядовому рівні як найвищому виконавчому рівні, на якому здійснюється безпосередній нагляд за виконанням УА; технічному рівні, на якому відбувається обмін інформацією між державними органами й економічними операторами; неурядовому рівні, на якому представники парламентів і громадянського суспільства ЄС та України можуть здійснювати моніторинг виконання УА.

Функції нових органів, пов'язані з прозорістю, будуть досліджені в наступних публікаціях.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади дав змогу визначити три групи проблемних питань, що потребують першочергового вирішення: а) організація належної практики регулювання; б) залучення зацікавлених сторін та організація консультацій із ними; в) створення нових органів, функції яких передбачають сприяння прозорості, зокрема й шляхом активізації обміну інформацією. Вирішення цих проблем потребує певних змін у законодавчому просторі та запровадження нових організаційних механізмів забезпечення прозорості.

Перспективним напрямом подальших наукових розвідок є обґрунтування комплексного державного механізму забезпечення прозорості торговельних відносин у режимі вільної торгівлі України з Європейським Союзом.

### Список використаної літератури:

- Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. – Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. – 115 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.center.gov.ua%2Fcomponent%2Fk2%2Fitem%2Fdownload%2F153\\_b483ddf10c45e5672be83391969d0944&name=153\\_b483ddf10c45e5672be83391969d0944&lang=uk&c=582ad7f58b00](https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.center.gov.ua%2Fcomponent%2Fk2%2Fitem%2Fdownload%2F153_b483ddf10c45e5672be83391969d0944&name=153_b483ddf10c45e5672be83391969d0944&lang=uk&c=582ad7f58b00).
- Голосніченко Д. Принципи повноважень як основні правовстановчі начала / Д. Голосніченко // *Право України*. – 2009. – № 5. – С. 79.
- Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади) : [монографія] / Н. Гудима. – Черкаси : Вид. Чабаненко Ю., 2007. – 473 с.
- Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. – 2005. – № 3. – С. 77–83.
- Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Авер'янов, В. Дерезь, М. Ославський та ін.] ; за ред. В. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 287 с.
- Європейський кодекс належної управлінської поведінки / Європейські співтовариства. – Люксембург, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvс\\_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvс_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf).
- Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII (зі змінами від 2 червня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
- Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення : Закон України від 3 вересня 2015 р. № 674-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674-19>.
- Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV (зі змінами від 11 липня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
- Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI (зі змінами від 9 квітня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.
- Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
- Ібрагімова І. Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю: презентація схеми / І. Ібрагімова. – К. : ПРООН, 2002. – 30 с.
- Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 25 червня 1998 р. // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.
- Мельниченко В. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. Мельниченко // *Державне управління: теорія і практика*. – 2007. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07mviozr.htm>.

15. Лациба М. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М. Лациба, О. Хмара, В. Андрусів та ін. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 144 с.
16. Підходи до належної практики регулювання на прикладі ТБТ / Інститут економічних досліджень і політичних консультацій // Серія статей «Розуміємо ключові питання торговельної політики». – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2015. – Вип. 6. – С. 24.
17. Політика адаптації вітчизняного законодавства в галузі норм і стандартів до європейських вимог. Біла книга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/files/articles/45/16/White%2009%20-%20Technical%20Regulation%20Committee%20U.pdf>.
18. Політика прозорості в Угоді про асоціацію Україна – ЄС: звітні матеріали за проектом «Торговельна політика і практика в Україні». – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2015. – 60 с.
19. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 (зі змінами від 26 вересня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.
20. Принцип прозорості у внутрішній регуляторній практиці на прикладі регулювання ТБТ та СФЗ: інформаційні матеріали у рамках проекту «Торговельна політика і практика в Україні». – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2012. – 17 с.
21. Регламент № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії», стаття 255 Амстердамського договору, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/ua>.
22. Рекомендації до методики виконання зобов'язань України щодо забезпечення принципу прозорості в рамках реалізації Угоди про асоціацію з ЄС. – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2015. – 56 с.
23. Рекомендації Ради Європи № R(2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a33).
24. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
25. Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 березня 2004 р. № 152-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/152-2004-%D1%80>.
26. Свобода інформації : [навч. посібник для державних службовців] / пер. з англ. Р. Тополевського. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.
27. Совгіря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту та співвідношення понять / О. Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/Pubpr/2011\\_2/sovgyria.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Pubpr/2011_2/sovgyria.pdf).
28. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
29. Хартія основних прав Європейського Союзу / пер. з англ. А. Пендак // Ніццький договір та розширення Європейського Союзу / наук. ред. С. Шевчук. – К., 2001. – С. 100–120.
30. Чуприна Д. Модернізація державного сектора: відкритість влади / Д. Чуприна. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при головному управлінні державної служби України, 2006. – 191 с.
31. Code of Good Practice For Consultation of Stakeholders [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/docs/code\\_good\\_practices\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf).
32. Code of Good Regulatory Practice. Ministry of Business, Innovation and Employment. New Zealand [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.med.govt.nz/business/better-public-services/regulatory-reform/information-for-policy-makers/code-of-good-regulatory-practice>.
33. Extract from “Communication to the Commission from the President, Ms. Wallstrom, Mr. Kallas, Ms. Hubner and Ms. Fischer Boel. Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. Memorandum to the Commission” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/com-transparency-nov-05.pdf>.
34. Weiss F. Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison / F. Weiss, S. Steiner // Fordham International Law Journal. – 2006. – Volume 30. – Issue 5. – Article 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2076&context=ilj>.



**Алексеева Я. В. Анализ преимуществ и сложностей внедрения политики прозрачности в регуляторную деятельность органов публичной власти**

*В статье представлены результаты анализа преимуществ и сложностей внедрения политики прозрачности в регуляторную деятельность органов публичной власти по обеспечению продовольственной безопасности Украины в условиях режима свободной торговли с Европейским Союзом. Определены три группы проблемных вопросов, которые требуют первоочередного решения: организация правильной практики регулирования, привлечение заинтересованных сторон и организация консультаций с ними, создание новых органов, функции которых включают содействие прозрачности, в частности, путем активизации обмена информацией. Обосновано, что решение данных групп проблем требует определенных изменений в законодательстве и внедрения новых организационных механизмов обеспечения прозрачности в регулировании торговых отношений в соответствии с требованиями Соглашения об ассоциации Украины и Европейского Союза.*

**Ключевые слова:** принцип прозрачности, регуляторная деятельность, правильная практика регулирования, привлечение заинтересованных сторон, организация консультаций, Соглашение об ассоциации, торговые отношения.

**Alekseeva Ya. V. Analysis of the benefits and difficulties of implementation of the policy of transparency in the regulatory activities of public authorities**

*The article presents the results of an analysis of the advantages and difficulties of implementation of transparency policies in the regulatory activities of the public authorities to ensure the food security of Ukraine in the conditions of a free trade regime with the European Union. Identified three groups of problematic issues which require priority decisions: the organization of the correct management practices, stakeholder involvement and organization of consultations with them, the creation of new bodies, whose functions include the promotion of transparency, in particular by enhancing the exchange of information. It is proved that the solution of the problems these groups requires certain changes in the legislation and implementation of new institutional mechanisms to ensure transparency in the regulation of trade relations in accordance with the requirements of the Association Agreement.*

**Key words:** principle of transparency, regulatory activities, good practices of regulation, involvement of stakeholders, organization of consultations, Association Agreement, trade relationships.