

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Нині актуальною є проблема здійснення влади як безпосередньо народом, так і через органи державної влади – влади, рішення якої обумовлені волею народу, обізнаного з процесом та результатами управління державою; народу, що має право безпосередньо формувати владу та контролювати її рішення. У зв'язку з цим актуальним є завдання правового врегулювання взаємовідносин глави держави з громадськістю України, оскільки Президент є виборною посадовою особою, якій народ довірив здійснення державної влади і від особистих та професійних якостей якої залежить зовнішня політика держави, узгодженість діяльності різних гілок влади. Ще більшої актуальності принцип гласності набуває в умовах сучасного політико-правового реформування.

Загальні питання принципів права досліджуються у наукових працях Г. Бистрик, З. Гладун, В. Політанського, Є. Сушко, В. Федоренка та інших вчених. Серед бібліографічних джерел з проблем забезпечення принципу гласності – значний масив наукових публікацій, що містять результати аналізу доступу до інформації в Україні, закономірностей та тенденцій транспарентності публічної адміністрації, авторами яких є С. Бурлаков, Г. Гаврюшенко, Т. Кагановська, Г. Кудрявцев, А. Марущак, Л. Наливайко, В. Скрипнюк, В. Сухонос, В. Серьогін, Ю. Тодика, О. Чепік-Трегубенко, О. Щербанюк та інші. Однак питання реалізації принципу гласності в діяльності Президента України зачіпалися лише в окремих працях, зокрема, такими дослідниками, як В. Нестерович, Г. Задорожня, проте комплексно не розв'язувалися.

Оскільки категорія «принцип» має високий ступінь узагальненості й абстрактності, а також те, що принципи становлять відправні начала правової системи та керівні ідеї законотворчості, ми ставимо за мету цієї роботи проаналізувати правове вираження принципу гласності в нормативно-правових актах. Практична значущість конкретизації принципу гласності у правовому регулюванні відносин організації та діяльності

¹ Аспірантка кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Президента України полягає у з'ясуванні рівня відкритості інформації про функціонально-компетенційні аспекти його діяльності [7], виявленні нормативно-визначених меж участі громадян у функціонуванні інституту президентства та встановленні тенденцій поширення зворотних зв'язків у відносинах між главою держави та громадянським суспільством.

Є. Р. Сушко, аналізуючи ознаки, завдання, класифікацію принципів права, приходять до висновку, що слід розрізняти принципи природного (загальносоціального) та принципи позитивного (юридичного) права. Аналізуючи правову природу їх походження, автор констатує, що принципи природного права переходять у принципи позитивного права [8, с. 50–51]. Г. Бистрик принципи організації і функціонування механізму держави розподіляє на: а) універсальні (загальні) – ті, що напряду впливають з сутності держави (наприклад, принцип народовладдя), та ті, що покликані сприяти максимальній оптимізації і підвищенню ефективності функціонування держави (демократизм, поділ влади, законність, професіоналізм, гласність); та б) спеціальні принципи (похідний характер) – характерні для окремих суб'єктів, чітко закріплюються на законодавчому рівні [1, с. 13]. В. Л. Федоренко констатує дуалістичну природу принципів права – в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. За цих критеріїв у науці конституційного права слід відповідно розрізняти галузеві, міжгалузеві та інституційні принципи, а також суб'єктивні принципи (останні є важливою складовою внутрішньої мотивації діяльності або поведінки суб'єктів права) [10, с. 153].

На нашу думку, принцип гласності фундаментально обумовлений загальноправовим принципом народовладдя (народ – джерело влади), що є вкоріненим у політико-правову модель організації державної влади та правову свідомість політичних акторів, у тому числі й Президента України. Принцип народовладдя, як загальноправовий, є принципом природного права, що конкретизується у праві позитивному. Відповідно принцип гласності характеризується і як загальносоціальний (природний, універсальний), і як спеціальний (юридичний) принцип. Як принцип позитивного (юридичного) права гласність знаходить прояв на різних рівнях правового регулювання: загальному, міжгалузевому, галузевому, інституційному. Відносно глави держави він є загальним принципом конституційного права та доволі часто зустрічається у законодавстві в переліку спеціальних принципів.

Оцінка рівня гласності діяльності глави держави обумовлюється низкою чинників: наявністю відповідної правової основи; розвинітістю форм та методів політичної комунікації; відкритістю публічної адміністрації; рівнем корупції в органах публічного управління.

Законодавство України не містить дефініції «принцип гласності в організації та діяльності Президента України». В період радянського будівництва проблему відкритості та прозорості в діях органів державної влади Ю. Батурін пропонував врегулювати шляхом прийняття закону про гласність, розробником проекту якого він був [6, с. 53]. У 1967 р. з клопотанням про прийняття Закону «Про поширення, пошук та отримання інформації» до Верховної Ради СРСР звернулися більше 150 видатних діячів науки, літератури та мистецтва, серед них – і Л. Копелев, П. Капіца, А. Сахаров, за результатами якого Політбюро ЦК КПРС обговорило проект «Про друк». Спроби Верховної Ради IV скликання прийняти Закон «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» виявилися негативними. У 2006 р. проект закону «Про відкритість і прозорість органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», розроблений Міністерством юстиції України на виконання Указу Президента України «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 20.01.2006 р. за № 24/2011, виносився на громадське обговорення, але так і не був прийнятий. Нарешті, 13 січня 2011 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про доступ до публічної інформації» та в новій редакції Закон «Про інформацію». Однак право на доступ до інформації є лише однією зі складових змісту принципу гласності. Означені закони не можуть комплексно врегулювати суспільні відносини, пов'язані з принципом гласності. Тому і сьогодні в науковій літературі зустрічаємо публікації, в яких науковці наголошують на необхідності прийняття спеціального закону, що розв'язав би проблему не тільки транспарентності органів державної влади і місцевого самоврядування, а й вищих посадових осіб держави [3, с. 64–65; 5, с. 140–141], а також на необхідності прийняття Закону України «Про Президента України» [4, с. 27].

В Конституції України принцип гласності в організації діяльності Президента України об'єктивується у декількох статтях: ч 2 ст. 5 (право народу на здійснення влади безпосередньо та опосередковано), ч. 3 ст. 32, ст. 40 (право громадян на інформацію), ч. 1 ст. 38 (право громадян брати

участь в управлінні державними справами), ч. 2 ст. 57 (доведення до відома громадян норм, що визначають їх права і обов'язки), ст. 103 (загальнонародне обрання Президента України), ст. 104 (публічний вступ на пост), п. 2 ст. 106 (звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України), ч. 6 ст. 107 (забезпечення «внутрішньої гласності» шляхом участі у засіданні Ради Національної безпеки і оборони України Голови Верховної Ради України), ст. 109 (публічне оголошення про відставку) та інших.

На законодавчому рівні конституційно-правові вимоги забезпечення гласності в діяльності Президента України конкретизуються у Законах «Про інформацію» (ст. 4), «Про доступ до публічної інформації» (ст. 4, 13), «Про звернення громадян» (ст. 23), «Про Національну програму інформатизації» (ст. ст. 6, 10, 26), «Про друковані засоби масової інформації» (ст. ст. 2, 8), «Про телебачення і радіомовлення» (ст. 49), «Про Національну Раду з питань телебачення і радіомовлення» (ст. 4, 6, 8, 9, 16), «Про телекомунікації» (ст. 17, 20), «Про вибори Президента України», «Про боротьбу з корупцією» (п. г) ч. 1 ст. 5), «Про Раду національної безпеки і оборони України» (ч. 3, 4 ст. 10, п. 6) ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 50), «Про Збройні сили України» (ст. 7, ч. 3, 4 ст. 10, абз. 3. ч. 1 ст. 11), «Про оборону України» (абз. 18, 19 ст. 3, ст. 4, 6, 8, ч. 2 ст. 13), «Про військовий обов'язок і військову службу» (ч. 4, 9 ст. 2, ст. 3, ч. 4 ст. 4, ч. 2, 10 ст. 6, ч. 6 ст. 15, ч. 8 ст. 29), «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (абз. 3 ст. 1, абз. 30, 31 ч. 3 ст. 3, ч. 1, 7 ст. 4, ст. 9, 11), «Про державну таємницю» (ст. 5, 9, 13, ч. 6, 7 ст. 27, ст. 32, 35), «Про державні нагороди України» (ст. 2, 4, 5, 13, 16), «Про всеукраїнський референдум» (ст. 4, 13, 14, ч. 7 ст. 15, ч. 2 ст. 16, ст. 17, ч. 8 ст. 22, п. 2 ч. 1 ст. 24, ст. 26–39, ст. 35, 37, 65, ч. 2 ст. 69, ч. 4 ст. 70, ст. 71, 96), «Про громадянство України» (ст. 22), «Про міжнародні договори України» (ст. 3, 6, 9 та ін.), «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. 169), «Про запобігання корупції» (ст. 3, 19, 35, 55), Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 212–3, 212–26).

Президент України, будучи суб'єктом нормотворчості, видає укази і розпорядження. Відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. за №970/2006, слід розрізняти дві форми актів глави держави – укази (з найбільш важливих питань) та

розпорядження (з організаційних, кадрових та інших питань). При цьому визначено, що проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням Президента можуть бути винесені на обговорення громадськості.

Подальшу конкретизацію принцип гласності отримує в унормуванні процедури офіційного оприлюднення актів глави держави Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року за № 503/97, відповідно до якого проекти актів глави держави підлягають офіційному оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях та в окремих випадках через телебачення і радіо. В інших друкованих виданнях нормативно-правові акти можуть бути опубліковані лише після їх офіційного оприлюднення. В останньому разі вони мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативні акти (укази) підлягають обов'язковому оприлюдненню. Згідно п. 7 означеного Положення акти, що не мають загального значення чи нормативного характеру, публікуються лише за волевиявленням Президента України. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно доводяться до відома виконавців шляхом надсилання. Отже, відкритість доступу до інформації, у тому числі правового характеру, має свої об'єктивні межі. Водночас виникає питання щодо збалансованості їх з вимогами гуманізму, верховенства права, демократизму, які реалізуються шляхом забезпечення участі громадян, неурядових громадських організацій в процесі нормотворчості. А це вимагає врахування думки громадськості, відкритого та вільного обговорення проектів актів в ході реалізації нормотворчої функції Президента. Формально-юридичне обмеження принципу гласності у нормотворчій діяльності Президента є способом уникнення загрози державному суверенітету, національній безпеці, територіальній цілісності держави, недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, проте воно повинно мати обґрунтований та домірний характер.

Прийняття актів главою держави здійснюється на основі полівекторної та різнорівневої системи інформаційно-аналітичного забезпечення (інформація надходить з різних сфер та від різних суб'єктів політичної системи). Серед указів глави держави, що сприяють реалізації принципу гласності, – «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпе-

чення Президента України та органів державної влади» від 14.07.2000 р. № 887/2000, «Про Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України» від 22.01.2002 р. № 63/2002. Крім того, істотного впливу на вироблення та організацію виконання актів глави держави завдають допоміжні органи громадського та змішаного складу, завдяки чому здійснюється врахування громадської позиції у нормотворчій діяльності глави держави [2, с. 100–101].

Таким чином, принцип гласності є універсальною вимогою (принципом природного права), обумовленою принципом народовладдя, що об'єктивується в нормах права як спеціальний принцип (принцип позитивного права). Дослідження рівнів правового регулювання цього принципу дозволяє зробити наступні висновки та пропозиції:

1. Принцип гласності в діяльності Президента України знаходить своє правове закріплення в Конституції, законах України, міжнародних договорах (угодах), інших нормативно-правових актах. Спеціального закону не прийнято, а чинні законодавчі акти «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» врегульовують відносини щодо забезпечення гласності в діяльності глави держави лише частково. У зв'язку з цим комплексне забезпечення гласності функціонування інституту президентства потребує вирішення завдань з врегулювання всіх складових цього принципу з урахуванням міжнародного та європейського досвіду. Це дозволяє говорити про необхідність розробки та ухвалення парламентом спеціального закону.

2. Законодавча база забезпечення принципу гласності в діяльності Президента України потребує доповнення такими нормативно-правовими актами, як Закони України «Про Президента України», «Про опозицію», «Про коаліцію у Верховній Раді України». Це дозволило б встановити додаткові організаційно-правові механізми забезпечення доступу громадськості до функціонування інституту президентства.

3. Вимагають врегулювання на законодавчому рівні відносини нормопроєктування, ухвалення та оприлюднення актів глави держави. Слід переглянути передбачений чинними підзаконними актами Президента порядок застосування до рішень глави держави обмежувального грифу, виключивши довільність його встановлення. Надати незалежним суб'єктам громадської експертизи право вносити Президенту України пропозиції щодо оприлюднення проектів актів в цілому або в частині,

а також надання висновків щодо необов'язковості винесення проекту акта на громадське обговорення або необхідності застосування обмежувального грифу.

Література:

1. Бистрик Г. Принципи організації і функціонування механізму держави : теоретико-правові аспекти / Г. Бистрик // Юридична Україна. – 2013. – № 11. – С. 9–15.
2. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Х.: Право, 2012. – Вип. 23. – С.94–105.
3. Головенко Р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : науково-практичний коментар / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко [та ін.]; [за ініціативи Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації]. – К., 2012. – 335 с.
4. Кагановська Т. Проблеми забезпечення транспарентності в діяльності системи державного управління України / Т. Кагановська // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 5. – С. 62–68.
5. Литвак О. М. Правова природа інституту президентства / О. М. Литвак, Н. О. Рибалка : монографія. – К. : Атіка, 2010. – 168 с.
6. Мельниченко В. І. Законодавче регулювання прозорості і відкритості публічного управління : необхідність, стан, проблеми, перспективи / В. І. Мельниченко // Український соціум : Соціологія. Політика. Економіка. Педагогіка : Науковий журнал. – 2007 . – № 3 . – С. 139–149.
7. Сergyogina С. Г. Функції Президента України / С. Г. Сergyogina // Проблеми законності. 1998. – № 34. – С.54–59.
8. Сушко Є. Р. Принципи права: ознаки, завдання та класифікація / Є. Р. Сушко // Збірник наукових праць Львівського державного інституту новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола. Серія «Юридичні науки»; за заг. ред. О. І. Сушинського. – Л. : ЛДІНТЕУ ім. В. Чорновола, 2006. – Вип. 1. – С. 43–53.
9. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності : поняття та сутності / Ю. Тодика, В. Сergyogin // Вісн. Акад. прав. наук України. – № 1. – 1998 р. – С. 50–58.
10. Федоренко В. Л. Принципи системи конституційного права України (до постановки проблеми) / В. Л. Федоренко // Держава і право : Збірник наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Вип. 35. – К., 2007. – С. 148–154.

11. Конституційно-правові засади становлення української державності : монографія / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

Лучко М. О.¹

ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування є формою залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами, є проявом демократії на місцевому рівні. Первинним елементом системи місцевого самоврядування визнається територіальна громада, яка здійснює самоврядування в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через своїх представників, яких вона обирає, та виконавчі органи місцевих рад [3, с. 87–88].

Форми здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування виступають засобом реалізації завдань та функцій територіальних громад. Функції територіальних громад являють собою основні напрямки діяльності цих соціальних спільнот щодо реалізації місцевих інтересів шляхом вирішення в межах Конституції і законів України питань місцевого значення. Систему функцій громад становлять об'єктні – соціальна, політична, економічна, екологічна функції, та управлінські – установча, нормотворча, контрольна. Соціальна функція – це напрям діяльності територіальних громад, пов'язаний із задоволенням потреб життєзабезпечення її членів, створенням умов вільної реалізації членами громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, розвитком системи соціальної взаємодії та розбудовою громадянської інфраструктури громади. Політична функція виступає одним з основних напрямків діяльності громад як інституції не лише громадянського суспільства, але й правової держави, зміст якого становить здійснення на місцевому рівні особливої форми публічної влади. Економічна функція характеризує діяльність територіальних громад щодо формування достатньої для задоволення потреб громад та їх членів матеріально-фінансової бази і здійснення заходів з ефективного її використання. Поняттям «екологічна функція» охоплюється напрямок

¹ Аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого