15. Рабінович П. М. Філософія права: деякі наукознавчі аспекти // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1 (8). — С. 36–46.
16. Разумовский И. Октябрьская революция и методология права // Под знаменем марксизма. — 1927. — № 10–11. — С. 98–106.
17. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: Методологічні аспекти. — К.: Ін Юре, 2002. — 724 с.
18. Сырых В. М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура). — М.: Юрид. лит., 1980. — 176 с.
19. Тарасов Н. Н. Метод и методологический подход (попытка проблемного анализа) // Правоведение. — 2001. — № 1. — С. 33–49.
20. Тоцкий М. П. Наше литературное наследство // Право и жизнь. — 1923. — № 2. — С. 3–18.
21. Тулмин Ст. Человеческое понимание. — М.: Прогресс, 1984. — 327 с.
22. Юдин Б. Г. Логико-методологический анализ как направление изучения науки. — М.: Наука, 1986. — 261 с.
23. Hunt A. The Big Fear: Law confronts Postmodernism // McGill Law Journal. — 1990. — Vol. 35. — P. 508–540.
24. Mootz F. I. Postmodern Constitutionalism as Materialism // Michigan Law Revue. — 1992. — Vol. 91. — P. 515–525.
25. Patterson D. Introduction // Postmodernism and Law / Ed. D. Patterson. — Dartmouth, 1994. — P. 1–7.
26. Post R. Postmodern Temptations // Yale Journal of Law and Humanities. — 1992. — Vol. 4. — P. 391–408.

УДК 342.34

О. В. Прієшкіна,
канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного права та правосуддя Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова

ГЛАСНІСТЬ ЯК ВІДОБРАЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗАСАД КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Після проголошення незалежності в Україні розпочалася робота щодо створення нормативно-правової основи цивілізованих, демократичних відносин між державою і суспільством, а необхідною умовою таких відносин є надійний, постійний інформований облік між людиною і громадянським суспільством з одного боку та державою (в особі її органів та посадових осіб) — з іншого.

Становлення в Україні демократичної, правової держави пов'язано з забезпеченням принципу гласності, який відображає демократичні начала відносин між особою, суспільством і державою, а його реалізація дає можливість контролю суспільства за діяльністю державних органів. Демократія не може бути без гласності, без урахування державними структурами громадської думки, оскільки демократія — одна з основних форм політичної самоорганізації суспільства, яке базується на демократичних світоглядних і ціннісних постулатах, нормах, установках. Така самоорганізація суспільства об'єктивно потребує гласності, причому вона необхідна не тільки в стабільно розвиненому суспільстві, але й у суспільстві, яке перебуває на перехідному етапі розвитку.

Проблема правової регламентації та механізму реалізації принципу глас-

© О. В. Прієшкіна, 2005

ності не лише не втратила актуальності для сучасної Української держави, але й набуває нового значення з огляду на декларовані демократичні ідеали і закономірності розвитку світової спільноти на початку XXI ст.

У правовій літературі широко досліджується питання інформаційного забезпечення державного управління [1; 2; 3], особливості інформаційного забезпечення в місцевому самоврядуванні [4; 5], а загальною ознакою інформації, що циркулює в системі місцевого самоврядування й у державному управлінні, є її приналежність до соціальної інформації, необхідність і пристосованість для потреб цих систем.

Закон України «Про інформацію» [6] як самостійний вид інформації виділяє інформацію про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, закріплюючи способи доведення цієї інформації до зацікавлених осіб, зокрема: опублікування відомостей в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами; опублікування в друкованих засобах масової інформації або публічне оголошення через аудіо- й аудіовізуальні засоби масової інформації; оголошення під час публічних виступів посадових осіб, а також безпосереднє доведення інформації до відповідних осіб (усно, письмово) (ст. 21).

На сьогодні науковцями (З. Гладун, І. Голосніченко, А. Заєць, А. Олійник, В. Серьогін, М. Стахурський, В. Перепелюк, О. Фатхутдінова) досліджено питання гласності адміністративного процесу, державного управління, місцевого самоврядування законопроектних робіт, діяльності органів виконавчої влади, проте поза межами ґрунтовного аналізу залишається питання гласності процедури прийняття актів Кабінету Міністрів.

Нерідко в юридичній літературі гласність пов'язують із демократією. Зокрема, такої думки дотримуються З. Гладун, В. Перепелюк, О. Скрипнюк та ін. [7].

Приєднуючись саме до цих поглядів науковців, слід зауважити, що гласність є соціальним показником демократії і необхідною передумовою участі громадян в управлінні державними справами.

Крім того, розділ XI Конституції України не містить норми, яка б чітко закріплювала принцип гласності місцевого самоврядування, а тому його конституційну основу становлять лише норми, визначені в розділі II стосовно основних прав та свобод людини і громадянина. Зокрема, ст. 57 Основного закону проголошує право кожного знати свої права і обов'язки, а також закріплює необхідність доведення до відома населення всіх нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки. Це положення стосується нормативно-правових актів усіх органів публічної влади, а тому повністю поширюються й на органи місцевого самоврядування.

Стаття 34 Конституції декларує право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

У Законі України «Про місцеве самоврядування України» принцип гласності визначено як одну з вихідних засад, на яких ґрунтується здійснення місцевої влади. У ньому викладені організаційно-правові форми реалізації

принципу гласності в системі місцевого самоврядування, а саме: місцеві ініціативи; громадські слухання; оприлюднення рішень ради; оприлюднення місцевим головою затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання; особистий прийом громадян місцевим головою; щорічні звіти місцевого голови про свою роботу перед територіальною громадою; гласність проведення сесій місцевих рад; обговорення громадянами проектів рішень і важливих питань місцевого значення; вивчення громадської думки.

До проявів гласності на місцевому рівні можна віднести і право депутата місцевої ради оголошувати на засіданнях ради та її органів у встановленому радою порядку тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи об'єднань, якщо вони мають суспільне значення висвітлення засобами масової інформації звітів і зустрічей депутатів із виборцями, а також ходу виконання наказів виборців депутатами.

Водночас слід зауважити, що Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року (ст. 9) чітко встановлювала гласність як конституційний принцип. На жаль, Основний Закон України не закріпив даний принцип, обмежившись лише характеристикою Української держави як демократичної, правової, соціальної (ст. 1), і вказівки на те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3), що вона гарантує свободу політичної діяльності (ч. 4 ст. 15), але від того, що Конституція прямо не закріпила даний принцип, його значимість ніяк не зменшується, оскільки він стосується характеру відносин, які складаються між громадянином і державою, суспільством і державою. Сформувати в Україні правову державу, в основі якої лежить здійснення прав і свобод людини, неможливо без забезпечення гласності, відкритості; ефективного контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування з боку громадськості, громадян.

Разом із тим, у конституційно-правовому полі України принцип гласності проявляється в трьох аспектах:

– як принцип організації і діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

– як принцип взаємовідносин між державою і громадянським суспільством;

– як прояв демократичності правового статусу особистості.

Отже, гласність — один із фундаментальних конституційно-правових принципів основ конституційного ладу України, який проявляється в забезпеченні безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси в політико-правовій системі відносин [8].

Сутність принципу гласності полягає у відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, доступності інформації про їх діяльність.

Водночас у процесі нормотворчості цей принцип набуває особливого змісту і значення: він відображає ступінь інформаційної взаємодії владної структури з іншими суб'єктами права під час вироблення та прийняття правових актів, а також набрання ними чинності. Слід погодитися з твердженням О. Фатхутді-

нової, яка зазначила, що доступна інформація про зміст законодавства є початком формування правосвідомості суб'єктів громадянського суспільства [9].

Безумовно, досвід виборчих кампаній останніх років висвітлив початкову потребу в суттєвому підвищенні правосвідомості громадян України, правової культури учасників виборчого процесу, а тому актуалізується роль електорально-правового виховання громадян, за допомогою якого забезпечується високий рівень організації і керування виборчим процесом, координація діяльності всіх його учасників тощо.

Успішне виконання перелічених та інших важливих завдань, пов'язаних із формуванням активного та свідомого вибору громадян у процесі демократичного волевиявлення, багато в чому залежить, зокрема, від того, чи має суспільство достовірну, повну інформацію щодо настроїв виборців, електорально-правової культури, оцінок незалежними експертами виборчих кампаній, роботи виборчих комісій та інших органів влади, причетних до організації виборів.

З огляду на викладене є підстава говорити про актуальність інформаційних аспектів досліджуваних процесів. Зокрема, практика проведення в Україні парламентських виборів, виборів Президента України, місцевих виборів засвідчила, що оперативне інформування учасників виборчого процесу на всіх його стадіях, інформація щодо динаміки участі громадян у голосуванні, своєчасне оголошення результатів виборів мають політичне значення у визнанні підсумків голосування легітимними та юридично достовірними. Виявилася також початкова потреба в інформаційній відкритості діяльності виборчих комісій усіх рівнів, і, зокрема, важливим є використання автоматизованих систем, що забезпечують доступ до відповідних банків даних, оперативне збирання, передавання, аналітичне опрацювання відповідної інформації.

Інформаційні відносини між Кабінетом Міністрів України і громадськістю ґрунтуються на системі законодавчих та підзаконних правових актів. Найбільш значущими серед них є: Конституція України (ст. ст. 34, 38, 40, 57, 94, 129); Закон України «Про інформацію» від 10 лютого 1992 р.; Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р.; Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р.; Указ Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 грудня 2001 р.; Указ Президента «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 1 серпня 2002 р.; Указ Президента України «Про забезпечення реалізації прав громадян, принципів демократичного суспільства відкритості, прозорості у процесі підготовки та проведення виборів 2002 р.» від 30 жовтня 2001 р.; Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений Кабінетом Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 (постанова прийнята на виконання зазначеного Указу Президента України від 1 серпня 2001 р.); постанова Кабінету Міністрів від 29 серпня 2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади»; постанова Кабінету Міністрів «Про за-

ходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний уряд"» від 24 лютого 2003 р. № 208; Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність».

Слід зазначити, що за результатами недавнього соціологічного опитування загальний рівень відкритості діяльності українського уряду за минулий рік зріс. Це збільшення відмітили 51% опитаних громадян, з них — 18% вказали на помітне її зростання [10].

Гласність знаходить прояв: а) у свободі зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій; б) у відкритості роботи органів державної влади і місцевого самоврядування; в) в обов'язках органів публічної влади вивчати громадську думку і враховувати її при розробленні, прийнятті та реалізації рішень; г) в обов'язку органів державної влади і місцевого самоврядування інформувати населення про свою роботу і прийняті рішення; д) в обов'язку опубліковувати тексти несекретних нормативних актів; е) в обов'язку законодавчого закріплення переліку відомостей, які складають державну таємницю; ж) у рішенні найбільш важливих питань загальнодержавного і місцевого значення шляхом проведення референдумів; з) у проведенні соціологічних досліджень і обнародування їх результатів; і) в обов'язку держави інформувати населення про значимі політико-правові процеси і події; к) у розвитку засобів масової інформації, забезпеченні їх незалежності, об'єктивності, заборони цензури, підтримки засобів масової інформації економічно та організаційно; л) в інформатизації суспільства, розвитку електронних баз даних; м) у розвитку і відкритості (доступності) бібліотек, архівів; н) у підтримці видавничої справи; о) в утворенні юридичних органів по інформаційних спорах; п) у праві на судовий захист будь-яких проявів утиску гласності [11].

Проблема гласності набуває особливої значимості в період проведення масових політичних кампаній. Це достатньо чітко проявилось під час виборів Президента України, які відбулися 31 жовтня 2004 року. Демократія покликана створити умови для безперешкодної конкуренції різних соціально-політичних сил у суспільстві за свою долю влади, але цього можна досягти тільки тоді, коли виборчий процес, референдуми, інші заходи політико-правового характеру здійснюються в режимі гласності, відкритості. Із цього нині виходить конституційне регулювання суспільних процесів в Україні на сучасному етапі. У системі цінностей конституціоналізму наявні такі пріоритети, як людина, її права і свободи, суверенітет (національний, народний, державний), народовладдя, політичний плюралізм, які неможливо оцінити і розглядати без урахування принципу гласності.

Реалізація гласності в конституційно-правових відносинах — необхідна умова формування в Україні демократичної, правової, соціальної держави, втілення в політико-правову практику України світових конституційно-правових цінностей, а це дає можливість максимально широкому числу громадян брати участь у формуванні державної політики, впливати на соціально-економічні процеси, що відбуваються в суспільстві. Саме ті факти, що у виборах Президента України, парламентських виборах і на виборах в органи місцевого самоврядування

бере участь більше 65% виборців в умовах, коли громадян ніхто не примушує йти голосувати, оскільки згідно зі ст. 71 Конституції України вибори являються вільними, що свідчить про достатньо високу політичну активність громадян, їх зацікавленість у долі своєї держави та суспільства. Адже відомо, що важливою умовою для розв'язання проблеми становлення та розвитку української державності є формування розвинутого громадянського суспільства, основними якісними характеристиками якого є: відкритість, гласність, прозорість, плюралістичність, високий ступінь організованості, визначений рівень надмірності, можливість горизонтальної і вертикальної мобільності та ін. Саме досягнення певного значення цих якісних характеристик і свідчить про завершення трансформації, тобто перехід від тоталітаризму до демократії, а той етап, на якому нині перебуває Україна, дозволяє говорити про наявність у її структурі лише окремих елементів цих якісних характеристик демократичної держави, рух до якої займе чимало часу та зусиль.

Разом із тим, аналіз чинного законодавства України дає можливість виділити наступні недоліки в регламентації окремих аспектів гласності у сфері функціонування, зокрема, органів місцевого самоврядування:

– можливість проведення закритих засідань під час проведення сесій місцевих рад без зазначених конкретних підстав для цього;

– відсутність норми про обов'язковість проведення відкритих засідань постійних комісій місцевих рад;

– обов'язковість оприлюднення нормативних рішень місцевих рад не враховує організаційно-правових та матеріально-фінансових можливостей цих органів;

– відсутні конкретні міри відповідальності місцевих голів за невиконання їх зобов'язань щодо забезпечення гласності діяльності місцевих рад і оприлюднення прийнятих рішень;

– необхідність забезпечення матеріально-технічних умов для можливості журналістів і пересічних громадян бути присутніми на засіданнях місцевих рад.

Резюмуючи, можливо дійти висновку про те, що становлення в Україні демократичного конституційного ладу супроводжується розширенням гласності в роботі державних органів і органів місцевого самоврядування, посиленням інформованості населення про найважливіші соціально-економічні процеси, що відбуваються в суспільстві, а гласність є найважливішим інструментом побудови демократичної правової держави з розвинутим місцевим самоврядуванням, яке є однією з форм реалізації народовладдя та одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави.

Література

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1998. — 400 с.
2. Калюжний Р. А. Інформаційне забезпечення державного управління (на прикладі системи органів внутрішніх справ) // Державне управління: теорія і практика. — К., 1998. — С. 395–405.
3. Ромащенко В. М. Питання інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади і самоврядування // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали наук.-

практ. конф. / Адмін. Президента України. Секретаріат Верховної Ради України, АП України та ін. — К., 1993. — С. 304–308.
4. Костецька Т. А. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні // Державне управління: теорія і практика. — К., 1998. — С. 109–118.
5. Костецька Т. А. Інформаційні засади розвитку місцевого самоврядування // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / Адмін. Президента України, Секретаріат Верховної Ради України, АП України та ін.— К., 1993. — С. 281–283.
6. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
7. Гладун З. О. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Львів, 1996. — С. 13; Перепилюк В. Г. Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії: Дис... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2000. — С. 131, 129; Скрипнюк О. В. Соціальна правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя незалежності України. — К., 2000. — С. 130; Правовая реформа: повышение действенности законодательства / Авт. кол.: В. П. Артемова и др.; Под ред. В. А. Круталевича, П. В. Сторожева. — Минск, 1992. — С. 92.
8. Тодика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісн. Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (12). — С. 57–58.
9. Фатхутдінова О. В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу: Дис... канд. юрид. наук. — К., 2000.
10. Урядовий портал / http: // www.kmu.gov.ua/control.
11. Тодика Ю. М., Серьогін В. О. Вказ. праця. — С. 55–56.

УДК 342.553

В. І. Борденюк,
канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри права і законотворчого процесу Національної академії державного управління при Президентові України (Київ)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І СФЕРА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Визнання механізму держави цілісною системою, яка з огляду на формулювання ч. 2 ст. 5 Конституції складається з підсистеми органів державної влади та підсистеми органів місцевого самоврядування [1], зумовлює об'єктивну потребу у з'ясуванні співвідношення сфери місцевого самоврядування зі сферою виконавчої влади, якій належить ключова роль в управлінні державними справами. З точки зору проголошеного Конституцією принципу поділу державної влади її функціональне призначення полягає в організації виконання насамперед Конституції і законів України в процесі безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Проте за умов демократичного політичного режиму функція державного управління не є виключною функцією лише органів виконавчої влади. Вона має своє продовження в місцевому самоврядуванні, яке є однією з найефективніших форм залучення громадян до управління державними справами на місцях.

Із цих позицій місцеве самоврядування представляє ніщо інше як демократичну організацію виконавчої влади на місцях, яка обов'язково повинна вклю-

© В. І. Борденюк, 2005