

Б. Мицак
кандидат юридичних наук,
Львівський університет бізнесу та права;
В. Іваха
пошукувач,
Головне управління МВС України у Львівській області

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

В статті розглянуто принципи відкритості і прозорості органів державного управління в Україні та їх реалізація на сучасному етапі.

Ключові слова: відкритість, прозорість, органи державного управління, нормативно-правова база.

В статье рассмотрены принципы открытости органов государственной власти в Украине и их реализация на современном этапе.

Ключевые слова: открытость, прозрачность, органы государственной власти, нормативно-правовая база.

In article principles of an openness of public authorities in Ukraine and their realization at the present stage are considered.

Keywords: openness, transparency, public authorities, standard-legal base.

Постановка проблеми. Досвід розвинених держав сталої демократії свідчить про те, що відкритість і прозорість у діяльності органів державного управління є проявом відповідних традицій державного устрою, а також певними рисами менталітету цивілізованих націй що формувався у країнах західної Європи протягом тривалого історичного проміжку часу. При цьому, навіть у цих країнах існує розуміння того, що проблеми забезпечення функціонування демократичного устрою держави і, відповідно, системи органів державного управління, якими виступають, зокрема, принципи відкритості та прозорості, з метою постійного забезпечення та розвитку належних гарантій потребують постійного вирішення шляхом нагляду та контролю як з боку суспільства, так і з боку владно-державних органів. Ще більш актуальним це питання постає перед країнами Східної Європи, а особливо для України, яка зовсім недавно в історичному масштабі обрала шлях демократичних перетворень та державного розвитку. На сучасному етапі соціально-економічних змін, що відбуваються у нашій країні, особливо важливою є саме проблема реалізації цих принципів в діяльності органів державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сформульовані у статті теоретичні висновки та практичні рекомендації ґрунтуються на працях українських і зарубіжних учених таких, як В.Аверьянов, Г.Атаманчук, І.Арістова, В.Бакуменко, С.Біла, В.Глиняний, М.Говлет, Т.Гожинська, В.Голубь, Я.Гонціяз, А.Гришковець, Е.Гроховська, В.Гурковський, А.Заєць, І.Ібрагімова, Е.Кац, В.Князев, Л.Кормич, Т.Кондратюк, О.Копиленко, В.Котюк, В.Куйбіда, В.Олуйко, В.Майборода, С.Майборода, О.Машков, К.Мей, Т.Мотренко, Н.Нижник, В.Мельниченко, Я.Радиш, А.Рачинський, Й.Регульська, В.Рижих, С.Серьогін, О.Скрипник, К.Сорока, С.Стеценко, О.Турчинов, Д.Фентон, Ю.Хоффман, В.Шамрай, В.Шаповал, Ю.Шаров, В.Шевчук та ін.

Постановка завдання. Завданням статті є представлення результатів дослідження останніх принципів відкритості і прозорості органів державної влади в Україні на сучасному етапі соціально-економічних змін, а також реалізація цих принципів в діяльності органів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Термінологічне визначення поняття реалізації в сучасній вітчизняній нормативно-правовій базі надається лише у фінансово-економічному значенні, а саме як момент передачі придбаного товару, продукції, послуги [1]. Проте, ми вважаємо більш доцільним застосовувати поняття реалізації щодо принципів відкритості та прозорості у діяльності органів державного управління у більш широкому значенні. На нашу думку, для досягнення визначених нами цілей є доцільним враховувати термінологічні визначення чинних нормативно-правових актів окремих органів державного управління щодо понять впровадження та застосування з їх відповідною екстраполяцією на досліджувані принципи відкритості та прозорості.

Так, Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва і Департаментом спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України поняття впровадження в

частині технічного захисту інформації розглядається як уведення в дію розробленого комплексу заходів щодо інформації на конкретному об'єкті інформаційної діяльності або в конкретній інформаційній системі [2].

Державним комітетом ядерного регулювання в частині поняття забезпечення цей термін розглядається як програма систематичних заходів контролю й інспекцій, що здійснюється будь-якою організацією або органом, що беруть участь у певному процесі, і направлена на забезпечення достатньої впевненості в тому, що визначені нормативно-правовими актами дотримуються на практиці.

Президент України ще у березні 1996 року своїм розпорядженням, а пізніше у лютому 2001 року Указом доручив Кабінету Міністрів України та місцевим органам виконавчої влади систематично проводити за участю керівників органів виконавчої влади Дні інформування населення, запровадити на загально-національних та регіональних каналах телебачення та радіомовлення щотижневі „гарячі лінії” з актуальних проблем соціально-економічного розвитку держави. Місцевим органам виконавчої влади доручалось забезпечити оперативне реагування на пропозиції, критичні зауваження населення, матеріали засобів масової інформації щодо важливих державних питань, а також постійно надавати засобам масової інформації об'єктивну інформацію з актуальних питань політичного та соціально-економічного життя регіонів, регулярно проводити брифінги для журналістів. Крім того, згідно з цим Указом передбачалось широко залучати до проведення інформаційної роботи товариства „Знання”, „Просвіта”, „Україна”, інші громадські об'єднання, викладачів вищих навчальних закладів, відомих учених, діячів культури і мистецтва.

Можна вважати, що таким чином було формалізовано основні напрямки реалізації принципів відкритості і прозорості діяльності органів державного управління, що передбачає також і відповідні управлінські процедури їх здійснення. До таких процедур доцільно віднести:

- порядок розгляду звернень громадян до органів державного управління;
- порядок проведення консультацій з громадськістю за важливими питаннями, що зачіпають інтереси громадськості;
- порядок проведення брифінгів та круглих столів в уряді та окремих органах державного управління;
- порядок висвітлення діяльності органів державного управління у засобах масової інформації та інші регламентовані і нормативно закріплені дії органів державного управління із висвітлення своєї діяльності та залучення громадськості, громадських об'єднань та організацій до державних справ.

Проте, за відсутності визначених механізмів і критеріїв оцінки виконання такої роботи відповідними органами державного управління, а також норм відповідальності за її невиконання або неналежне виконання, зазначені нормативно-правові акти не вплинули на покращання стану реалізації принципів відкритості та прозорості органів державної влади через інформування населення про відповідні державні справи.

Постійні перетворення у суспільстві, обумовлені його розвитком, передбачають також і можливість змін щодо форм і, відповідно, процедур реалізації принципів відкритості і прозорості у діяльності органів державного управління. Тому, ці форми і процедури не можна вважати сталими, воно постійно знаходяться у стадії еволюційного розвитку і перетворень. Важливо, щоб влада, органи державного управління вчасно реагували на ці зміни.

Здійснення певних заходів з виконання зазначених розпорядження та Указу Президента України, переважно на центральному рівні, мало односторонній характер і, отже, **не призвело** до удосконалення діалогу між органами державного управління та громадськістю. Свідченням тому можна вважати постійно зростаючу кількість звернень громадян, громадських об'єднань та організацій як до відповідних органів державного управління, так і безпосередньо до вищих посадових осіб держави.

За даними агентства „Інтерфакс”, протягом першого півріччя 2010 року на адресу Президента України надійшло 96,9 тисяч звернень громадян із пропозиціями, заявами і скаргами [3]. За даними прес-служби глави держави, це практично дорівнювало кількості звернень за аналогічний період 2005 року (97,3 тис.) і суттєво перевищувало кількість звернень за аналогічні періоди 2004 та 2003 років (61,6 та 51,7 тис. відповідно). Служба з питань звернень громадян взяла під особливу увагу і поставила на контроль 8,8 тис. таких звернень або 9 відс. від їхньої загальної кількості. Щодо центральних органів влади, то найбільша кількість звернень була направлена до Міністерства охорони здоров'я – 386, Міністерства юстиції – 167, Міністерства фінансів – 126, Міністерства праці та соціальної політики – 114, Пенсійного фонду – 114, Міністерства оборони України – 97, Міністерства внутрішніх справ – 54 тощо. До органів прокуратури було направлено 1194 звернення, в тому числі до Генеральної прокуратури України – 272. За цей же період Служба з питань звернень громадян Секретаріату Президента України зняла з контролю 9276 звернень, щодо яких було виконано дії, передбачені Законом „Про звернення громадян”. Судячи з тематики звернень, найбільш гострими темами були забезпечення законності та правопорядку, соціальний захист, житло, комунальна сфера, охорона здоров'я, працевлаштування, освіта і виховання, сільське господарство. Найчастіше громадяни торкалися у зверненнях питань, які стосувалися забезпечення законності та охорони правопорядку – 28,1 тис. або 23 відс. від загальної кількості. Ці теми хвилювали насамперед жителів Донецької області, Києва, Харківської, Дніпропетровської та Львівської областей. На другому місці за кількістю звернень – питання соціального захисту – 16,3 тис. (13 відсотків). Їх найбільше

піднімали жителі Донецької, Дніпропетровської, Львівської областей, Києва та Вінницької області. Третіми за кількістю є звернення щодо житлових проблем – їх було отримано 14,4 тисяч. Майже половина листів такого змісту надійшла від жителів Києва, Донецької, Харківської, Дніпропетровської та Київської областей. Щодо комунального і дорожнього господарства, благоустрою громадяни порушили 6,3 тис. питань. Ці проблеми найбільше турбували жителів Донецької, Харківської, Луганської та Дніпропетровської областей і Києва [3].

Кількість звернень щодо охорони здоров'я протягом року скоротилася на 10,5 відс. – до 5,7 тис. Найбільше їх надійшло з Донецької, Харківської, Дніпропетровської, Вінницької областей та Києва. З питань праці на адресу Президента України надійшло 5,2 тис. звернень, що на 21,4 відс. менше, ніж за аналогічний період 2005 року. Скоротилася і кількість звернень щодо освіти, навчання та виховання – до 4,1 тис., що на 11,2 відс. менше, ніж у попередній період. З питань сільського господарства надійшло 4,3 тис. звернень, що практично дорівнювало кількості звернень і за перше півріччя 2005 року. Із загальної кількості звернень на адресу глави держави 69 відс. надійшли поштою, 31 відс. були отримані на особистому прийомі через регіональні приймальні Президента України. Понад 38,5 тис. звернень або 40,9 відс. від їх загальної кількості склали звернення від найменш соціально захищених категорій громадян – ветеранів та інвалідів війни і праці, членів багатодітних сімей, одиноких матерів тощо [3].

На нашу думку, таке зростання кількості звернень громадян не можна розглядати в цілому як позитив у роботі органів державного управління, оскільки цей факт свідчить про недостатній рівень забезпечення відкритості та прозорості у їх діяльності. Практика роботи у центральних органах виконавчої влади свідчить, що значною мірою вирішення порушених громадянами питань полягає не в тому, що до них органами влади або їх посадовими особами були вчинені протиправні дії, наслідки яких змушені усувати вищестоящі інстанції, а у наданні роз'яснень щодо застосування норм законодавства цими органами в кожному конкретному випадку, а також щодо переадресації відповідних звернень за належністю згідно з визначеною їх компетенцією. Отже, органами державного управління як центральними, так і на місцях не забезпечується належний рівень роботи з роз'яснення своїх дій та відповідного інформування громадян, що змушує їх шукати вирішення своїх проблем в інших інстанціях, в даному випадку – у глави держави.

Питання інформування громадськості про функціональний розподіл обов'язків та розмежування повноважень між органами державного управління, на нашу думку, є однією з важливих проблем забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості у їх діяльності.

Єдиним джерелом отримання відповідної інформації щодо системи органів державної влади в Україні до сьогодні залишається електронний довідник „Офіційна Україна сьогодні”, проект якого в Інтернеті було започатковано 1995 року з метою найширшого інформування про владні структури України для того, щоб покращити та полегшити контакти з управліннями, зробити прозорішим державний механізм. При цьому, цей і подібні до нього проекти є недержавними, діють на комерційній основі і, таким чином, практично недоступні окремим громадянам, особливо найменш соціально захищеним верствам, що найбільш потребують державного захисту, і які найчастіше змушені звертатися до органів державного управління за захистом своїх законних прав та вирішенням певних питань.

Отже, стан реалізації принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління на сьогоднішньому етапі державного розвитку можна характеризувати як недостатній, з невизначеними напрямками та механізмами, а також з практично відсутньою інституційною базою забезпечення.

Робота, яка здійснюється органами державної влади в напрямку впровадження електронних інформаційних технологій, і яка, на нашу думку є вагомим складовим забезпеченням розвитку процесу реалізації принципів відкритості та прозорості у взаємовідносинах держави та суспільства, на сьогодні отримала законодавче та нормативно-правове врегулювання у Законі України.

Таким чином, виходячи з проголошеного Конституцією України положення про те, що Україна є правовою державою, підставою реалізації принципів відкритості та прозорості виступають норми права, а зміст самої реалізації, на нашу думку, полягає у визначенні засад та напрямків діяльності органів державного управління по відношенню до суб'єкта управлінського процесу.

Однією з причин неефективного функціонування принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління, незважаючи на їх проголошення у численних законодавчих та нормативно-правових актах, залишається їх декларативність. Значною мірою це є наслідком відсутності у чинному законодавстві норм адміністративної відповідальності посадових осіб органів державного управління за правопорушення цих норм. За своїми ознаками і складом невиконання положень законів щодо забезпечення відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління відноситься до поняття адміністративного проступку, що не характеризується на законодавчому рівні такою ознакою, як суспільна небезпека. Дану ознаку в теорії адміністративного права часто заміняють ознакою суспільної шкідливості [4].

Висновки. Виходячи з викладеного, на нашу думку, забезпечення розвитку процесів реалізації принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління та з урахуванням специфіки нормотворчого процесу є доцільним здійснювати шляхом розробки, прийняття та впровадження

загальнодержавної програми. Така програма має враховувати визначення напрямків реалізації цих принципів, розподіл та розмежування виконавців за функціональними обов'язками та повноваженнями, комплексність та системність здійснюваних заходів, джерела їх фінансування, періоди виконання конкретних заходів, а також перехідних у зв'язку з тривалістю певних специфічних дій, що потребують відповідних довготривалих термінів реалізації – зокрема, в освітній галузі. Практика показує, що саме на рівні загальнодержавної програми є можливість як для удосконалення законодавства, його узгодження, особливо з урахуванням необхідності адаптації до вимог ЄС, так і для системного й комплексного вирішення питань впровадження відповідних механізмів в кожній конкретній функціональній галузі державного управління.

Література

1. *Постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1993 № 147 «Питання Міністерства фінансів України» // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 7. – Ст. 150.*
2. *Наказ Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ від 29.12.2000 № 89/67 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, виробництвом, впровадженням, обслуговуванням, дослідженням ефективності систем і засобів технічного захисту інформації, наданням послуг у галузі технічного захисту інформації» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 4. – Ст. 155.*
3. *Кормич Л.І. Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України / Л.І. Кормич, Д.С. Шелест // К.: Авріо, 2010. – 262 с.*
4. *Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атака, 2009. – 624 с.*

УДК 37.014 (477)

В. Яремчук
кандидат історичних наук, доцент;
Р. Ковальчук
пошукувач;
Ю. Нагорняк
пошукувач,
Львівський університет бізнесу та права

СТАЛІНСЬКЕ ЗАСУДЖЕННЯ УКРАЇНІЗАЦІЇ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА НАСЛІДКИ

Висвітлюються особливості державної політики, правові засади згортання українізації в Українській СРР та наслідки репресивної політики радянської влади у боротьбі з «буржуазним націоналізмом» у галузі освіти.

Ключові слова: адміністративно-командна система, закони, постанови, національна політика, українізація освіти, загальноосвітня школа, репресії.

Освещаются особенности государственной политики, правовые основы свёртывания украинизации в Украинской ССР и последствия репрессивной политики советской власти в борьбе с «буржуазным национализмом» в области образования.

Ключевые слова: школа, административно-командная система, законы, постановления, национальная политика, украинизация образования, общеобразовательная школа, репрессии.

Features of a state policy, legal bases of curling of an Ukrainization in the Ukrainian Soviet Socialist Republic and consequences of a repressive policy of the Soviet power in struggle against «bourgeois nationalism» in the sphere of education are shined.

Keywords: school, command system, laws, decisions, the national policy, a formation Ukrainization, comprehensive school, reprisals.

Постановка проблеми. Формування правового демократичного суспільства в Україні викликає цілком зрозумілий інтерес до минулого в історії української державності, зокрема, до періоду українізації 20–30-х роках ХХ ст. Цей період на початках знаменувався суспільно-політичним, громадсько-культурним піднесенням, яке врешті-решт дозволило вперше за цілі століття вирішити чимало проблем української