

УДК 342.511(477):32.019.5

---

*А. С. Крижановська*, аспірантка кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Правове регулювання принципу гласності в діяльності глави Української держави: сучасний стан і шляхи оптимізації**

---

*З'ясовано правову природу принципу гласності стосовно організації діяльності Президента України. З'ясовано, що він є загальним принципом конституційного інституту президентства. Проведено класифікацію актів, що складають правову основу його регулювання, вказано на необхідність доповнити їх законами «Про Президента України», «Про опозицію», «Про коаліцію у Верховній Раді України». Запропоновано надати незалежним суб'єктам громадської експертизи право вносити Президенту України пропозиції щодо оприлюднення проектів актів у цілому або в частині, а також надання висновків щодо необов'язковості винесення проекту акта на громадське обговорення.*

**Ключові слова:** *гласність, Президент України, глава держави, принцип, правове регулювання принципу гласності в діяльності глави держави.*

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 більшій 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 ін. 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 Президента України полягає у з'ясуванні рівня відкритості інформації про функціонально-компетенційні аспекти його діяльності, 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. Сушко, аналізуючи ознаки, завдання, класифікацію принципів права, доходить 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 [1, с. 50–51]. Г. Бистрик принципи організації і функціонування механізму держави розподіляє на: а) універсальні (загальні) – ті, що на пряму 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 [2, с. 13]. В. 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) [3, 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 вияв на різних рівнях правового регулювання: загальному, міжгалузевому, галузевому, інституційному. Стосовно 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; розвинутістю 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 [4, 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 — Л. Копелєв, П. Капіца, А. Сахаров, за результатами якого Політбюро ЦК КПРС обговорило проект «Про друк» [5, с. 15]. 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. № 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 [6, с. 64–65; 7, с. 140–141], а також на

необхідності прийняття Закону України «Про Президента України» [8, с. 27].

У 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 ін.

На законодавчому рівні конституційно-правові вимоги забезпечення гласності в діяльності Президента України конкретизуються у законах «Про інформацію» (ст. 4), «Про доступ до публічної інформації» (статті 4, 13), «Про звернення громадян» (ст. 23), «Про Національну програму інформатизації» (статті 6, 10, 26), «Про друковані засоби масової інформації» (статті 2, 8), «Про телебачення і радіомовлення» (ст. 49), «Про Національну Раду з питань телебачення і радіомовлення» (статті 4, 6, 8, 9, 16), «Про телекомунікації» (статті 17, 20), «Про вибори Президента України», «Про боротьбу з корупцією» (п. «Г» ч. 1 ст. 5), «Про Раду національної безпеки і оборони України» (частини 3, 4 ст. 10, п. 6 ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 50), «Про Збройні сили України» (ст. 7, частини 3, 4 ст. 10, абз. 3 ч. 1 ст. 11), «Про оборону України» (абзаци 18, 19 ст. 3, статті 4, 6, 8, ч. 2 ст. 13), «Про військовий обов'язок і військову службу» (частини 4, 9 ст. 2, ст. 3, ч. 4 ст. 4, частини 2, 10 ст. 6, ч. 6 ст. 15, ч. 8 ст. 29), «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (абз. 3 ст. 1, абзаци 30, 31 ч. 3 ст. 3, частини 1, 7 ст. 4, статті 9, 11), «Про державну таємницю» (статті 5, 9, 13, частини 6, 7 ст. 27, статті 32, 35), «Про державні нагороди України» (статті 2, 4, 5, 13, 16), «Про всеукраїнський

референдум» (статті 4, 13, 14, ч. 7 ст. 15, ч. 2 ст. 16, ст. 17, ч. 8 ст. 22, п. 2 ч. 1 ст. 24, статті 26–39, ст. 65, ч. 2 ст. 69, ч. 4 ст. 70, статті 71, 96), «Про громадянство України» (ст. 22), «Про міжнародні договори України» (статті 3, 6, 9 та ін.), «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. 169), «Про запобігання корупції» (статті 3, 19, 35, 55), Кодексі України про адміністративні правопорушення (статті 212<sup>3</sup>, 212<sup>26</sup>).

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. № 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 р. № 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. У цьому випадку вони мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативні акти (укази) підлягають обов'язковому оприлюдненню. Згідно з п. 7 вказаного 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 у процесі нормотворчості. А це вимагає врахування думки громадськості, відкритого та вільного обговорення проектів актів у 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 забезпечення 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.

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 такі 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 президент-

ства потребує вирішення завдань з урегулювання 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 урегулювання на законодавчому рівні відносини нормопроекування, 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 у цілому або в частині, а також надання висновків щодо необов'язковості винесення проекту акта на громадське обговорення або необхідності застосування обмежувального грифу.

#### Список використаних джерел

1. Сушко, Є. Р. Принципи права: ознаки, завдання та класифікація [Текст] / 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.
2. Бистрик, Г. Принципи організації і функціонування механізму держави: теоретико-правові аспекти [Текст] / Г. Бистрик // Юрид. Україна. – 2013. – № 11. – С. 9–15.
3. Федоренко, В. Л. Принципи системи конституційного права України (до постановки проблеми) [Текст] / В. Л. Федоренко // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – Вип. 35. – К., 2007. – С. 148–154.
4. Тодика, Ю. Конституційний принцип гласності: поняття та сутності [Текст] / Ю. Тодика, В. Серьогін // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1998. – № 1. – С. 50–58.



5. Головенко, Р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Текст] : наук.-практ. комент. / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко [та ін.] ; [за ініціативи Комітету Верхов. Ради України з питань свободи слова та інформації]. – К., 2012. – 335 с.
6. Кагановська, Т. Проблеми забезпечення транспарентності в діяльності системи державного управління України [Текст] / Т. Кагановська // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – № 5. – С. 62–68.
7. Мельниченко, В. І. Законодавче регулювання прозорості і відкритості публічного управління: необхідність, стан, проблеми, перспективи [Текст] / В. І. Мельниченко // Український соціум: Соціологія. Політика. Економіка. Педагогіка : наук. журн. – 2007. – № 3. – С. 139–149.
8. Литвак, О. М. Правова природа інституту президентства [Текст] : монографія / Олег Михайлович Литвак, Наталія Олегівна Рибалка. – К. : Атіка, 2010. – 168 с.

#### А. С. Крыжановская

##### **Правовое регулирование принципа гласности в деятельности главы Украинского государства: современное состояние и пути оптимизации**

*Установлена правовая природа принципа гласности относительно организации деятельности Президента Украины. Выяснено, что он является общим принципом конституционного права института президентства. Осуществлена классификация актов, которые составляют правовую основу его регулирования. Предложено дополнить их законами «Про Президента Украины», «Про оппозицию», «Про коалицию в Верховной Раде Украины». Предложено закрепить контроль за порядком обнародования актов Президента за независимыми субъектами.*

**Ключевые слова:** гласность, Президент Украины, глава государства, принцип, правовое регулирование принципа гласности в деятельности главы государства.

#### A. S. Kryzhanovska

##### **Legal regulation of the principle of publicity in the activities of the head of Ukrainian State: current status and ways of optimization**

*It is determined that the principle of publicity in terms of activities of the head of the state is both a general social (natural, universal) and special (legal) principle of constitutional law of the institution of presidency. Dependence of stability of the head of the Ukrainian State at the position is identified on cooperation*

*with the civil society and political parties and the Parliament. The factors determining assessment of the level of publicity in the activities of the President are identified: legal basis, multi-vector nature of the forms of communication with the political system actors (different branches of the government, the public), level of development of the public administration; level of corruption. Classification of the acts making a legal basis for regulating implementation of the principle of publicity in organization of activities: the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine (official and information, regulatory and enforcement), international contracts (agreements).*

*When solving the issues concerning openness of regulatory legal acts of the President of Ukraine we believe that the limitations to transparency of certain acts of the President are the way of avoiding a threat to the national sovereignty, national security, territorial integrity of the state, avoidance of the fact that the rights and freedoms of a human and citizen are violated. For the purpose of avoiding authoritarianism in the activities of the head of the state it is proposed that the relevant independent persons (scientists with involvement of the relevant representatives of the public) expertizing drafts of his acts are attached with the right to make proposals regarding publication of them in full or partially or provision of recommendations to non-obligation of submitting the act for discussion by the public or the necessity to apply a restrictive label.*

*It is determined that the Law On Access to Public Information and the Law On Information in new version do not comprehensively regulate public relations related to the principle of publicity. It is identified that complex solving of the problem of publicity requires solving of assignments regarding determination of regulation of all structural components of the principle of publicity in consideration of international and European experience. It will allow identifying the factors of the need in drafting a special law on publicity by the subjects of the legislative initiative and approval of it by the Parliament. It is established that the legal regulation of implementing the principle of publicity in the activities of the President of Ukraine requires addition with such regulatory legal acts as the Law of Ukraine On the President of Ukraine, On Opposition, On Coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine.*

*The conclusion is that the principle of publicity is a universal requirement (principle of natural law) stipulated by the principle of government by the people, which at the transitional stage is objectified in the rules of law into a special principle (principle of positive law).*

**Keywords:** *publicity, President of Ukraine, head of state, principles, legal regulation of the principle of publicity in the activities of the head of the state.*