

ПРИНЦИПИ ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

ХРИСТИНЧЕНКО Надія Петрівна - кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту права МАУП

Проанализированы имеющиеся подходы к трактовке понятий «открытость» и «прозрачность». Определено место и роль принципов открытости в деятельности органов исполнительной власти, а именно в деятельности Кабинета Министров Украины и в местных государственных администрациях. Исследованы законодательное закрепление данных принципов в деятельности органов исполнительной власти.

Ключові слова: *прозорість, відкритість, принципи державної служби, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи виконавчої влади.*

Постановка проблеми

Одним із принципів діяльності Кабінету Міністрів України, визначених Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р., є принцип відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади. Прозорість як принцип діяльності органів виконавчої влади повинна забезпечувати ясність, дохідливість якого-небудь явища, на відміну від прихованості та незрозумілості, чого в сучасному державному управлінні бути не повинно.

Актуальність дослідження змісту цього принципу обумовлена, насамперед, тим, що організація діяльності органів виконавчої влади на засадах цього принципу перебуває на етапі становлення, формування відповідної культури його реалізації та роз-

роблення законодавства, спрямованого на його нормативне наповнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню питань принципів відкритості та прозорості, а, відповідно, і окремих принципів діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб присвячували свої роботи такі відомі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Т.О. Коломоєць, А.А. Пухтецька, С.В. Ківалов, В.П. Тимошук, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй, Г.Г. Забарний, О.М. Бандурка, Д.А. Беленчук та Янюк Н. [2], Серьогін В.О. [7], Пахомова Т.І. [13], Гудима Н.В. [17] та ін. Але потрібно зазначити, що хоча дослідженню даних принципів було присвячено чимало праць, але постановка питання про їх проблеми реалізації, є і досі актуальною.

Мета статті

У даній публікації метою роботи є вивчення та дослідження проблем реалізації принципів відкритості у діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу

На відміну від принципів державного управління, принципи державної служби набули реалізації у законодавстві України. Так, ст. 3 Закону України «Про державну службу» [1] до принципів державної служби віднесено верховенство права; патріотизм та служіння українському народу; закон-

ність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; добросовісність; політичну неупередженість; прозорість діяльності; персональну відповідальність державного службовця. Крім того, аналіз норм цього закону дає змогу стверджувати про існування таких принципів державної служби як компетентність, дисциплінованість, політична неупередженість тощо.

З приводу законодавчого закріплення принципів державної служби Н. Янюк пояснює, що серед поданого переліку можна умовно виділити конституційна та організаційно-функціональні принципи останньої. До конституційних принципів дослідницею віднесено служіння народу України, законність, верховенство права тощо. Щодо організаційно-функціональних принципів, авторкою зазначено, що останні враховуються при проходженні державної служби, кар'єрному рості, підвищенні професійного рівня державних службовців тощо. При цьому Н. Янюк зазначає, що виокремлення організаційно-функціональних принципів є умовним і пов'язане з внутрішньою структуризацією державної служби та спрямоване на забезпечення стабільності і зростання професійної діяльності державної служби [2, с. 122].

Дещо іншого підходу дотримується В. Д. Граждан, який при класифікації принципів державної служби вважає за доцільне виокремити три групи принципів: конституційні, організаційні та допоміжні [3, с. 119]. До конституційних принципів дослідником віднесено федералізм, законність, пріоритет прав та свобод людини й громадянина, рівний доступ до державної служби; до організаційних – єдність правових та організаційних засад державної служби, взаємозв'язок державної та муніципальної служби, відкритість державної служби, професіоналізм та компетенція державних службовців, захист державних службовців від неправомірного втручання у їх професійну службову діяльність; а до допоміжних – оптимізація державного управління, розумне управління, автоматичне заміщення відсутнього, принцип єдності довіри та перевірки тощо [3, с. 123].

У виступах Президента України В.Ф. Януковича вказувалося на те, що «вла-

да має діяти відкрито і прозоро» [4], ним зверталась також увага на те, що «діалог та відкритість стануть запорукою формування обізнаного суспільства» [5], а гласність віднесена до принципів діяльності місцевих державних адміністрацій (ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [6]. Але для забезпечення системності державного управління, що здійснюється місцевими державними адміністраціями, важливим є чітке визначення значення та ролі кожного з цих принципів.

Так, у юридичній літературі зазначається, що гласність у діяльності виконавчих органів влади завжди була і залишається найбільш гострою проблемою, оскільки вони найбільш схильні до надмірної закритості, бюрократизації та відриву від потреб населення [7, с. 13].

Вважаємо, що вирішення цього питання сприятиме належному забезпеченню прав і свобод громадян, що є основним завданням діяльності сучасної держави, а також ефективному виконанню покладених на місцеві державні адміністрації обов'язків. Зокрема, щодо досліджуваних нами правових положень, то слушно вказується, що забезпечення прозорості та відкритості управлінської діяльності є умовою підвищення довіри громадян до органів влади [8, с. 12]. Визнання їх важливості проявляється у тому, що у країнах ЄС до числа стандартів державного управління, які є спільними для всіх його країн-членів, відносять відкритість та прозорість [9, с. 292], що зайвий раз підкреслює актуальність та значущість обраної теми дослідження.

Насамперед, для підтвердження висновку про визнання зазначених положень саме принципами діяльності органів державної влади, зокрема виконавчої, проаналізуємо низку законів України в цій сфері (наприклад, «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»).

Проведений аналіз показує, що у наведених законах до переліку принципів включені поняття «гласність», «відкритість», «прозорість». Однак при цьому слід

відзначити, що використання поняття «гласність» виключає використання посилення на відкритість та прозорість і навпаки, останні два поняття, як правило, використовуються одночасно. Таким чином, ми можемо попередньо відзначити, що ці поняття є взаємопов'язаними, що потребує виявлення співвідношення між ними; взаємно виключають одне одне, що передбачає встановлення справжнього їх змісту, зокрема вказується на синонімічність слів «відкритість», «прозорість», «гласність», «публічність», «доступність», що вживаються в юридичній літературі [10, с. 7]; використовуються для визначення засад діяльності органів, які мають однакову природу (державні органи) та характер функціонування (органи виконавчої влади), що потребує виявлення випадків їх використання щодо характеристики діяльності вказаних органів.

Поняття «відкритість» у словнику тлумачиться як властивість та стан за значенням відкритий – незачинений; який можна бачити без перешкоди, доступний зорові; доступний для всіх бажаючих; неприхований, нетаємний, явний [11, с. 131]. Ми вже відзначали, що відкритість у певному аспекті є синонімом поняття «гласність», але звернемо увагу, що воно має власну специфіку. На нашу думку, вона полягає у тому, що відкритість, на відміну від гласності, яка переважно є пасивним станом, у більшому ступені обумовлює необхідність вчинення дій для того, щоб всі зацікавлені особи знали про те, як та у який спосіб діє орган державної влади.

З цього приводу погодимось із С.Я Вавженчуком, яким відзначено, що, з точки зору конституційно-правової науки, принцип відкритості означає як відкритість доступу на службу в органах виконавчої влади, так і постійну можливість громадян отримувати адекватну інформацію про різноманітні інститути виконавчої влади [12, с. 15]. Тобто мова йде про вчинення певних дій з метою забезпечення стану відкритості в діяльності місцевих державних адміністрацій.

На думку Т.І. Пахомова, посилення прозорості та відкритості системи державної служби пов'язується із вирішенням за-

вдання щодо впровадження комплексу внутрішніх та зовнішніх комунікацій [13, с. 18], де змістом комунікації є інформація, яка буде виходити від місцевої державної адміністрації і характеризувати форми та методи здійснення покладених на неї завдань, характер та види послуг, які вона надає, отримані результати тощо. О.В. Поляк у своєму дослідженні механізму надання управлінських послуг органами влади відзначає, що задоволення потреб користувачів цих послуг оцінюється, зокрема за критерієм відкритості, під яким вона розуміє обґрунтованість інформації про плату за послуги, інформативність про вироблення послуг [8, с. 12].

Поняття «прозорість» має таке значення – це властивість і стан за значенням прозорий – доступний для сприймання; зрозумілий, ясний, дохідливий, якого легко розгадати, збагнути; явний, неприхований [11, с. 970]. Тобто це створення для особи можливості належним чином усвідомити, як щось відбувається, доступно сприйняти певну діяльність, яка в результаті стане їй зрозумілою.

На нашу думку, заслуговують на підтримку позиції тих авторів, які відзначають, що принцип прозорості органів державного управління полягає в установленні ними умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістовної та процедурної сторони державно-управлінської діяльності, а принцип відкритості державної влади є її обов'язком із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами у спосіб безпосереднього волевиявлення, служби на посадах державних службовців, а також безпосередньо – через вибір конкретних кандидатур у депутати і політичних партій, які будуть представляти інтереси громадян в парламенті та в органах місцевого самоврядування [14, с. 48-49].

Подібні висновки знаходять своє підтвердження у фаховій літературі, у якій висвітлено різні прояви реалізації прозорості в діяльності органів державної влади. Так,

І.М. Жаровська звертає увагу, що принцип прозорості парламентських процедур є системою засадничих положень, які забезпечують публічність роботи парламенту, його інституцій, прийнятих ними рішень з точки зору їх доступності для суспільства [15, с. 9-10]. О.О. Овсяннікова поняття «прозорість» судової влади пов'язує із прозорою процедурою відбору кандидатів на посаду судді, прозорістю й відкритістю в діяльності кваліфікаційних комісій суддів, спрощенням механізму доступу громадськості до інформації про діяльність судової влади [10, с. 5].

Отже, якщо відкритість дає можливість особі спостерігати або брати участь у діяльності органу державної влади, то прозорість слід відносити до можливості особи зрозуміти, як саме працює механізм державного управління, як відбувається процес реалізації, наприклад, місцевою державною адміністрацією її завдань. І саме такий підхід до розуміння, а тим більше реалізації принципу прозорості, знаходить своє втілення в інших країнах. Так, В.В. Марченко, аналізуючи досвід конституційного будівництва Франції, Німеччини та Іспанії, відзначає високий рівень демократизації та прозорості у діяльності державних органів цих країн, де поняття прозорість нерозривно пов'язані з такими термінами, як діяльність, процес, процедура, механізм [16, с. 4-6]. Варто підтримати також думку Н.В. Гудими, яка зміст «принципу прозорості» діяльності органів державного управління пов'язує із встановленням засад, що забезпечують громадянам та іншим суб'єктам створення і гарантування умов для високого рівня їх обізнаності щодо змістовного та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [17, с. 6].

Вищим органом у системі органів виконавчої влади України є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Спеціальним законодавчим актом, який регулює правовий статус цього органу державної влади, є Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів Украї-

ни» [18]. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, який приймає рішення після обговорення відповідних питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Усі акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України» визначає у ст.3 принципи діяльності Кабінету Міністрів України. Так, у цій статті закріплюється, що діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Ці принципи в цілому відповідають Європейським принципам адміністративного права.

Відповідно до параграфу 154 цього нормативно-правового акта Кабінет Міністрів створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації, на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади), проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики. Кабінет Міністрів забезпечує надання об'єднанням громадян інформації, необхідної для досягнення їх цілей і виконання відповідних завдань. Крім такої форми, як інформування, Регламентом передбачені також такі форми, як консультації, розгляд пропозицій (звернень), задоволення запиту на інформацію [19].

Усе вищезазначене спрямоване на забезпечення дієвості принципів відкритості

та прозорості діяльності Кабінету Міністрів України, які проголошені в Законі України від 07.10.2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України». Враховуючи дату прийняття останнього, можна стверджувати, що він враховує європейські принципи адміністративного права та узагальнює ті положення, які викладені в підзаконних нормативних актах, що містять певні роз'яснення принципів, але не надають їм назви.

Задоволення запиту на інформацію, що перебуває у володінні Кабінету Міністрів, здійснюється в порядку, встановленому Законом України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації». Стаття 4 вказаного Закону закріплює такі принципи забезпечення доступу до публічної інформації:

- прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;
- рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [20].

Як бачимо, жоден із досліджених нормативно-правових актів не містить дефініції «поняття принципи». У спеціальному Законі визначаються деякі з таких принципів, з аналізу ж інших нормативних актів вбачається можливість поділу цих принципів на принципи, у відповідності з якими формується Кабінет Міністрів України (організаційні принципи), та принципи, у відповідності до яких здійснюється його діяльність (функціональні принципи).

Висновки

Отже, прозорість доцільно розуміти як таку організацію діяльності місцевих державних адміністрацій, яка дозволяє громадянам та іншим суб'єктам бути достатньо обізнаним із нею, а її здійснення є для них зрозумілим, ясним, дохідливим. Це забезпечується завдяки тому, що прозорість обумовлює закріплення низки правових та організаційних положень, які сприяють

доступності сприйняття та розуміння механізмів, процедур та процесів, за допомогою яких відбувається здійснення управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій.

Література

1. Про державну службу: Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України.- 2012.- № 26.- Ст. 273.
2. Янюк Н. Принципи державної служби як основа її професійності і стабільності / Н. Янюк // Вісник Львівського університету.- 2009.- № 48.- С. 119-127.
3. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник / В. Д. Граждан.- 2-е изд., перераб. и доп.- М.: КНОРУС, 2007.- 496 с.
4. Звернення Президента України Віктора Януковича з нагоди Міжнародного дня прав людини // Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Януковича [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/18910.html>.
5. Виступ Президента України Віктора Януковича на урочистих заходах з нагоди Дня Незалежності України на Майдані Незалежності // Офіційне інтернет-представництво Президента України Віктора Януковича [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17881.html>.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 р., № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
7. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.О. Серьогін; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.
8. Поляк О.В. Механізми надання управлінських послуг органами влади: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / О.В. Поляк; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Л., 2006. – 20 с.
9. Мотренко Т.В. Зміни у правовому

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано наявні підходи до трактування понять «відкритість» та «прозорість». Визначено місце та роль принципів відкритості у діяльності органів виконавчої влади, а саме у діяльності Кабінету Міністрів України та у місцевих державних адміністраціях. Досліджено законодавче закріплення даних принципів у діяльності органів виконавчої влади.

SUMMARY

It has been analyzed the existing approaches to the interpretation of the terms "open" and "transparent." The place and role of openness in the executive power, namely the Cabinet of Ministers of Ukraine and local administrations. Investigated legislative strengthening these principles in the executive power.

регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації / Т.В. Мотренко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 289-295.

10. Овсяннікова О.О. Транспарентність судової влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / О.О. Овсяннікова; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ „Перун», 2002. – 1440 с.

12. Вавженчук С.Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Я. Вавженчук; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.

13. Пахомова Т.І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ: Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03 / Т.І. Пахомова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2007. – 32 с.

14. Новий тлумачний словник української мови у 3-х томах / Укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. Т. 1: А-К. – К.: Аконіт, 2007. – 928 с.

15. Жаровська І.М. Доступність права: теоретико-правові проблеми: Автореф.

дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І.М. Жаровська; Нац. юрид. акад. ім. Я.Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.

16. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Марченко; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2008. – 19 с.

17. Гудима Н.В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н.В. Гудима; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2008. – 20 с.

18. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №9. – ст. 58.

19. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. №950 / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр від 03.08.2007 – № 138.

20. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – ст. 314.